

WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ
IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWIE

POD RED. PAWŁA CHODAKA

**KORUPCJA A BEZPIECZEŃSTWO
NARODOWE RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ**



JÓZEFÓW 2013

**KORUPCJA A BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
POD RED. PAWŁA CHODAKA**

RECENZJA

Prof. zw. dr hab. Andrzej Misiuk
Dr Joanna Banach-Gutierrez

ISBN: 978-83-62753-34-5

KOMITET WYDAWNICZY

Magdalena Sitek – przewodnicząca
Tadeusz Graca – wiceprzewodniczący
Paweł Chodak
Aleksandra Ukleja

Copyright © 2013 Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie.

All rights for this book reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the copyright owner. / Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

WYDAWNICTWO WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ

IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWIE

05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 2
tel./fax +48 022 789 19 03 w. 12
wydawnictwo@wsge.edu.pl
www.wsge.edu.pl

KOREKTA: Sławomir Koźlak

SKŁAD, ŁAMANIE, PROJEKT OKŁADKI: Miłosz Ukleja

DRUK I OPRAWA: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Reklamowe GRYF

Nakład – 100 egzemplarzy

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	5
CZĘŚĆ I	
KORUPCJA W WYBRANYCH ORGANACH ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ.....	9
PREVENTION OF CORRUPTION IN THE POLISH BORDER GUARD PROFILAKTYKA KORUPCYJNA W STRAŻY GRANICZNEJ <i>ARTUR MICHALAK, KAROLINA MIKLASZEWSKA.....</i>	11
MODERN ETHICAL CHALLENGES IN POLICE SERVICE WSPÓŁCZESNE WYZWANIA ETYCZNE W SŁUŻBIE POLICYJNEJ <i>BARTOSZ RYKOWSKI.....</i>	29
DIMENSIONS, STRUCTURE AND DYNAMICS OF VENALITY POLICE OFFICER BASED ON OWN RESEARCH ROZMIARY, STRUKTURA I DYNAMIKA ZJAWISKA SPRZEDAJNOŚCI FUNKCJONARIUSZA POLICJI W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ <i>MONIKA PORWISZ.....</i>	39
CORRUPTION IN THE LIGHT OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF JUDGES NORMA CZY ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA? KORUPCJA W ŚWIETLE ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCIPLINARNEJ SĘDZIÓW <i>MONIKA A. ZINIEWICZ.....</i>	55
WORKING AGAINST CORRUPTION FROM THE PERSPECTIVE OF THE FIFTEEN YEARS OF EXPERIENCE INTERNAL AFFAIRS BUREAU OF POLICE HEADQUARTERS PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI Z PERSPEKTYWY PIĘTNASTOLETNIICH DOŚWIADCZEŃ BIURA SPRAW WEWNĘTRZNYCH KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI <i>MAREK WĘGLIŃSKI, MIROŚLAW PASTERNY.....</i>	77
CZĘŚĆ II	
ROZWAŻANIA NA TEMAT KORUPCJI.....	89
IS CORRUPTION THREATENS THE UNIT? IMPACT AND EVALUATION OF THE CRIME OF CORRUPTION ON THE PROPER FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF THE POLISH AND ITS CITIZENS CZY KORUPCJA ZAGRAŻA JEDNOSTCE? WPŁYW I OCENA PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ NA PRAWIDŁOWE FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ POLSKI I JEJ OBYWATELI <i>PAWEŁ CHODAK.....</i>	91
CORRUPTION AND PHILOSOPHICAL CONCEPT OF RESPONSIBILITY KORUPCJA A FILOZOFICZNA KONCEPCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI <i>BEATA EWA SZACHOWICZ.....</i>	119

SOCIAL PERCEPTION OF CORRUPTION. NORM OR SECURITY THREAT? SPOŁECZNA PERCEPCJA KORUPCJI. NORMA CZY ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA? <i>ANDRZEJ WAWRZUSISZYN</i>	135
THE IMPLEMENTATION OF THE COMMUNITY POLICING TO IMPROVE THE CITIZENS' SENSE OF SECURITY - THEORETICAL OR PRACTICAL PROBLEMS? REALIZACJA PROGRAMU COMMUNITY POLICING NA RZECZ POPRAWY POCZUCIA BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI – PROBLEM TEORETYCZNY CZY PRAKTYCZNY? <i>MARTA KOWALCZYK-LUDZIA</i>	157
SPORT CORRUPTION IN EXAMPLE OF FOOTBALL AS REDUCING ELEMENT THE ECONOMIC POTENTIAL OF POLAND KORUPCJA W SPORCIE NA PRZYKŁADZIE PIŁKI NOŻNEJ JAKO CZYNNIK OSŁABIANIA POTENCJAŁU GOSPODARCZEGO POLSKI <i>ROBERT KILDANOWICZ</i>	175
CZĘŚĆ III	
KORUPCJA A PRAWO – WYBRANE UJĘCIA	193
LEGAL DESCRIPTION OF THE CORRUPTIVE ACTIONS – PROPOSAL FOR CHARGES CONSTRUCTION KWALIFIKACJA PRAWNA CZYNÓW O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM – PROPOZYCJA KONSTRUKCJI ZARZUTU <i>DOROTA MOCARSKA</i>	195
FEW SIDE NOTES ON THE NON-PUNISHMENT CLAUSE OF ART. 229 PARAGRAPH PENAL CODE KILKA UWAG NA MARGINESIE KLAUZULI NIEPODLEGANIA KARZE Z ART. 229. § 6. KODEKSU KARNEGO <i>RAFAŁ POŁEĆ</i>	213
THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AS A CONSTRAINT ON CORRUPTION KONSTITUCYJNE PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO CZYNNIK OGRANICZAJĄCY KORUPCJĘ <i>KAZIMIERCZUK MARCIN</i>	225

WSTĘP

Korupcja jest zjawiskiem niezwykle popularnym, zjawiskiem które poddawane jest ciągłym badaniom przez świat nauki, przez organy administracji rządowej, służby powołane do jej zwalczania oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe. Tak duże zainteresowanie zjawiskiem korupcji wymusza postawienie pytania: Czym zatem jest korupcja? Najprościej rzecz ujmując, **korupcja jest przestępstwem popełnianym w celu uzyskania nienależnych korzyści majątkowych lub/i korzyści osobistych w związku z posiadanymi uprawnieniami decydowania o zdarzeniach (np.: rozstrzygnięcie przetargu, przyznanie koncesji, przyjęcie do pracy, przyznanie stanowiska, udziały w zyskach).**

Korupcja stanowi ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, jego gospodarki, demokracji oraz swobodnego rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa. Przyczyn powstawania korupcji jest wiele. Jedną z nich jest niewątpliwie występująca często biurokratyczna władza jednego urzędnika, który samodzielnie podejmuje decyzje. Są to z reguły drobne decyzje administracyjne, ale bardzo ważne dla pojedynczych obywateli. Tak zwany urzędnik decyzyjny z uwagi m.in. na niskie zarobki oraz chęć wzbogacenia się żąda od obywateli łapówek za sprawne i szybkie załatwienie sprawy. Obywatel, mając do wyboru zgłoszenie o tym fakcie np. Policji, tym samym rozpoczęcie całego procesu dowodowego, w którym będzie czynnie uczestniczył, lub danie łapówki, wybiera to drugie rozwiązanie. Obywatel ten zdaje sobie sprawę, że źle robi, że może nawet popełnia przestępstwo, ale woli wybrać tę opcję i mieć problem z głowy. Takie podejście może świadczyć również o bezkarności biorących łapówki i bezradności dających je.

Korupcja z uwagi na ogromne zainteresowanie zjawiskiem, doczekała się niezliczonej liczby definicji, z których każda jest na swój sposób poprawna. o tym, że korupcja jest ważnym zjawiskiem wpływającym na prawidłowe funkcjonowanie państwa, świadczy podjęcie przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej działań, które przyjęły ostatecznie postać ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. Powołanie nowej służby specjalnej do walki z korupcją miało na celu utworzenie profesjonalnej instytucji do skutecznej walki z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Interes ekonomiczny państwa jest podstawą do prawidłowego funkcjonowania oraz rozwoju państwa, a tym samym uzyskania i utrzymania dobrej pozycji na arenie międzynarodowej jako liczącego się partnera m.in. w wymianie handlowej. W dobie globalizacji problemy gospodarcze muszą być traktowane w sposób szczególnie przez rządzących. Wówczas po raz pierwszy w dziejach polskiego prawodawstwa na mocy ustawy została ustalona definicja *korupcji*.

Uchwalenie definicji nawet mocą ustawy nie rozwiązało problemu samego zja-

wiska. Niemniej jednak decyzja ta świadczy o zrozumieniu powagi sytuacji. Korupcja w Polsce nie jest problemem nowym, który pojawił się w ostatnich latach. Patrząc na dane statystyczne prezentowane przez Policję, a kompleksowo przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (mapa korupcji publikowana na stronie www.cba.gov.pl), należy stwierdzić, że problem korupcji dotyka wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Korupcja towarzyszy nam każdego dnia oraz w każdej sytuacji, kiedy potrzebujemy, potocznie rzecz ujmując, załatwić jakąś sprawę, np.: wizytę u lekarza specjalisty lub uniknąć mandatu za wykroczenie. Korupcja to przestępstwo, za które przestępca ponosi karę. Takie sformułowanie wydaje się być naturalne, prawdziwe i niepodlegające dyskusji. Ale czy rzeczywiście tak jest? Czy ustanowienie kar za poszczególne przestępstwa korupcji jest wystarczające? Odpowiedź brzmi: NIE. Rodzi się kolejne pytanie: Dlaczego tak się dzieje, że pomimo ustanowienia kar za przestępstwa, nadal są popełniane, a ich skala jest coraz większa? Odpowiedzią na to pytanie jest mała skuteczność polskiego wymiaru sprawiedliwości przejawiająca się brakiem nieuchronności kary za popełnione przestępstwo. Przestępcy najczęściej otrzymują wyroki z zawieszeniem, a jeżeli trafiają do więzienia, to z reguły na kilka miesięcy. Można postawić hipotezę, że im większy przekręt, tym mniejsza kara. Przestępca, który bardzo się wzbogacił na przestępstwie korupcyjnym jest w posiadaniu dużych środków finansowych, pozwalających mu na zatrudnienie najlepszych adwokatów, którzy będą przeciągali procesy sądowe tak długo, jak będzie to możliwe, aby w konsekwencji sprawa przycichła, czyli stała się już nieaktualna dla mediów i społeczeństwa oraz aby przestępca uniknął kary więzienia. Kara grzywny, o ile jest wymierzana, z reguły również jest nieskuteczna, ponieważ albo grzywna jest zbyt mała do skali przestępstwa (nienależnych zysków lub strat jakiegoś podmiotu) albo jest wysoka, ale kuriozalnie przestępca nie ma środków do życia, ponieważ wszystko, co posiadał, wcześniej przepisał na inne osoby, ratując sprytnie swój majątek. Skuteczne zwalczanie przestępczości korupcyjnej to karanie tym samym narzędziem, czyli majątkiem. Jeżeli przestępca przyjął łapówkę w kwocie np. 200 000,00 zł., to po prawomocnym wyroku powinien oddać tę kwotę powiększoną o ustawowe odsetki bez skazywania go na karę więzienia, która dodatkowo powoduje zwiększenie wyrządzonych szkód o koszty utrzymania skazanego. Kary takie muszą być skuteczne, a właściwe organy państwa muszą mieć odpowiednie narzędzia, aby skutecznie egzekwować takie wyroki. Dzisiaj mamy do czynienia z ogromnymi stratami dla państwa w wyniku ogromnych afer korupcyjnych, np. w administracji państwowej przy cyfryzacji, a przestępcy najprawdopodobniej nie oddadzą przysłowiowej złotówki i przy obecnym prawie i mechanizmach prawnych nic ich do tego nie zmusi. Dodatkowo po kilku miesiącach więzienia przestępcy chodzą na wolności, nie przejmując się niczym i czują się bezkarni. Pomimo, iż teoretycznie nie mają majątku, stać ich na najlepszych adwokatów, którzy skutecznie ich obronią.

Taka sytuacja świadczy niestety o słabym państwie, o braku skuteczności sądownictwa, o marnowaniu majątku państwa i jego obywateli. Sytuacja ta powoduje również marnowanie sił i środków służb policyjnych, ponieważ ich szeroko zakrojone działania nastawione na ujawnianie sprawców przestępstw korupcyjnych w praktyce sprowadzają się jedynie do doprowadzenia przestępcy do sądu, który i tak za kilka godzin lub sporadycznie za kilka miesięcy będzie na wolności, nie ponosząc odpowiedzialności finansowej.

Korupcja z punktu widzenia socjologii traktowana jest często jako fenomen lub religia. Niezależnie jednak od sposobu podejścia jednoznacznie należy stwierdzić, że korupcja nie jest żadnym fenomen czy religią, czy też innym nadzwyczajnym i niezwykle ciekawym zjawiskiem. Korupcja to przestępstwo popełniane świadomie przez ludzi, którzy cechują się bezczelnością, cwaniactwem, chamstwem i bezwzględnością. Korupcja musi być bezwzględnie zwalczana i karana w opisany powyżej sposób, ponieważ jej występowanie niszczy nasz kraj w każdej dziedzinie jego funkcjonowania.

Analizując zjawisko występowania korupcji, należy się zastanowić, dlaczego tak trudno jest ujawnić przestępstwa korupcyjne? Aby znaleźć odpowiedź na to pytanie, należy dokonać porównania przestępstwa korupcyjnego do przestępstwa kryminalnego. W przestępstwie kryminalnym mamy najczęściej sprawcę (sprawców), czyli przestępcę (przestępców) i poszkodowanego (poszkodowanych). W przestępstwie korupcyjnym mamy do czynienia wyłącznie ze sprawcami (przestępcami). Nie ma typowego poszkodowanego, ale to nie oznacza, że go nie ma w ogóle. Poszkodowanym jest państwo i całe społeczeństwo. W przestępstwie kryminalnym poszkodowany jest zainteresowany wykryciem i ukaraniem sprawcy, natomiast w przestępstwie korupcyjnym nikt nie jest zainteresowany ujawnieniem przestępstwa. Wszyscy biorący udział w przestępstwie korupcyjnym są zainteresowani jedynie swoimi zyskami. Wykrycie przestępstwa korupcyjnego wymaga wykonywania skomplikowanych i czasochłonnych działań przez właściwe służby. Zdarzają się przypadki ujawnienia przestępstwa korupcyjnego, ponieważ któraś ze stron została np. pominięta w zyskach. Inne przypadki to anonimy lub czynności dziennikarzy śledczych. Wszystkie te działania służą do walki z korupcją, ale skuteczność tych działań kończy się wtedy, gdy wymiar sprawiedliwości jest nieskuteczny.

Z badań TNS OBOP przeprowadzonych w 2010 r. wynika, że nadal zdecydowana większość respondentów (prawie $\frac{3}{4}$) jest przekonana o tym, że korupcja w Polsce występuje „bardzo często” lub „raczej często”. Badania sondażowe są niezwykle cenne i pomocne przy opracowywaniu kilkuletnich założeń do działań profilaktycznych, edukacyjnych i prewencyjnych. Zapobieganie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale przede wszystkim prewencja i profilaktyka. Niemniej

jednak należy pamiętać, że korupcja to nie choroba, którą można wyeliminować jedynie poprzez profilaktykę. Korupcja to przestępstwo, z którym należy bezwzględnie walczyć, stosując odpowiednie metody, w tym skutecznie egzekwując wyroki sądów oraz wprowadzając odpowiedzialność finansową.

W przygotowanej dla Państwa publikacji przedstawione zostaną ciekawe informacje związane z tematyką korupcji. Poruszana w artykułach problematyka została podzielona na trzy części.

W pierwszej części zatytułowanej **Korupcja w wybranych organach administracji państwowej** znajdują się artykuły na temat profilaktyki korupcyjnej stosowanej w Straży Granicznej, zjawiska sprzedajności, wyzwań etycznych oraz doświadczeń Biura Spraw Wewnętrznych Policji w zwalczaniu korupcji wśród policjantów.

W drugiej części zatytułowanej **Rozważania na temat korupcji** znajdują się artykuły dotyczące wpływu korupcji na funkcjonowanie i rozwój Polski i jej obywateli, filozoficznej koncepcji odpowiedzialności, społecznej percepcji korupcji, realizacji programu *Community policing* na rzecz poprawy poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz korupcji w piłce nożnej.

W trzeciej części zatytułowanej **Korupcja a prawo – wybrane ujęcia** znajdują się artykuły na temat konstrukcji zarzutu czynów o charakterze korupcyjnym, klauzuli niepodlegania karze z art. 229. § 6. Kodeksu karnego oraz konstytucyjnego prawa do informacji publicznej jako czynnika ograniczającego korupcję.

Mam nadzieję, że poruszona w przygotowanej dla Państwa publikacji tematyka przybliży problem zjawiska korupcji oraz przyczyni się do dalszej dyskusji nad tym niepokojącym i niebezpiecznym zjawiskiem.

Paweł Chodak

**CZEŚĆ I - KORUPCJA W WYBRANYCH
ORGANACH ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

PREVENTION OF CORRUPTION IN THE POLISH BORDER GUARD

PROFILAKTYKA KORUPCYJNA W STRAŻY GRANICZNEJ

płk SG Artur Michalak

Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie
artur.michalak@strazgraniczna.pl

chor. SG Karolina Miklaszewska

Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie
karolina.miklaszewska@strazgraniczna.pl

ABSTRACTS

Corruption prevention in the Border Guard is conducted by the Interior Affairs Bureau of the Border Guard in cooperation with the heads of organizational departments/bureaus of the Border Guard Headquarters and organizational units of the Border Guard. From 2002 to 2009 these activities were conducted in accordance with *the National Anti-corruption Strategies (Rządowe Strategie Antykorycyjne)*. Consequently, a spectrum of particular legislative and organizational activities had been undertaken, which influenced the improvement of performed tasks and selection of candidates adequate to serve as Border Guards. During the following years, the assumptions of the National Anti-corruption Strategies were maintained and the internal *Programme on preventing corruption in the Border Guard in 2012 (Program przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w 2012 r.)* was implemented. The following publication constitutes a summary of the previous anti-corruption actions carried out in the Border Guard. Additionally, it outlines the main assumptions of the planned undertakings, which are to be based, among others, on the analysis of the cases conducted by the Interior Affairs Bureau of the Border Guards. The analysis will allow to estimate the corruption threaten areas and to direct preventive actions towards the most neuralgic areas of the Border Guard responsibility. It should be emphasized, that because of its pathological nature, corruption is a serious problem in every area of the public activity and that is why the Border Guard was and still is undertaking several actions in order to limit this negative phenomenon.

Profilaktyka korupcyjna w Straży Granicznej realizowana jest przez Biuro Spraw Wewnętrznych SG we współpracy z kierownikami komórek organizacyj-

nych KGSG oraz jednostek organizacyjnych SG. W latach 2002-2009 działania prowadzone były w oparciu o *Rządowe Strategie Antykorupcyjne*, w wyniku których podjęto szereg działań legislacyjno-organizacyjnych, które miały znaczący wpływ na poprawę jakości wykonywanych zadań i dobór właściwych kandydatów do służby w SG. W latach późniejszych kontynuowano założenia Rządowych Strategii Antykorupcyjnych i wprowadzono wewnętrzny *Program przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w 2012 r.* Niniejsza publikacja stanowi podsumowanie dotychczasowej działalności profilaktycznej w Straży Granicznej oraz określa główne założenia w zakresie planowanych działań. Ich podstawą będzie m.in. analiza spraw prowadzonych przez Biuro Spraw Wewnętrznych SG, która pozwoli na określenie głównych obszarów zagrożeń korupcyjnych i ukierunkowanie działań prewencyjnych na najbardziej newralgiczne obszary działalności służbowej Straży Granicznej. Należy podkreślić, że korupcja ze względu na swój patologiczny charakter stanowi problem w każdym obszarze działalności publicznej, dlatego też Straż Graniczna podejmowała i podejmuje szereg działań, które mają przyczynić się do jej ograniczenia.

KEY WORDS:

strategy, prevention, threats, ethics, functionary, employee, cooperation, public safety
strategia, prewencja, zagrożenia, etyka, funkcjonariusz, pracownik, współpraca, bezpieczeństwo publiczne

WPROWADZENIE

Problem korupcji występował i występuje w różnych obszarach działalności państwa na przestrzeni lat. Skala i natężenie korupcji zależy od szeregu czynników zarówno społecznych, kulturowych, obyczajowych, jak i od skuteczności działań państwa w jej zwalczaniu. Nie ulega jednak wątpliwości, że ma ona negatywny wpływ na wszelkie obszary działalności, w których występuje, w tym także na sferę administracji publicznej.

Potwierdzeniem powyższego są chociażby określone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne obszary życia publicznego zagrożone korupcją, do których należą administracja państwowa i samorządowa, służba zdrowia i farmacja, oświata i szkolnictwo wyższe, administracja celna i administracja skarbowa, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz sektor gospodarczy (Bil, 2012, s.78). Prezes Rady Ministrów podpisał Uchwałę nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii *Sprawne Państwo 2020*. W dokumencie tym, w części dotyczącej diagnozy i trendów społeczno-gospodarczych w obszarze *Sprawność Państwa* wskazano, że poza wyraźnie zdefini-

owanymi w badaniach oczekiwaniami społecznymi w zakresie bezpieczeństwa istnieją inne poważne zagrożenia dla państwa i społeczeństwa, które generują wymierne, ekonomiczne i społeczne straty np. przestępczość zorganizowana, w tym gospodarcza, narkotykowa, handel ludźmi, terroryzm. Istotnym problemem pozostaje nadal przestępczość korupcyjna (Prezes Rady Ministrów [PRM] 2013). W sytuacji korupcji społeczeństwo traci zaufanie do władzy, przez co władza w konsekwencji traci legitymizację społeczną. Na zaufaniu będącym elementem kapitału społecznego buduje się gospodarkę i wolny rynek, gdy zaufania brakuje, gospodarka nie może się rozwijać (Guz, 2012, s. 93). Potwierdzenie powyższego stanowią między innymi zapisy preambuły Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, w której wskazuje się, że korupcja jest wielkim zagrożeniem dla rządów prawa, demokracji oraz praw człowieka, dla uczciwości i sprawiedliwości społecznej, powstrzymuje rozwój ekonomiczny oraz zagraża prawidłowemu i uczciwemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej (Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, 1999). Odpowiedzialność za właściwe, w tym wolne od korupcji i innych nieprawidłowości, funkcjonowanie państwa ponoszą wszystkie organy administracji publicznej, zwłaszcza te stojące na straży porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Mając na uwadze powyższe, należy pamiętać, że Straż Graniczna jako instytucja państwowa stanowi jeden z komponentów struktury państwa. Postawa jej funkcjonariuszy i pracowników wpływa na całościowy obraz organów państwowych i ich przedstawicieli.

ZADANIA STRAŻY GRANICZNEJ W ZAKRESIE ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI

Ustawa o *Straży Granicznej* stanowi, że do zadań formacji należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, w tym przestępstw określonych w art. 228., 229. i 231. Kodeksu karnego, popełnionych przez pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych, przestępstw określonych w art. 229. Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej. Straż Graniczna prowadzi postępowania w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228., 229. i 231. Kodeksu karnego, popełnionych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych (art. 1. ust. 2. pkt 4. lit. f i g oraz ust. 2.a, ustawa o Straży Granicznej).

W Straży Granicznej komórką organizacyjną wyspecjalizowaną w zakresie roz-

poznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, jak również popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami i pracownikami w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy i pracowników jest Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

W strategii *Sprawne Państwo 2020* wykazano, że sprawność poszczególnych służb i organów administracji realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa jest zależna od wysokiego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy, profesjonalnego zarządzania, właściwych zasobów kadrowych, racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, a także dokładnego rozpoznania zagrożeń (PRM, 2013).

Aby dążyć do osiągnięcia takiego poziomu, należy podejmować działania kompleksowe usprawniające działalność danej instytucji. Straż Graniczna podejmuje szereg działań mających na celu przeciwdziałanie i wyeliminowanie zjawiska korupcji z własnych szeregów. Są to procesy, które powinny wielotorowo oddziaływać na funkcjonariuszy i pracowników formacji. Z wieloletnich doświadczeń Biura Spraw Wewnętrznych SG wynika, iż szczególnie ważnym, jeżeli nie najważniejszym elementem jest kształcenie świadomości kadr i budowanie prawidłowych postaw etycznych. Czynniki represyjny jest tylko niezbędnym narzędziem w przypadkach, gdy mimo próby rozwiązań systemowych, następuje konieczność usunięcia ze służby lub pracy osób nieuczciwych. W ramach oceny zjawiska korupcji w Straży Granicznej szczególną uwagę należy zwrócić na procesy związane z reorganizacją SG na przestrzeni ostatnich lat. Zmiany wynikały z wejścia Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen, co wiąże się bezpośrednio z przeniesieniem na Polskę odpowiedzialności za ochronę zewnętrznej granicy UE. Związane z powyższym procesy dyslokacji sił i zmian organizacyjnych powodują, iż zagrożenie zjawiskiem korupcji dotyczy przede wszystkim funkcjonariuszy pełniących służbę w tym obszarze.

STRATEGIE ANTYKORUPCYJNE REALIZOWANE PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ W LATACH 2002-2012

W latach 2002-2009 Straż Graniczna realizowała Rządowe Strategie Antykorupcyjne opracowane na lata 2002-2004 oraz 2005-2009. W tym okresie w SG wprowadzono zmiany legislacyjne i organizacyjne służące ograniczeniu zjawiska korupcji oraz innych nieprawidłowości w służbie. Miały one na celu także zaostrzenie konsekwencji w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych

i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej albo za przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku przestępczym lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

Poszerzono jednocześnie uprawnienia operacyjne Straży Granicznej o realizację kontroli operacyjnej i kontrolowanego przyjęcia w sprawach określonych w art. 229. Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej (art. 9.e ust. 1. pkt 6.a i 9.f ust. 1. pkt 1.a, ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej). Zmiany te między innymi przyczyniły się do wzrostu wykrywalności w sprawach o przestępstwa korupcyjne związane z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG, co obrazuje poniższe zestawienie.

Tabela 1. Zestawienie statystyczne dotyczące funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy Straży Granicznej, którym przedstawiono zarzuty z art. 228. oraz 231. § 2. Kodeksu karnego w latach 2008-2012

Rok	Liczba podejrzanych
2008	10
2009	8
2010	14
2011	14
2012	16

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

W ramach zmian legislacyjnych i organizacyjnych wprowadzono obowiązek corocznego składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy i pracowników SG. Funkcjonariusze oraz pracownicy Straży Granicznej są obowiązani złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy, corocznie oraz na żądanie Komendanta Głównego Straży Granicznej, właściwych komendantów oddziałów lub komendantów ośrodków szkolenia Straży Granicznej. Oświadczenie o stanie majątkowym powinno zawierać informacje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach cywilnych lub spółkach prawa handlowego, posiadanych udziałach lub akcjach w tych spółkach, mieniu nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy lub

związku międzygminnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, mieniu ruchomym, innych prawach majątkowych oraz o zobowiązaniach pieniężnych. Oświadczenie to powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego lub w spółdzielniach, z wyjątkiem funkcji w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej (art. 91.a ust. 1. i 2., ustawa o Straży Granicznej).

Funkcjonariusze oraz pracownicy Straży Granicznej są także obowiązani poinformować przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub usługi w zakresie ochrony osób i mienia, objęciu w nich akcji lub udziałów lub podjęciu działalności gospodarczej w tym zakresie. Obowiązek ten dotyczy również sytuacji bycia wykonawcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759, z późn. zm.) na rzecz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wystąpieniu takiej sytuacji (art. 91.b, ustawa o Straży Granicznej).

Wprowadzono ponadto nowe zasady postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na funkcjonariuszy, poprzez opracowanie procedur zapewniających bezstronność i obiektywność podczas naboru. Sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej określony został w ustawie o Straży Granicznej oraz w przepisach wykonawczych.

Służbę w Straży Granicznej może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, o nieposzlakowanej opinii, niekarana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystająca w pełni z praw publicznych, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotowa jest się podporządkować, a także dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji [MSWiA], 2010).

Bazując na doświadczeniach ze Strategii Antykorupcyjnej 2002-2009 oraz danych ze spraw o charakterze korupcyjnym prowadzonych w pionie spraw wewnętrznych, w 2012 r. wprowadzono i realizowano *Program przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w 2012 r.*

W preambule *Programu* na kierowników jednostek/komórek organizacyjnych nałożono zadania o charakterze ogólnym dotyczące systematycznej analizy

i oceny sytuacji, organizacji służby, nadzoru służbowego, przedsięwzięć szkoleniowo-profilaktycznych i organizacyjno-kadrowych oraz współpracy z Biurem Spraw Wewnętrznych SG.

Podsumowując zrealizowany program, należy wskazać, że w jego ramach przeprowadzono szereg szkoleń zarówno dla kadry kierowniczej i dowódczej, jak i szkoleń prowadzonych w ramach doskonalenia lokalnego. Na bieżąco dokonywano analizy sytuacji kadrowo-organizacyjnej w jednostkach organizacyjnych SG z udziałem funkcjonariuszy pionu spraw wewnętrznych. Natomiast w ramach współpracy pionów operacyjno-śledczego, granicznego, do spraw cudzoziemców oraz pionu spraw wewnętrznych okresowo analizowano skuteczność i organizację służby oraz dokonywano oceny zagrożeń korupcyjnych. W ramach tej współpracy określone były potencjalne obszary zagrożeń korupcyjnych, prowadzona była wymiana informacji o rozpracowywanych grupach przestępczych oraz współdziałających z nimi funkcjonariuszami SG, wymiana informacji w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w pełnieniu służby, a także realizowane były działania zmierzające do poprawy nadzoru służbowego nad funkcjonariuszami realizującymi zadania w ochronie szlaków komunikacyjnych.

ETYKA ZAWODOWA FUNKCJONARIUSZY I PRACOWNIKÓW STRAŻY GRANICZNEJ

Niezależnie od powyższego jednym z ważniejszych osiągnięć realizowanych w ramach Strategii Antykorupcyjnych, któremu warto poświęcić więcej uwagi ze względu na jego rangę, było wprowadzenie *Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej*.

Etyka zawodowa jawi się jako jeden z najważniejszych zbiorów zasad, jakimi powinien kierować się funkcjonariusz publiczny.

Wagę etyki zawodowej podkreślają prof. Hubert Izdebski i prof. Michał Kulesza (2004, s. 306), podnosząc, że aby występowało uczciwe państwo, nie wystarczy skupiać się na ważnych skądinąd zagadnieniach, jak właściwy dobór, kształcenie, wynagradzanie czy kontrolowanie pracowników administracji. Trzeba przede wszystkim prawidłowo zorganizować całe państwo, traktując problematykę etyki jako jedno z podstawowych kryteriów rozstrzygnięć dokonywanych przez ustawodawcę, w pozornie tylko odległych od siebie sferach, jak udzielanie zamówień publicznych, zasady i tryb zatrudniania pracowników publicznych czy dostęp obywateli do dokumentów administracji.

W doktrynie prawa administracyjnego określone są także czynniki, które wpływają na jakość pracy urzędników, od której zależy jest stopień wykonywania zadań administracji. Jako podstawowe wymienia się poziom fachowego przygotowania, zdolność do inicjatywy i samodzielnego działania, niezależność wobec

różnorodnych nacisków politycznych i społecznych, spełnianie wysokich wymogów etycznych. Cechy te, w dobrze funkcjonującym aparacie administracyjnym powinny być identyfikowane i promowane najlepiej poprzez trwałe systemowe mechanizmy, gwarantowane m.in. odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi (Cieślak, 2000, s. 263).

Anna Jaroń z Instytutu Politologii Uniwersytetu Stefana Kardynała Wyszyńskiego wskazuje na podstawowe cele nauczania etyki, do których należą:

- poznanie zasad etyki w życiu publicznym polegające na przekazaniu informacji o pewnych kanonach w postępowaniu urzędnika, nieobejmujące jednak ich przyswojenia przez odbiorcę;
- uświadamianie przyszłym urzędnikom ich odpowiedzialności za wykonywane zadania zakładające przedstawienie istotnych wątków, których realizacja uzależniona jest od ich zinternalizowania przez odbiorcę;
- zwiększenie zaufania obywateli względem administracji publicznej, czemu służą dostrzegalne cechy charakteryzujące pracę urzędników;
- zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej – możliwe jest do zrealizowania przez ocenę wystawioną urzędowi i urzędnikom przez odbiorców usług publicznych; Etyczne postępowanie urzędników przekłada się na sprawne funkcjonowanie instytucji dzięki wewnętrznej infrastrukturze oraz za sprawą procedur oceny pracy urzędników (2011, s. 131).

W cytowanej powyżej publikacji jako narzędzia służące umacnianiu postaw etycznych wymienia się podnoszenie poziomu etycznego wśród przyszłych i obecnych pracowników instytucji publicznych, szkolenia z zakresu etyki urzędniczej przeznaczone dla pracowników instytucji publicznych, przywództwo etyczne, budowanie i umacnianie kultury etycznej, a także działania zmierzające do przyjęcia strategii postępowania etycznego czy kodeksów etycznych dla pracowników administracji publicznej (Jaroń, 2011, s. 131-131).

Jak już wspomniano, w Straży Granicznej z mocy zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej wprowadzono *Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej*. Zgodnie z tymi zasadami funkcjonariusz Straży Granicznej ma zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej demokratyczny ustrój i bezpieczeństwo granicy państwowej, a w szczególności bezwzględnie zwalcza korupcję, nie zachowuje się w sposób wskazujący na chęć uzyskania jakichkolwiek korzyści materialnych za wykonywanie obowiązków służbowych, nie zaciąga żadnych zobowiązań w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych (Komendant Główny Straży Granicznej, [KGSG], 2003).

Najważniejszym dokumentem regulującym wymagania etyczne wobec pracowników SG jest *Kodeks Etyki Służby Cywilnej* (PRM, 2002, 2011). Dokument ten sta-

nowi, iż pracownicy powinni działać praworządnie, traktować odbiorców swoich usług bezstronnie, pracować rzetelnie i profesjonalnie. Winni zachować lojalność wobec urzędu i zwierzchników, odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych lub osobistych (Centralne Biuro Antykorupcyjne, [CBA], 2012).

Na przestrzeni ostatniej dekady nastąpiła zmiana pokoleniowa i jakościowa funkcjonariuszy SG, dlatego też należy podkreślić, że następuje regularny wzrost świadomości prawnej i etycznej, przez co korupcja w dużej mierze postrzegana jest już jako konieczna do wyeliminowania patologia społeczna. Funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej są coraz lepiej wykształceni i niezmiennie kształcą się zarówno w ramach szkoleń realizowanych wewnątrz instytucji, jak również podnosząc indywidualnie swoje kwalifikacje, co przekłada się między innymi na jakość ich pracy.

Tabela 2. Wykształcenie funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej

	Wykształcenie wyższe	Wykształcenie średnie	Pozostałe
Funkcjonariusze Straży Granicznej	9930	4412	10
Pracownicy Straży Granicznej	1225	1697	790

Źródło: dane własne Straży Granicznej (stan na dzień 31.03.2013 r.).

Zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i krajowej toczą się dyskusje na temat cech, jakie powinien posiadać urzędnik administracji, aby był gwarantem działań etycznych. Przemysław Fenrych w publikacji *Podręcznik dobrych praktyk, Przejrzysty samorząd* wyodrębnił katalog cech, które pojawiają się na każdym szczeblu dyskusji i które wymagają zaakcentowania:

- bezstronność – wszelkie decyzje powinny być podejmowane w imię dobra publicznego, z pominięciem jakiegokolwiek własnych korzyści bądź korzyści osób lub organizacji sobie bliskich;
- obiektywizm – wszelkie podejmowane decyzje powinny być oparte wyłącznie na kryteriach merytorycznych; Obiektywizm jako zasada wyklucza motywy polityczne, wyznaniowe, a zwłaszcza finansowe;

- niezawisłość – urzędnik podejmujący decyzję nie powinien być w jakikolwiek sposób i w jakimkolwiek wymiarze zależny od osób lub środowisk, których ta decyzja może dotyczyć;
- przejrzystość w działaniu – wszystkie decyzje powinny być podejmowane tak jawnie, jak tylko jest to możliwe, każda decyzja powinna być uzasadniona w sposób jawny, a ograniczenie tej zasady stanowić musi wyjątek motywowany dobrem publicznym;
- rzetelność – realizowanie zadań z największą starannością i troską, z wykorzystaniem w pełni wiedzy i umiejętności;
- odpowiedzialność – świadomość działania w interesie społecznym i ponoszenie odpowiedzialności przed społeczeństwem za swoje decyzje, co w konsekwencji oznacza stałą gotowość do poddania się społecznej kontroli (Fenrych, s. 98-99).

Dotychczasowe rozważania na temat kompetencji i predyspozycji, jakimi powinni się legitymować funkcjonariusze publiczni realizujący zadania w administracji, wskazują wyraźnie na konieczność podejmowania działań w celu podniesienia świadomości, edukacji i kształcenia kadr, które będą stały na straży porządku prawnego. Niestety jednak w każdym środowisku zawodowym mogą wystąpić jednostki, które nie zasługują swoją postawą na miano przedstawiciela instytucji państwowej, stąd też konieczność podejmowania działań zapobiegających takim sytuacjom. Jak pokazuje doświadczenie Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej w zwalczaniu korupcji, ważne jest przede wszystkim „niegodzenie się na korupcję”. Funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej powinni podejmować szybkie i jednoznaczne działania w stosunku do nieuczciwych kolegów. Dopuszczanie się korupcji przez nieuczciwą, nieliczną grupę może także wynikać ze swobodnego przyzwolenia społecznego i braku reakcji - „*środowisko tego nie widzi lub nie chce widzieć*”. Z uwagi to niezwykle ważną misją jest uświadamianie patologicznego charakteru zjawiska korupcji oraz jego społecznych i prawnych konsekwencji.

DIAGNOZA ZAGROZEŃ KORUPCYJNYCH W STRAŻY GRANICZNEJ

W oparciu o dane Straży Granicznej (własne Biura Spraw Wewnętrznych SG oraz pochodzące od kierowników jednostek organizacyjnych SG) określono następujące obszary zagrożeń korupcyjnych:

- korupcja w przejściach granicznych,
- korupcja w ochronie odcinka granicy zielonej,
- udział funkcjonariuszy SG w zorganizowanych grupach przestępczych i ujawnianie informacji służbowych,

- korupcja w ochronie szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym.

Na podstawie danych statystycznych dotyczących funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy Straży Granicznej, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstw z art. 228. oraz 231. § 2. Kodeksu karnego, a także dotyczących funkcjonariuszy, których próbowano skorumpować, określono grupę najbardziej narażoną na możliwość zetknięcia się ze zjawiskiem korupcji:

- służba pełniona w ochronie szlaków komunikacyjnych i kontroli ruchu granicznego,
- stanowisko: kontroler/referent, asystent, specjalista,
- staż służby: 4 – 15 lat,
- korpus podoficerów i chorążych.

CHARAKTERYSTYKA FUNKCJONARIUSZY I BYŁYCH FUNKCJONARIUSZY SG, KTÓRYM PRZEDSTAWIONO ZARZUTY POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTW Z ART. 228 K.K. ORAZ 231 § 2 K.K. W LATACH 2008 – 2012

Tabela 3. Staż służby podejrzanych

Staż służby	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228., 231. § 2. k.k.)
0-3	2
4-5	2
6-10	18
11-15	24
16-20	12
21-25	3
powyżej 25	1

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Tabela 4. Wiek podejrzanych

Przedział wiekowy	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228., 231. § 2. k.k.)
20-25	0
26-30	10
31-35	15
36-40	23

41-45	8
46-50	2
powyżej 50	4

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Tabela 5. Podejrzani wg korpusu

Korpus	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228, 231 § 2 k.k.)
szeregowych	1
podoficerów	30
chorążych	26
oficerów młodszych	3
oficerów starszych	2

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Tabela 6. Podejrzani wg stanowisk

Stanowiska	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228., 231. § 2. k.k.)
referenci	2
asystenci	11
strażnicy graniczni	2
kontrolerzy	36
specjaliści	9
kierownicy zmian	0
kierownicy sekcji	1
naczelnicy	0
główni księgowi	1

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

CHARAKTERYSTYKA FUNKCJONARIUSZY, KTÓRYCH USIŁOWANO SKORUM-

POWAĆ W LATACH 2010-2012

Tabela 7. Rodzaj pełnionej służby

	2010	2011	2012
ochrona szlaków komunikacyjnych	17	11	5
kontrola ruchu granicznego	51	37	29
kontrola legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców	1	5	1
ochrona granicy państwowej	0	2	0
prowadzenie postępowań administracyjnych wobec cudzoziemców	0	2	0

Źródło: dane własne Straży Granicznej.

Tabela 8. Stanowisko

	2010	2011	2012
kontroler/referent	26	18	24
asystent	38	37	9
specjalista	3	2	2

Źródło: dane własne Straży Granicznej.

Tabela 9. Staż służby

	2010	2011	2012
0-3 lata	21	12	7
4-10 lat	39	33	25
11-15 lat	6	12	3
16-20 lat	3	0	0

Źródło: dane własne Straży Granicznej.

RZE PROFILAKTYKI KORUPCYJNEJ

Z uwagi na potrzebę realizacji i koordynacji działań profilaktyki korupcyjnej przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną z dniem 1 września 2013 r. zmodyfikowano istniejące rozwiązania organizacyjne i utworzono w Biurze Spraw Wewnętrznych SG Wydział Profilaktyki i Rozpoznania Zagrożeń. Są w nim realizowane zadania w zakresie rozpoznawania zagrożeń oraz ich analiza, a także profilaktyczne, w tym szkoleniowe, wynikające ze zdiagnozowanych zagrożeń. Poza pionem spraw wewnętrznych w działalność prewencyjną zaangażowane są także skutecznie inne podmioty Straży Granicznej: Komendanci Oddziałów i Ośrodków Szkolenia, Dyrektorzy Biur i Zarządów Komendy Głównej Straży Granicznej.

Głównym celem działań Wydziału jest gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących przestępczości korupcyjnej, ale także w obszarach występowania nieprawidłowości mogących mieć wpływ na jakość i sprawność realizacji zadań przez Straż Graniczną. Wydział współpracuje z ośrodkami szkolenia SG w zakresie wzmocnienia świadomości prawnej, kształtowania właściwych postaw etycznych, a także reakcji zarówno funkcjonariusza, jak i jego przełożonego na propozycję korupcyjną oraz koordynuje przedsięwzięcia szkoleniowe realizowane przez komórki wewnętrzne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Jak już podkreślano, jednym ze skutecznych sposobów zapobiegania zjawisku korupcji jest pogłębianie wiedzy na ten temat. Funkcjonariusze i pracownicy SG mogą spotykać się w trakcie swojej służby czy pracy z sytuacjami o charakterze korupcyjnym i oczywistym jest, że aby wiedzieli, jak przeciwdziałać i eliminować to zjawisko, powinni poznać mechanizmy nim kierujące oraz środki prawne, w które wyposażone są organy państwowe w walce z tym problemem. Z uwagi na to dotychczasowe działania profilaktyczne skupiały się głównie na szkoleniu.

W ramach działalności edukacyjnej Biuro Spraw Wewnętrznych SG zmodyfikowało tematykę realizowanych zajęć, główny nacisk położono na sposób postępowania funkcjonariusza SG w sytuacji próby wręczenia korzyści majątkowej oraz jego ochronę prawną w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Słuchaczom wskazywane są sposoby postępowania w określonych sytuacjach o charakterze korupcyjnym oraz instrumenty prawne, jakie przysługują im w przypadku naruszenia ich dóbr.

Działania w ramach skoordynowanej polityki antykorupcyjnej określone w przywoływanej strategii *Sprawne Państwo 2020* mają zostać oparte na wzmocnieniu prewencji i edukacji oraz zwalczaniu tego rodzaju przestępczości. Głównym założeniem jest intensyfikacja działań profilaktycznych, w tym edukacji antykorupcyjnej skierowanej zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i bezpośrednio do pracowników administracji publicznej. Autorzy strategii wprost artykułują

wniosek, że niski poziom świadomości na temat zachowań korupcyjnych to jeden z najważniejszych czynników uniemożliwiających skuteczne zwalczanie korupcji (PRM, 2013).

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych został opracowany projekt *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018*. Stanowi on kontynuację przedsięwzięć realizowanych od 2002 w I i II etapie *Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna*.

Głównym celem *Rządowego Programu* jest ograniczenie korupcji w kraju, natomiast cele szczegółowe dotyczą wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wzmocnienia zwalczania korupcji.

Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych ma polegać na wzmocnieniu wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej, kształtowaniu postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie, jak również na zwiększeniu aktywnego udziału społeczeństwa w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji. Ponadto jako istotne wskazano wzmocnienie współpracy społeczeństwa i organizacji pozarządowych z administracją publiczną oraz wspieranie postaw etycznych w sektorze prywatnym.

Wzmocnienie zwalczania korupcji oznacza doskonalenie mechanizmów i struktur antykorupcyjnych w organach ścigania, jak również współdziałanie i koordynację działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, doskonalenia rozwiązań prawnych w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości korupcyjnej, realizację zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie prawnokarnym oraz ścigania przestępczości korupcyjnej.

W Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej został opracowany projekt *Planu realizacji działań w zakresie przeciwdziałania korupcji Straży Granicznej*, który jest spójny z Programem Rządowym i uwzględnia wszystkie założenia w zakresie właściwości Straży Granicznej.

Główne jego założenia opierają się na zaangażowaniu wszystkich kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Straży Granicznej w jego realizację w następujących obszarach: legislacyjnym, zarządczym, analitycznym oraz edukacyjnym. Planowana jest kontynuacja systematycznych szkoleń z zakresu profilaktyki korupcyjnej dla różnych grup funkcjonariuszy, od tych odbywających szkolenie podstawowe, do funkcjonariuszy z wieloletnim doświadczeniem zawodowym i zajmujących stanowiska kierownicze. Niezależnie od przedsięwzięć szkoleniowych realizowane działania będą także ukierunkowane na sprawne i skuteczne rozpoznawanie oraz wykrywanie sprawców przestępstw korupcyjnych oraz niezwłoczne podejmowanie przedsięwzięć profilaktycznych związanych ze stwierdzonymi czynami przestępczymi. Ponadto położony zostanie nacisk na systematyczną

analizę struktury organizacyjnej, przepisów oraz praktyki służby granicznej w celu zapobiegania sytuacjom i zdarzeniom ułatwiającym przestępstwa korupcyjne.

Podsumowując, należy podkreślić, że do głównych celów, jakie stawia sobie Biuro Spraw Wewnętrznych SG w zakresie profilaktyki korupcyjnej, należy wzrost świadomości funkcjonariuszy w zakresie postępowania w przypadku próby wręczenia korzyści majątkowej, uświadamianie co do konieczności reagowania na wszelkie przejawy niewłaściwych zachowań, z którym mogą stykać się w służbie zarówno ze strony osób niebędących funkcjonariuszami, jak i kolegów – innych funkcjonariuszy, kształtowanie właściwych postaw etycznych oraz skuteczna współpraca z innymi pionami Straży Granicznej.

ZAKOŃCZENIE

Bezspornym jest fakt, że edukacja jest istotna w każdym obszarze działalności. Funkcjonariusze i pracownicy SG na poszczególnych etapach swojej kariery zawodowej przechodzą różne szkolenia, które przyczyniają się do właściwej realizacji zadań służbowych. Jednak kształcenie nie jest pomocne wyłącznie w pracy i realizacji zadań służbowych, służy zwłaszcza zdobywaniu wiedzy i doświadczenia na każdym etapie życia. Nigdy jednak nie następuje sytuacja, gdy wiedza jest pełna i niezawodnie określa i wskazuje drogę postępowania. Jeden z amerykańskich prezydentów Theodore Roosevelt, laureat Pokojowej Nagrody Nobla powiedział, że kształcić tylko umysł człowieka, nie udzielając mu nauk moralnych, to stwarzać zagrożenie społeczne. Dlatego też należy poszerzać wiedzę, ale także pracować nad właściwymi postawami i wartościami, którym przyświeca idea uczciwości i odpowiedzialności za własne czyny.

To oczywiście przekłada się na wąską dziedzinę, jaką jest profilaktyka korupcyjna. Skuteczna walka ze zjawiskiem korupcji możliwa jest tylko wtedy, gdy posiadziemy wiedzę, czym jest to zjawisko, jakie są jego symptomy, w jakich obszarach należy poszukiwać zagrożeń oraz jak mu się skutecznie przeciwstawiać.

Niezwykle interesujący w tym kontekście jest pogląd Antoniego Z. Kamińskiego, który podkreśla dwa wzajemnie powiązane aspekty zjawiska korupcji. Pierwszy dotyczy ładu moralnego i prawnego, drugi wiąże się z patologią zorganizowanych działań zbiorowych. Korupcja z punktu widzenia moralno-prawnego jest złamaniem umowy, a zatem jest sprzeniewierzeniem się zobowiązaniu o charakterze formalnym. Normy prawa oderwane od zasad moralności z reguły nie są przestrzegane, bo skuteczne prawo powinno być osadzone w akceptowanym przez społeczeństwo porządku moralnym. Z drugiej strony zastąpienie przez uczestników organizacji formalnych norm i zasad przez własne, partykularne normy musi prowadzić do spadku skuteczności i sprawności, aż do ostatecznego rozpadu insty-

tucji, uczestnicy ograniczają swój wkład na rzecz organizacji, coraz bardziej wykorzystując ją do własnych potrzeb (Kamiński, 2006, s. 368-369).

Powyższy pogląd rodzi konkluzję, że aby skutecznie eliminować korupcję z organizacji, tak należy zorganizować przedsięwzięcia profilaktyczne, aby urzędnicy pracujący w jej szeregach prezentowali normy moralne zgodne z porządkiem prawnym. Jednocześnie należy diagnozować te obszary i te grupy, które takich norm nie przestrzegają i dążą do realizacji arbitralnych interesów niezgodnych z ustawowymi celami działania instytucji.

Nie ulega wątpliwości, że obok działań profilaktycznych muszą być realizowane działania wykrywcze, ponieważ skuteczność i nieuchronność kary dla przestępców ma również skutek prewencyjny. Przywoływany wyżej Antoni Z. Kamiński wskazuje, że działania na rzecz korupcji są skuteczne wtedy, gdy przedsięwzięciom oświatowym towarzyszą zmiany w sferze regulacji prawnej oraz egzekucji przestrzegania prawa (2006, s. 373).

REFERENCES

- Bil, J. (2012). *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] Kosiński, J., Krak, K., Koman, A. (red.), *Korupcja i Antykorupcja, Wybrane zagadnienia, część III*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne. Pozyskano [21.10.2013] z http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/Korupcja_i_antykorupcja_Czesc_III.pdf.
- Cieślak, Z. i in. (2000). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwa prawnicze PWN.
- Fenrych, P. Etyka w działaniu urzędnika publicznego, [w:] Trutkowski C. (red.), *Przejrzysty samorząd, Podręcznik dobrych praktyk*. Pozyskano [21.10.2013] w antykorupcja.gov.pl/download/4/215/samorzad.pdf
- Guz, J. (2012). *Korupcja a zaufanie społeczne*, [w:] Bil, J., Wawrzusiszyn A (red.), *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Policji w Szczytnie.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Jaroń, A. (2011, grudzień). *Formacja w zakresie etyki przyszłego pracownika administracji publicznej*. Referat wygłoszony na: Etyka w służbie publicznej, Wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji, Warszawa. Pozyskano [21.10.2013] z http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/etyka_publicza.pdf.
- Kamiński, A. (2006) *Korupcja w warunkach pokomunistycznych przemian ustro-*

jowych: Podejście instytucjonalne, [w:] Wasilewski J. (red.) *Współczesne społeczeństwo polskie: dynamika zmian*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 116 poz. 675 z późn. zm.).

Strategia Sprawne Państwo 2020, Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej (Dz. U. nr 23 poz. 175 z późn. zm.).

Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z dnia 16 listopada 2004 r. nr 244, poz. 2443).

Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna II Etap wdrażania (2010), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.

Strategia Sprawne Państwo 2020. Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. nr 1, poz. 7).

Zarządzenie nr 114 Prezesa rady Ministrów z dnia 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. nr 46, poz. 683).

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21.10.2011 r.).

MODERN ETHICAL CHALLENGES IN POLICE SERVICE

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA ETYCZNE W SŁUŻBIE POLICYJNEJ

kom. mgr Bartosz Rykowski

Instytut Nauk Społecznych Wydział Administracji
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
b.rykowski@wspol.edu.pl

ABSTRACTS

This article is devoted to outlining the most important ethical issues in the police service. Particular attention was paid to the various manifestations of the corruption. Analysis of crime statistics indicate the scale of the problem and allows you to specify areas of police activity most vulnerable to acts of corruption. Discussion of the police code of ethics reveals a complex system of values and ethical norms that shape the ethos of professional police officer. It was also pointed chosen moral standards and their role in shaping the right attitudes towards various forms of corruption. A special role in shaping the attitudes of police officers have the right training and professional development. During basic training young police officer must be aware of the threat posed by corruption and must obtain the basic knowledge and skills to deal with corruption. During further training police officers are in regular contact with the contents referring to the phenomenon of corruption. During training, officers improve their skills to cope with these difficult situations.

Niniejszy artykuł został poświęcony nakreśleniu najistotniejszych problemów etycznych w policyjnej służbie. Szczególną uwagę poświęcono w nim różnym przejawom korupcji. Analiza statystyk przestępczości wskazuje na skalę problemu i pozwala określić najbardziej podatne na zachowania korupcyjne obszary aktywności policjantów. Omówienie policyjnego kodeksu etyki zawodowej ukazuje złożony system wartości i norm etycznych, których rolą jest właściwe kształtowanie etosu zawodowego policjanta. Wskazano także wybrane normy moralne i ich rolę w kształtowaniu właściwych postaw, które powinny być przyjmowane wobec różnych przejawów korupcji. Szczególną rolę w kształtowaniu w tym przypadku ma proces szkolenia i doskonalenia zawodowego. W ramach szkolenia podstawowego młody funkcjonariusz Policji zapoznaje się z zagrożeniem, jakie stanowi korupcja oraz musi zostać wyposażony w elementarną wiedzę i umiejętności radzenia sobie z nim. Na dalszych etapach szkolenia i doskonalenia zawodowego policjanci mają stały kontakt z treściami nawiązującymi do zjawiska korupcji. W ich trakcie doskonalą umiejętności radzenia sobie w tych trudnych sytuacjach.

KEY WORDS:

ethics, ethos, corruption, Police, service, training
etyka, etos, korupcja, Policja, służba, szkolenie

WPROWADZENIE

Inspiracją do powstania niniejszego artykułu stała się IV międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Korupcja a bezpieczeństwo państwa. Identyfikacja zagrożeń oraz strategie antykorupcyjne*, która odbyła się w dniach 9-10 października 2013 roku w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie. Problematyka zagrożenia zjawiskiem korupcji, zapobieganie i jej zwalczanie stanowi element stale obecny w praktyce policyjnej. Jednym z elementów budowania wśród policjantów świadomości konsekwencji, jakie niosą ze sobą zachowania korupcyjne, jest niewątpliwie rzetelny przekaz wiedzy w zakresie prawnych uwarunkowań zjawiska korupcji. Kolejnym, nie mniej ważnym elementem staje się kształtowanie właściwych postaw etycznych policjantów w obliczu tego zagrożenia. Dopiero właściwe połączenie wiedzy, umiejętności, kompetencji społecznych i moralno-etycznych daje funkcjonariuszom Policji realne narzędzia do radzenia sobie z szerokim spektrum korupcyjnych zagrożeń. Obecność problematyki antykorupcyjnej na wszystkich etapach i formach policyjnego szkolenia i doskonalenia zawodowego ukazuje wagę, jaką przykłada się w Policji do tego zagadnienia.

„Służbę można rozpatrywać jako szczególny moment w przestrzeni spotkania z drugim człowiekiem, w którym zachodzi sytuacja etyczna. Ten związek jest czymś ograniczonym, mianowicie na gruncie spotkania ma miejsce zawsze sytuacja etyczna. Nieco inna powstaje, gdy mamy do czynienia z kontaktem człowieka z rzeczą. Wówczas rodzi się przekonanie, że znaleźliśmy się w obrębie etyki. Dlatego można powiedzieć, że zachodzi tylko i wyłącznie, kiedy dochodzi do kontaktu z drugim człowiekiem. On, a raczej jego obecność, wyznacza nam ten rodzaj przestrzeni, gdzie ujawnia się sytuacja etyczna z konkretną treścią moralną. Ona niezależnie od typów wartości, np. witalnych, hedonistycznych czy też pospolitych albo heroicznych, zawsze stanowi przez swoją treść moralną jakąś wartość etyczną. Zresztą tak zaistniała przestrzeń, która powstała na gruncie spotkania z drugim człowiekiem, budzi w podmiocie poznającym nie tylko zmysł moralny, ale przede wszystkim poczucie powinności i obowiązku. Taką właśnie sytuację mamy w zakresie działania służb mundurowych (...). Trzeba pomóc! Trzeba wybawić z opresji drugiego człowieka. Wówczas tak powstająca sytuacja w przestrzeni spotkania po pierwsze staje się konkretną sytuacją etyczną, a również jakąś konkretną wartością” (T. Płoski, *Czy jest możliwy jeden aksjologiczny fundament służb mundurowych*, [w:] *Służyc w ochronie i obronie wartości; Aksjologiczne fundamenty służb*

mundurowych (red.) A. Szerauc, Płock 2010, s. 15, [w:] *Służyć i chronić – wskazówki do procesu kształtowania pożądanych postaw i zachowań w toku szkolenia zawodowego podstawowego*).

Cytatem tym rozpoczyna się jeden z rozdziałów podręcznika pt. *Służyć i chronić – wskazówki do procesu kształtowania pożądanych postaw i zachowań w toku szkolenia zawodowego podstawowego*, który to z kolei nosi tytuł *Wskazówki do realizacji procesu szkolenia i adaptacji*. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu wyeksponowanie pojęcia *służby* oraz zestawienie go z pojęciami: *powinności, obowiązku, pomocy, troski*. Właściwe ich przedstawienie, wyjaśnienie i pomoc w przyswojeniu stanowią cel, który stoi przed wszystkimi uczestnikami niełatwego procesu kształtowania młodych funkcjonariuszy Policji. Służyć to znaczy wykonywać swoje zadania z poświęceniem oraz w nawiązaniu do jakiejś idei, a także mając na uwadze szczególne wartości moralne i etyczne. W odniesieniu do służby policyjnej niesienie pomocy potrzebującym, zwłaszcza osobom poszkodowanym i pokrzywdzonym, z należytą troską, poczuciem obowiązku i zaangażowaniem, będzie wypełniało znaczenie pojęcia *służby*. Idee te muszą być także stale obecne w świadomości pozostałych policjantów. Zapominanie o nich czy też wypaczanie ich sensu prowadzi nieuchronnie do erozji wartości nierozzerwalnie związanych z policyjnym etosem zawodowym.

„Policja jest jak reszta społeczeństwa: wśród przeważającej większości uczciwie pracujących trafiają się też zgniłe jabłka. Trzeba szukać wszelkich sposobów, żeby te zgniłe jabłka znaleźć i wyeliminować, żeby nie psuły innych” (E. Sitek, *Zgniłe jabłka, Policja 997, nr 9, wrzesień 2013, s.14*). To cytat z wypowiedzi komendanta głównego Policji, nadinsp. Marka Działoszyńskiego.

Wybrane dane statystyczne na temat przestępczości w Policji w 2012 r. przedstawiają się następująco:

- 308 funkcjonariuszom ogólnie przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstw;
- 24 policjantów zostało tymczasowo aresztowanych;
- 74% podejrzanych policjantów stanowią funkcjonariusze służby prewencyjnej, 24% policjanci służby kryminalnej, 2 % służby wspomagającej;
- 51% ogółu podejrzanych stanowią funkcjonariusze ze stażem poniżej 10 lat;
- 1288 czynów przestępczych zarzucono policjantom;
- 889 przedstawionych policjantom zarzutów dotyczyło przestępstw korupcyjnych;
- przestępstwa korupcyjne stanowiły 69% wszystkich zarzutów przedstawionych policjantom;

- 65% wszystkich przestępstw popełnianych przez policjantów było bezpośrednio związane z pełnieniem przez nich służby na drogach;
- 97% wszystkich przestępstw korupcyjnych zostało popełnionych w związku z pełnieniem służby na drogach;
- 75% policjantów podejrzanych o popełnienie przestępstwa na drodze stanowią funkcjonariusze ruchu drogowego, 23% – funkcjonariusze prewencji, 2% – służby kryminalnej (Na podstawie materiałów z Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, oprac. E. Sitek , [w:] *Policja 997*, nr 9, wrzesień 2013, s. 16).

Zaprezentowane powyżej dane statystyczne, pozwalają jednak zaobserwować przewagę przestępstw korupcyjnych wśród pozostałych kategorii przestępstw. Z drugiej jednak strony nie można przeoczyć faktu, że blisko 1300 czynów przestępczych zarzucono 308 funkcjonariuszom należącym do stutysięcznej formacji. Gdyby 1300 przestępstw w skali roku popełniono w stutysięcznym mieście, byłoby to najbezpieczniejsze miasto na świecie. Dane te nie zawierają także wskazania, ilu funkcjonariuszy zostało skazanych przez sądy, co można uznać za ostateczne potwierdzenie winy także w sensie moralnym. Zaprezentowane dane statystyczne odnoszą się siłą rzeczy wyłącznie do przestępstw, a więc tej kategorii niegodnych uczynków, które to znalazły swoje miejsce w kodeksie karnym. Ponadto dotyczą tylko przestępstw stwierdzonych, a przecież istnieje jeszcze ciemna liczba, która to z oczywistych względów nie może być znana. Dane te jednak mogą stanowić także materiał wyjściowy do analizy i namysłu nad moralnym i etycznym tłem postępowania policjantów, którzy zdecydowali się na złamanie norm zawartych w policyjnym kodeksie etycznym. Upoważniają także do stwierdzenia, że problem korupcji jest jednym z najważniejszych wyzwań etycznych stojących przed funkcjonariuszami Policji. Największa liczba potwierdzonych sytuacji korupcyjnych dotyczy policjantów ruchu drogowego i prewencji, zaś dochodzi do nich najczęściej podczas czynności związanych z wykonywaniem zadań służbowych na drogach. Niepokojąco wysoki odsetek sprawców to policjanci ze stosunkowo krótkim stażem służby.

Stanowienie bezpieczeństwa wewnętrznego, jego poziom i jakość w znaczącej mierze zależne są od poziomu świadomości zawodowej i systemu wartości ludzi, którym powierzono jego ochronę i obronę (A. Pawłowski, *Etyka przełożonego policyjnego – próba zestawienia głównych problemów*, [w:] *Etyka w zarządzaniu Policją*, pod red. A. Letkiewicza, Szczytno 2011, s. 55).

„Zawód policjanta wyposażony jest w szerokie uprawnienia władcze i przez to poddawany szczególnie trudnym próbom sumienia. Najważniejsze z nich to: stały kontakt z ludzkim nieszczęściem, jego ofiarami i sprawcami, możliwość użycia

środków przymusu i przemocy łącznie z możliwością użycia broni wobec osób naruszających porządek i prawo, utajony charakter działań pracy operacyjno-śledczej, a wreszcie – hierarchiczna zależność służbowa, zobowiązująca do wykonywania rozkazów i poleceń przełożonych (A. Pawłowski, *op. cit.*, s. 58).

Zasady etyki zawodowej policjanta zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 805 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2003 r. w sprawie zasad etyki zawodowej policjanta. Ich brzmienie jest następujące:

- § 1. 1. Zasady etyki zawodowej policjanta wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych uwzględniających specyfikę zawodu policjanta.
2. Obowiązkiem policjanta jest przestrzeganie zasad etyki zawodowej.
- § 2. W sytuacjach nieuregulowanych przepisami prawa lub nieujętych w niniejszych zasadach etyki zawodowej policjant powinien kierować się zasadami współżycia społecznego i postępować tak, aby jego działania mogły być przykładem praworządności i prowadziły do pogłębiania społecznego zaufania do Policji.
- § 3. Policjant powinien wykonywać czynności służbowe według najlepszej woli i wiedzy, z należytą uczciwością, rzetelnością, wykazując się odpowiedzialnością, odwagą i ofiarnością.
- § 4. Policjant we wszystkich swoich działaniach ma obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, w szczególności wyrażający się w:
- 1) respektowaniu prawa każdego człowieka do życia;
 - 2) zakazie inicjowania, stosowania i tolerowania tortur bądź niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.
- § 5. Policjant, podejmując decyzję o użyciu broni palnej lub zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego, powinien zachować szczególną rozwagę i stale mieć na uwadze charakter tych środków.
- § 6. Postępowanie policjanta w kontaktach z ludźmi powinna cechować życzliwość oraz bezstronność wykluczająca uprzedzenia rasowe, narodowościowe, wyznaniowe, polityczne, światopoglądowe lub wynikające z innych przyczyn.
- § 7. Policjant powinien przestrzegać zasad poprawnego zachowania, kultury osobistej i dbać o schludny wygląd.
- § 8. Wykonując zadania służbowe, policjant powinien dostosowywać swoje zachowanie do sytuacji i cech osób uczestniczących w zdarzeniu, w szczególności wieku, płci, narodowości i wyznania, a także uwzględniać uzasadnione potrzeby tych osób.
- § 9. W trakcie wykonywania czynności służbowych policjant powinien zachować

szczególnością wrażliwość i takt w stosunku do ofiar przestępstwa lub innego zdarzenia, udzielać im możliwie wszechstronnej pomocy, a także dbać o zachowanie dyskrecji.

- § 10. Zawiadamiając osobę o zamachu na jej dobra lub przekazując najbliższej rodzinie wiadomość dotyczącą osoby bliskiej, która stała się ofiarą przestępstwa lub innego zdarzenia, policjant powinien zachować takt.
- § 11. Policjant jako funkcjonariusz publiczny powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy.
- § 12. Policjant nie może wykorzystywać swojego zawodu do celów prywatnych, a w szczególności nie może wykorzystywać informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ani uzyskiwać informacji do tych celów przy użyciu służbowych metod.
- § 13. Policjant powinien zachować dyskrecję w odniesieniu do informacji mogących zaszkodzić społecznie pojętemu dobru służby lub dobremu imieniu osób uczestniczących w czynnościach podejmowanych przez policjanta.
- § 14. Stosunek policjanta do innych policjantów powinien być oparty na przestrzeganiu zasad poprawnego zachowania, poszanowania godności, a także tolerancji w zakresie nienaruszającym porządku prawnego.
- § 15. Policjant powinien w miarę możliwości udzielać pomocy innym policjantom w realizacji zadań służbowych oraz wspierać w rozwiązywaniu ich problemów osobistych.
- § 16. Przełożony powinien dawać podwładnym przykład nienagannego zachowania, w szczególności nie powinien nadużywać stanowiska, funkcji, stopnia policyjnego w celu poniżenia podległego policjanta.
- § 17. Przełożony powinien zapewnić podległym policjantom właściwe warunki wykonywania zadań i rozwoju zawodowego oraz dbać o atmosferę pracy i dobre stosunki międzyludzkie.
- § 18. Kierując działaniami podległych policjantów, przełożony powinien wydawać jasne i zrozumiałe polecenia oraz inspirować i motywować ich do działania.
- § 19. Przełożony, oceniając podległych policjantów, jest zobowiązany kierować się jasno określonymi i znanymi im kryteriami oraz sprawiedliwością i obiektywizmem.
- § 20. Przełożony powinien wysłuchać podwładnego w sprawach zawodowych i osobistych oraz udzielić mu wsparcia bądź pomocy, z zachowaniem dyskrecji.
- § 21. Policjant powinien rzetelnie wykonywać polecenia przełożonego oraz odnosić się do niego z szacunkiem.

§ 22. Policjant powinien stale doskonalić i uzupełniać swoją wiedzę oraz umiejętności zawodowe, a także dbać o sprawność fizyczną.

§ 23. Policjant powinien dbać o społeczny wizerunek Policji jako formacji, w której służy i podejmować działania służące budowaniu zaufania do niej.

§ 24. Policjant nie powinien akceptować, tolerować ani lekceważyć zachowań policjantów naruszających prawo lub zasady etyki zawodowej.

Kodeks etyki zawodowej policjanta odnosi się wprost do zjawiska korupcji w § 11: „Policjant jako funkcjonariusz publiczny powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy”. o ile nakaz wystrzegania się korupcji z uwzględnieniem różnych jej przejawów nie powinien budzić jakichkolwiek wątpliwości moralnych, o tyle na uwagę zasługuje dalsza część cytowanego normatywu, który nakłada na policjanta obowiązek zwalczania wszelkich przejawów korupcji. Na policjancie bowiem spoczywa prawny obowiązek reagowania na przestępstwo, co może nieść ze sobą konsekwencje o wiele dalej idące niż te, które mogą dotyczyć innych ludzi. Czy policjant ma obowiązek reagowania (w celu zwalczania wszelkich przejawów korupcji), jeżeli nabierze podejrzeń, że jego kolega z policyjnej jednostki bierze łapówkę? Oczywiście, że tak. Należy jednak zwrócić uwagę na istotny kontekst moralny wyłaniający się w tym momencie. Policyjny kodeks etyczny nakazuje, regulując wzajemne relacje policjantów, aby policjanci w miarę możliwości udzielali sobie wzajemnej pomocy i wsparcia (§ 15), czy też zachowywali dyskrecję w odniesieniu do informacji mogących zaszkodzić społecznie pojętemu dobru służby (§ 13). Powinni być także tolerancyjni w stosunku do innych policjantów (§ 14). W odniesieniu do sytuacji korupcyjnej mogą pojawiać się wśród policjantów dylematy moralne, które będą miały pozorny charakter bądź też mogą być świadomie wywoływane przez osoby starające się bronić przed odpowiedzialnością za własne postępowanie niezgodne z prawem i zawodową etyką. Dotyczyć one mogą funkcjonariuszy, którzy niewłaściwie zrozumieją szczytną ideę wzajemnego wspierania się policjantów zwłaszcza w trudnych sytuacjach. Zachowanie dyskrecji w celu niedopuszczenia do ujawnienia korupcyjnego wydarzenia również przeczy pożytkowi, jaki ma nieść ze sobą konieczność zachowania dyskrecji w odniesieniu do informacji mogących zaszkodzić społecznie pojętemu dobru służby. Tak rozumiana dyskrecja to w istocie tuszowanie wydarzenia, które to ze społecznie pojętym dobrem służby nie ma nic wspólnego. Odwoływanie się do tolerancji, również w takim wypadku, będzie tylko próbą wykorzystania pozytywnej i pożądanej postawy do złych celów. Należy bowiem prezentować tolerancyjną postawę, ale w zakresie nienaruszającym porządku prawnego. Ewentualne zachowania korupcyjne można i należy piętnować, także z punktu widzenia innych norm etycznych przyjętych i usankcjonowanych policyjnym kodeksem etycznym. Zawarte w § 3. wezwanie do uczciwego postępowania nie da się w żaden sposób

pogodzić z uleganiem jakimkolwiek przejawom korupcji. Obowiązek poszanowania godności ludzkiej zapisany w § 4. jest w nim połączony z obowiązkiem respektowania i poszanowania praw człowieka. Doszukując się jednak ogólniejszego sensu i znaczenia pojęcia godności ludzkiej, wypada zauważyć, że policjant powinien także siebie samego traktować jako przedmiot oceny w kontekście naruszeń godności ludzkiej. Korupcja jest niewątpliwie zjawiskiem, które godzi bezpośrednio w wartość, jaką jest godność osobista i osobowa policjanta, który się jej dopuszcza.

Mimo że przypadki korupcji w Policji dotyczą marginalnej liczby funkcjonariuszy, to nie można bagatelizować tego zjawiska. Przestępstwa popełniane przez policjantów zawsze będą razić bardziej niż te popełniane przez innych ludzi, ponieważ dopuszczają się ich ludzie, którzy są powołani do stania na straży prawa. Ludzie, dla których praworządność, jako szczególna skłonność do respektowania i ochrony prawa, powinna stanowić wręcz swoistą wartość moralną. Wychodząc z tych założeń, Policja jako instytucja podejmuje szereg działań, które mają zmierzać do ograniczania skali zjawiska korupcji w swoich szeregach. Jak zauważył Komendant Główny Policji nadinsp. Marek Działoszyński pociąganie do odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy Policji, którzy popełnili przestępstwo, nie wyeliminuje całkowicie przestępczości w jej szeregach (zdanie zostało przytoczone przez E. Sitek, *op. cit.* - patrz poniżej. Biorąc zaś pod uwagę interesy Policji, jej wizerunek oraz ponoszone koszty, jest to zawsze działanie spóźnione. Zanim dojdzie do przestępstwa, należy wykorzystać wszystkie możliwe mechanizmy ochronne przed patologiami w służbie (E. Sitek, *op. cit.*, s. 17).

Pojawia się zatem konieczność stosowania takich narzędzi oddziaływania na funkcjonariuszy, które pozwolą im na nabycie i ugruntowanie pożądaných pod względem etycznym postaw i sposobów postępowania. Najistotniejszym i najskuteczniejszym sposobem oddziaływania, przekazywania wiedzy i kształtowania postaw są różnorodne formy szkolenia i doskonalenia zawodowego. Takie podejście koresponduje z *Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012-2016*, w którym m.in. czytamy: „Podstawowym celem *Rządowego Programu* jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji w tym zakresie oraz skuteczniejsze zwalczania przestępczości korupcyjnej (...).

Działania *Rządowego Programu* zakładają, poza zwalczaniem przestępczości korupcyjnej, intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej. Właściwie ukształtowana świadomość w zakresie korupcji stanowi bowiem fundament, który pozwoli stale ograniczać występowanie tej patologii” (<http://cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antyku/1531,dok.html>, *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012-2016*).

Analizując obowiązujący program szkolenia kursu podstawowego dla funkcjonariuszy Policji, należy zwrócić uwagę na nacisk, jaki jego autorzy położyli na przekazanie i uświadomienie nowoprzyjętym policjantom wagi zasad etyki zawodowej, praw człowieka, problematyki antykorupcyjnej i antydyskryminacyjnej. Na uwagę zasługuje przywołany na wstępie podręcznik pt. *Służyć i chronić – wskazówki do procesu kształtowania pożądanych postaw i zachowań w toku szkolenia zawodowego podstawowego*, który jest przeznaczony nie tylko dla słuchaczy, ale także dla nauczycieli policyjnych i kadry dowódczej szkół policyjnych. Ważną wskazówką zawartą w podręczniku jest dyspozycja, aby treści związane z etyką zawodową były stale obecne podczas zajęć i innych zdarzeń towarzyszących procesowi dydaktycznemu. Nie do przecenienia jest także osobisty przykład i wzorcowe postawy prezentowane słuchaczom przez kadre dydaktyczną i dowódczą.

Treści nauczania związane z etyką zawodową obecne są także podczas szkolenia dla absolwentów szkół wyższych (szkolenie oficerskie). W programie nauczania znalazły się one pod nazwą „Etyczno-moralne kompetencje przełożonego”, co jasno wskazuje na kontekst, w jakim funkcjonują. Przyszli oficerowie muszą być przecież wyczuleni na właściwe moralnie i etycznie kompetencje i postawy swoich podwładnych.

Problematyka antykorupcyjna jest stałym, wyodrębnionym elementem każdego szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji. Policjanci muszą mieć świadomość nieuchronności zetknięcia się z sytuacją korupcyjną. Tym bardziej muszą posiadać wiedzę i umiejętności pozwalające radzić sobie w tego typu okolicznościach.

Mimo że przestępczość w Policji ma marginalny charakter, niepokojące jest występowanie tego typu zdarzeń. Analiza danych statystycznych jasno wskazuje na to, że zagrożenie przestępczością o charakterze korupcyjnym wciąż istnieje. Uwidaczniają się także główne tendencje odnoszące się do tego typu przestępstw w szeregach Policji. Dysponowanie tymi danymi pozwala na konstruowanie wniosków służących skutecznemu i sprawnemu przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępstw korupcyjnych. Postulat tworzenia, wprowadzania i podtrzymywania strategii antykorupcyjnych znakomicie wpisuje się w działania podejmowane w Policji. Jedynie strategiczne, a więc długoterminowe, systematyczne, perspektywiczne, systemowe rozwiązania mogą przynosić pożądane efekty w walce ze zjawiskiem, które ma tak złożone pochodzenie, przejawy i konsekwencje jak korupcja. Najlepszym dowodem na konsekwencję i strategiczne podejście do problematyki antykorupcyjnej w Policji jest ranga, jaką jej nadano w policyjnym kodeksie etycznym oraz w programach szkoleń i różnorodnych formach doskonalenia zawodowego w Policji.

Policja nigdy nie uwolni się od zagrożenia korupcją. Będzie ono obecne zawsze. Można tylko starać się minimalizować tę groźbę. Posiadając tę świadomość, należy

sobie stale zdawać sprawę, że jakiegokolwiek jednostkowe, niepowiązane w spójny system działania nie mogą być skuteczne w walce z korupcją. Jedynie systemowe, strategiczne i kompleksowe rozwiązania będą mogły mieć realny wpływ na zapobieganie i zwalczanie tego zagrożenia.

REFERENCES:

Jedynak S. (red.), *Słownik etyczny*, Lublin 1990.

Pawłowski A., *Etyka przełożonego policyjnego – próba zestawienia głównych problemów*, [w:] *Etyka w zarządzaniu Policją* pod red. Letkiewicza A., Szczytno 2011.

Pawłowski A., *Tradycje etyki zawodowej w służbach policyjnych na ziemiach polskich*, Szczytno 2003.

Płoski T., *Czy jest możliwy jeden aksjologiczny fundament służb mundurowych*, [w:] *Służyć w ochronie i obronie wartości. Aksjologiczne fundamenty służb mundurowych* (red.) A. Szerauc, Płock 2010, [w:] *Służyć i chronić – wskazówki do procesu kształtowania pożądanых postaw i zachowań w toku szkolenia zawodowego podstawowego*.

Sitek E., *Zgniłe jabłka*, [w:] *Policja 997*, nr 9, wrzesień 2013.

AKTY PRAWNE:

Zarządzenie nr 805 komendanta głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie zasad etyki zawodowej policjanta Dz. U. KGP 2004 r. nr 1, poz. 3.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

<http://cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antykoru/1531,dok.html>.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012-2016).

**DIMENSIONS, STRUCTURE AND DYNAMICS OF VENALITY POLICE OFFICER
BASED ON OWN RESEARCH**

**ROZMIARY, STRUKTURA I DYNAMIKA ZJAWISKA SPRZEDAJNOŚCI
FUNKCJONARIUSZA POLICJI W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ**

kom. dr Monika Porwisz

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie,
Wydział Administracji, Instytut Prawa i Administracji
m.porwisz@wspol.edu.pl

ABSTRACTS

Corruption is an universal phenomenon and has been omnipresent in societies throughout human history. Corruption is often described as a social disease.

We can call corruption a „victim-less crime”, but rather emphasizes that corruption automatically and apodictically generates victim at all levels. Corruption has got many faces. There are many degrees of seriousness: acceptance of free meals to obtaining money through collaboration with organized crime. World analysis used various forms of bribery (venality, graft), indicates that they refer to individual activities consisting in accepting or demanding material or personal profits in connection with the performance of a public function. Among many consequences of corruption are the lack of public trust and the loss of the legitimacy of the police as an agency for protecting the rule of law.

The purpose of this study is to examine the extent of police corruption. In curbing corruption we have to focus on long-term strategies and action plans involving the political, social and economic sphere.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnym jednostkom i całemu społeczeństwu niezbędne jest identyfikowanie współczesnych zagrożeń, także przestępczości występującej wewnątrz struktur policyjnych np. przestępstw korupcyjnych. Konsekwencją zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy Policji jest utrata zaufania publicznego do instytucji stojącej na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego. W aspekcie przeciwdziałania przestępczości w tym obszarze konieczny jest monitoring zagrożeń, służący świadomej kontroli i eliminacji tych niepożądanych społecznie zjawisk.

Instrumentów, które mogą być efektywnie wykorzystywane w zakresie konstruowania środków zaradczych, umożliwiających zwalczania przestępczości dostarczają badania naukowe, będące źródłem wielu cennych informacji. Opierając

się na kanonach badań empirycznych, można z powodzeniem eksplorować obszary wymagające wdrożenia procedur naprawczych. W niniejszym artykule przedstawione zostały wyniki badań i uzyskane na ich podstawie wnioski.

KEY WORDS:

*venality, corruption, police, security, research, bribery, countering
sprzedajność, korupcja, Policja, bezpieczeństwo, badania, przeciwdziałanie*

WPROWADZENIE

Sprzedajność, określana też mianem łapownictwa biernego czy korupcji administracyjnej, jest często poruszonym tematem w życiu publicznym. Występowanie zjawiska sprzedajności w strukturach Policji jest szczególnie niepokojące. Policja zawsze pozostawała i będzie pozostawać obiektem zainteresowania społeczeństwa. Jej szerokie uprawnienia pozwalające legalnie ingerować w prawa i wolności człowieka, choć konieczne i pożądane, stwarzają zagrożenie dla tych praw, wskutek podejmowania przez funkcjonariuszy nielegalnych działań. Ujawnianie coraz to nowych przypadków sprzedajności funkcjonariuszy Policji, publiczne stawianie zarzutów o udział w przestępczych procederach, relacje z procesów dotyczących przestępstw z udziałem funkcjonariuszy Policji stwarzają wrażenie wszechobecności tego zjawiska w życiu społecznym (Górniok, 2001, s. 37–38).

Istniejące natężenie i rozmiary zjawiska sprzedajności stanowiły podstawę do wysunięcia hipotezy o niewydolności funkcjonowania wielu segmentów służby powołanej do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dynamika zmian w sferze zagrożeń korupcją administracyjną w strukturach Policji powoduje konieczność aktualizowania wiedzy o tej patologii i jej uwarunkowaniach. Równie istotna jest konieczność wskazania wielokierunkowych działań przeciwdziałających sprzedajności.

Potrzeba zgłębienia tej tematyki wynika również z niebezpieczeństwa ulegania stereotypowym wyobrażeniom na temat sprzedajności, z uwagi na kreatywny charakter obiegowych opinii. Badania funkcjonariuszy Policji, w aspekcie prawnokarnym i kryminologicznym, na temat postrzegania przez nich zjawiska sprzedajności oraz jego przyczyn, mają istotne znaczenie z punktu widzenia konstruowania sposobów przeciwdziałania temu zjawisku (Pływaczewski, 2004, s. 247).

W trakcie procesu badawczego poddano gruntownej analizie aktualnie obowiązujące regulacje prawne łapownictwa biernego, skodyfikowane w art. 228. kodeksu karnego. Niezbędnym stało się także dokonanie przeglądu przepisów prawnych rangi rozporządzeń, zarządzeń a także wytycznych resortowych dotyczących

uprawnień funkcjonariuszy Policji.

W obszarze zainteresowania pozostawały ponadto takie szczegółowe kwestie, jak struktura zachowań korupcyjnych oraz charakterystyka interakcji w zakresie łapówek, miejsce, czas popełnienia przestępstwa łapownictwa, metody działania sprawców, postaci i wartość korzyści.

Efektem końcowym było uzyskanie informacji na temat otoczenia prawnego i organizacyjnego korupcji administracyjnej w Policji.

METODY BADAWCZE

Przeprowadzone badania naukowe, w szczególności w oparciu o metodę analizy dokumentów i sondażu diagnostycznego, pozwoliły na uzyskanie obszernego materiału badawczego. Specyfika materii badawczej, jej rozmiary i ilość problemów wymuszały podjęcie specyficznych przedsięwzięć badawczych. (Muszyński, 1971, s. 243).

Informacje, do których zamierzano dotrzeć w procesie badawczym, miały charakter kompromitujący bądź mogły wyczerpywać znamiona innych niż korupcja przestępstw. Z tych przyczyn badani nie mogli być indagowani wprost o swoje doświadczenia korupcyjne. Zatem konstrukcja kwestionariusza ankiety do badań sondażowych funkcjonariuszy Policji zawierała pytania o charakterze neutralnym.

Badania miały dwutorowy charakter. Został skonstruowany kwestionariusz ankiety, który posłużył do uzyskania opinii funkcjonariuszy Policji. Istotnym aspektem tej części badań było sprawdzenie postrzegania zjawiska korupcji przez policjantów i wskazanie obszarów funkcjonowania Policji szczególnie zagrożonych tym negatywnym zjawiskiem. W obszarze zainteresowań znalazła się też budząca społeczne kontrowersje kwestia karalności łapówkarstwa oraz przyczyny występowania zjawisk korupcyjnych. Zbiór wyzwań, z jakim zmierzono się w trakcie procesu badawczego, był bardzo rozległy. Jednak należy mieć świadomość, iż w tak istotnym aspekcie tylko holistyczne ujęcie tematyki może stanowić podstawę do skonstruowania efektywnych mechanizmów przeciwdziałania sprzedajności.

Badania ankietowe zostały przeprowadzone na grupie 1056 funkcjonariuszy Policji z terenu całego kraju. Ich celem było uzyskanie subiektywnych ocen zjawiska sprzedajności w Policji, określenie przyczyn tego zjawiska i sposobów zapobiegania. Wyznaczony obszar badawczy wymagał zatem analizy poglądów przedstawicieli instytucji, której badany problem dotyczy. Dobór ilości próby badawczej z całej zbiorowości był adekwatny do charakterystyki problemu.

Przeprowadzone zostały ponadto badania akt postępowań karnych, których celem było uzyskanie informacji w przedmiocie symptomatologii przestępczości korupcyjnej we wskazanej grupie zawodowej. Badanie postępowań karnych miało

też na celu ukazanie mechanizmów popełniania przestępstw. Dopiero zestawienie wyników obu badań pozwoliło na obserwację istniejących zależności, które nie byłyby widoczne tylko w toku badań ankietowych. Ponadto uwzględnienie w procesie badawczym kilku źródeł informacji o korupcji urzędniczej pogłębiało warunkowanie empiryczne problemu (Pytkowski, 1981, s. 134).

Analizie badawczej poddano 75 postępowań karnych o czyny z art. 228. k.k. i przeanalizowano dane w odniesieniu do 100 funkcjonariuszy Policji. Warto podkreślić, iż w niektórych postępowaniach (ogólna ich liczba 33) występowało od 1 do 6 podejrzanych. Analizie empirycznej poddawano jednakże wszystkie stwierdzone czyny sprawców. Wyodrębniono także dane indywidualne dotyczące sprawców w celu dokonania charakterystyki sprawcy przestępstwa łapownictwa biernego.

WYNIKI BADAŃ

Badania ankietowe funkcjonariuszy Policji pozwoliły m.in. na uzyskanie informacji w zakresie obszarów występowania sprzedajności w zależności od rodzaju i charakteru pełnionej służby. Respondenci wskazali, iż najczęściej korupcja urzędnicza występuje w służbie prewencyjnej. Takiego zdania było 67,52% badanych. Zdaniem 16,10% badanych w służbie kryminalnej, zaś zdaniem 15,15% badanych w służbie wspomagającej (logistycznej). Z uwagi na charakter wykonywanych zadań respondenci wskazywali kontrolę drogową (46,40% badanych), zamówienia publiczne (44,89% badanych) i dobór do służby (31,06% badanych) jako sfery działania Policji, w których korupcja urzędnicza występuje najczęściej. Zdaniem respondentów najrzadziej przypadki tej korupcji występują w przypadku szkoleń resortowych, w trakcie wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych i pracy operacyjnej.

Tabela nr 1. Obszary występowania sprzedajności

	Obszary występowania sprzedajności	%
1.	Kontrola drogowa	46,40
2.	Zamówienia publiczne	44,89
3.	Dobór do służby	31,06
4.	Interwencje	29,55
5.	Gospodarowanie zasobami rzeczowymi	22,82
6.	Zarządzanie zasobami ludzkimi	18,66
7.	Informatyka -nieuprawnione dysponowanie policyjnymi bazami danych	12,97
8.	Czynności kontrolne	12,22
9.	Praca operacyjna	11,08

10.	Czynności dochodzeniowo-śledcze	9,66
11.	Szkolenia resortowe	8,62

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto celem prowadzonych badań było uzyskanie informacji na temat oceny poziomu własnej wiedzy funkcjonariuszy o łapownictwie biernym. Jak wynika z badań swoją wiedzę w przedmiocie tego zagadnienia ocenia na poziomie dobrym 43,37% badanych. Wiedzę w przedmiocie znajomości prawnych aspektów łapownictwa biernego na poziomie dostatecznym oceniło 33,81% badanych. Niestety informacje na temat sprzedajności na poziomie bardzo dobrym posiada niespełna 15% ankietowanych. Biorąc po uwagę staż służby, największa liczba funkcjonariuszy Policji pełniących służbę do 3 lat oceniła swoją wiedzę na temat sprzedajności na poziomie dostatecznym.

W aspekcie przyczyn sprzedajności badani wskazywali, iż główną przyczyną występowania sprzedajności jest niskie uposażenie (93,37% badanych). Inne czynniki, które wskazali policjanci, to służba w skorumpowanym środowisku, uleganie wpływom i naciskom (70,83% badanych), niski poziom etyczny kadr (51,99% badanych), brak czytelnej ścieżki kariery zawodowej (49,72% badanych), brak nadzoru służbowego (48,48% badanych), niejawność procesów decyzyjnych (46,12% badanych), współfinansowanie Policji przez samorzady, powodujące często konflikt interesów (38,35% badanych), brak profilaktyki antykorupcyjnej w jednostkach czy komórkach organizacyjnych Policji (37,88% badanych). Ponad 37% badanych wskazało na brak procedur antykorupcyjnych w służbie. Zdaniem 35,98% badanych brak skutecznych regulacji prawnych stanowi czynnik sprzyjający zachowaniom korupcyjnym.

Tabela nr 2. Przyczyny sprzedajności

	Przyczyny sprzedajności	%
1.	Niskie uposażenie	93,37
2.	Służba w skorumpowanym środowisku i uleganie wpływom i naciskom	70,83
3.	Niski poziom etyczny kadr	51,99
4.	Nieczytelna ścieżka kariery zawodowej	49,72
5.	Brak nadzoru służbowego	48,48
6.	Niejawność procesów decyzyjnych	46,12
7.	Współfinansowanie Policji przez samorzady	38,35
8.	Brak profilaktyki antykorupcyjnej w jednostkach/komórkach organizacyjnych Policji	37,88

9.	Brak procedur antykorupcyjnych w służbie	37,03
10.	Brak skutecznych regulacji prawnych	35,98
11.	Dążenie do wykazania się lepszymi wynikami w służbie	28,13
12.	Niezadowolenie z relacji ze współpracownikami	23,11

Źródło: opracowanie własne.

W ramach prowadzonego procesu badawczego dotyczącego sprzedajności funkcjonariusza Policji dokonywano korelacji różnych danych uzyskanych w drodze badań sondażowych i aktowych.

Zdaniem największej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę 4–10 lat, jej pełnienie w skorumpowanym środowisku i uleganie wpływom i naciskom to czynniki sprzyjające sprzedajności. Policjanci pełniący służbę przygotowawczą (do 3 lat) byli przekonani, iż brak czytelnej ścieżki kariery zawodowej może stanowić przyczynę sprzedajności. Brak nadzoru służbowego jako przyczynę sprzedajności wskazali najbardziej doświadczeni respondenci, pełniący służbę od 16 lat do 25 lat. Badania pokazały, iż funkcjonariusze posiadający doświadczenie zawodowe, potrafią docenić rolę nadzoru służbowego. Jednakże niepokojący jest fakt niedoceniaenia roli właściwego nadzoru nad podwładnymi przez funkcjonariuszy, którzy pełnią służbę nie dłużej niż 15 lat.

Respondenci wypowiedzieli się także na temat sposobu nakłonienia policjanta do przyjęcia korzyści. Najwięcej, bo aż 41,67% badanych wręczanie drogich prezentów uznaje za najszybszy sposób skorumpowania policjanta. Ponad jedna trzecia, bo aż 35,51% badanych jest zdania, iż szantaż, zastraszanie bądź groźby mogą skłonić funkcjonariusza Policji do przyjęcia korzyści. Wywieranie presji środowiska zawodowego, np. kolegów, przełożonych, to mechanizm skłaniający do przyjęcia korzyści, zdaniem blisko 20% badanych.

Zagadnieniem poddanym weryfikacji w procesie badawczym było ponadto występowanie ciemnej liczby przestępstw korupcyjnych w Policji. W przypadku łapownictwa biernego już charakter popełnienia przestępstwa (z uwagi na swoistą solidarność wręczającego i przyjmującego korzyść) powoduje, iż uczestnicy „korupcyjnej transakcji” nie zawiadamiają organów ścigania. Trudności w wykrywaniu przestępczości korupcyjnej wynikają również z ukrywania patologii występującej w środowisku policyjnym. Hermetyczność środowiska policyjnego i nieujawnianie przypadków korupcji urzędniczej stanowią bariery w skutecznej walce z tą patologią. Niedostrzeganie problemów w organizacji, ignorowanie łamania prawa czy wykorzystywanie go do realizacji własnych interesów stanowi podatny grunt dla rozwoju także innych patologii w organizacji. W trakcie prowadzonych badań zapytano funkcjonariuszy Policji o przyczyny nieujawniania występujących

w Policji przypadków sprzedajności. Respondenci spośród zaprezentowanej im kafeterii odpowiedzi wskazali, jakie przyczyny i w jakim stopniu wpływają na nieujawnianie przestępstw.

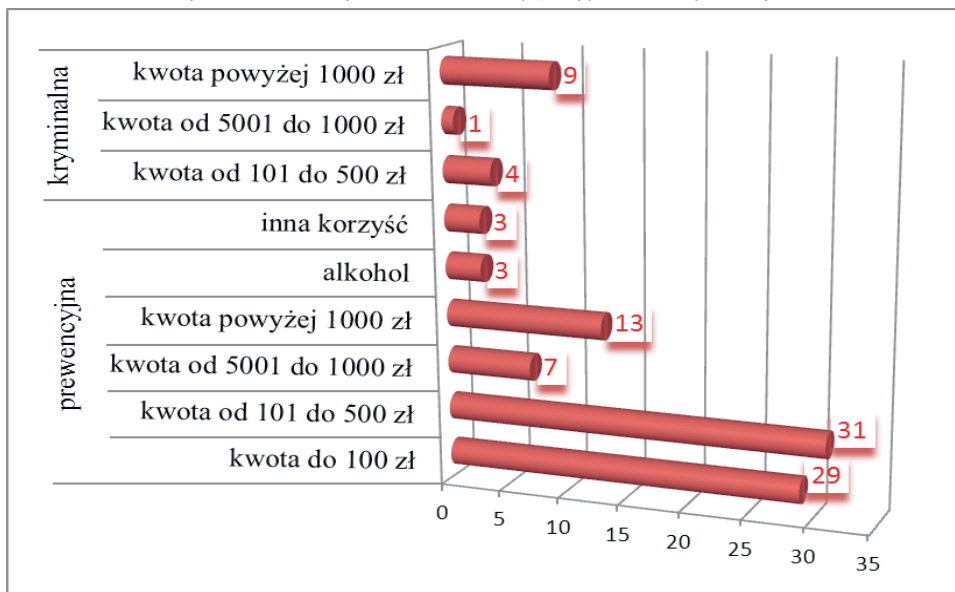
Najwięcej, bo 33,52% badanych wskazało, iż czynnikiem wpływającym na zaniechanie zawiadomienia o zachowaniach korupcyjnych jest niechęć do współpracy z organami ścigania wywołana obawą utraty pracy czy wystąpienia innych negatywnych konsekwencji dla sygnalisty nieprawidłowości. Ujęcie tego problemu w procesie badawczym jest istotne, gdyż nieujawnianie przestępstw, nadużyć władzy przez policjantów powoduje swoistą „zmowę milczenia” w środowisku zawodowym. Na podobnym poziomie kształtuje się niechęć do uczestniczenia w procesie karnym w roli świadka (33,14% badanych). Jedną z przyczyn wskazaną przez 26,04% badanych jest obawa zemsty ze strony skorumpowanego środowiska oraz obawa przed alienacją, odrzuceniem przez środowisko zawodowe (24,72% badanych). Na podobnym poziomie kształtuje się chęć pozostania lojalnym wobec współpracowników, kolegów, przełożonych (23,01% badanych). Część respondentów (19,32%) wskazuje bezwzględne potępienie donosicielstwa jako motyw nieujawniania korupcji urzędniczej, jak również niechęć do obnażania nieprawidłowości we własnej jednostce czy komórce organizacyjnej (14,96 % badanych). Chęć uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej od sprawcy oraz aprobata czynu sprawcy to przyczyny najrzadziej wskazywane przez badanych (odpowiednio 9,19% i 7,95%).

Z przeprowadzonych badań wynika, iż respondenci pełniący służbę prewencyjną nie chcą informować o zjawisku sprzedajności z obawy przed udziałem w postępowaniu karnym nawet w roli świadka. Dokonane korelacje w zakresie miejsca pełnienia służby pozwoliły na wysunięcie wniosku, iż policjanci pełniący służbę w strukturach komend powiatowych (odpowiednio w jednostkach szczebla miejskiego i rejonowego) przejawiają niechęć do uczestniczenia w postępowaniu karnym w tej roli.

Dokonana analiza akt postępowań karnych dotyczących zjawiska sprzedajności pozwoliła na sformułowanie wielu interesujących wniosków.

Uzyskane wyniki w zakresie przedmiotu czynności wykonawczej pokazują, iż najczęściej funkcjonariusze przyjmowali korzyści majątkowe w formie pieniędzy.

Wykres nr 1. Wysokość i rodzaj przyjmowanej korzyści



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań aktowych wskazują, iż w służbie kryminalnej funkcjonariusze Policji najczęściej przyjmowali korzyści w kwocie powyżej 1000 zł. Natomiast w służbie prewencyjnej w kwocie od 101 do 500 zł. Wysokość łapówek nie stanowi najważniejszej zmiennej. Ważne jest nie tylko, ile ktoś dał, ale również to, co w zamian za łapówkę otrzymał. W tym kontekście zasadne jest również wskazanie „usług” policjantów, za które wręczane były łapówki. W przeprowadzonych badaniach w 61% spraw przyjmowano korzyści w związku z przeprowadzaną kontrolą drogową. Korzyści były przyjmowane również w związku z wykonywanymi czynnościami dochodzeniowo-śledczymi (11%), podejmowanymi interwencjami o innym charakterze niż kontrola drogową (3%), w związku z pracą operacyjną (2%), natomiast 1% stanowiło udzielanie informacji z policyjnych baz danych. Można wskazać też pojedyncze przypadki przyjmowania korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej, w tym za: pomoc sprawcom przestępstwa w uniknięciu odpowiedzialności karnej, ukrywanie i fałszowanie dowodów, odstąpienie od kontroli pojazdu, którym dokonywany był przemyt papierosów i alkoholu, udzielenie informacji osobom świadczącym usługi holownicze o zaistniałych zdarzeniach drogowych, pomoc w uniknięciu deportacji, ujawnienie tajemnicy służbowej w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przyzwolenie na nielegalny handel alkoholem bez znaków akcyzy przemycanym z zagranicy, zaniechanie dokonania rejestracji

w systemie punktów karnych za popełnione wykroczenie, pomoc w uzyskaniu nienależnego odszkodowania poprzez zalegalizowanie zaaranżowanej kolizji drogowej, udzielenie pomocy w celu wyludzenia odszkodowania komunikacyjnego, poświadczenie nieprawdy w dokumentach sporządzonych z fikcyjnej kolizji drogowej, przyjęcie zawiadomienia o przestępstwie niepopełnionym (22% spraw).

Biorąc po uwagę miejsce pełnienia służby, warto zauważyć, iż zarówno w jednostkach terenowych szczebla powiatowego odpowiednio miejskiego i rejonowego, jak i w komisariatach policji do największej liczby przypadków sprzedajności dochodziło podczas kontroli drogowej i wykonywania czynności dochodzeniowośledczych. Jak pokazują wyniki badań, tylko w komisariatach Policji dochodziło do przyjmowania korzyści w związku z pracą operacyjną i udzielaniem informacji z policyjnych baz danych. Zatem w tych jednostkach należałoby zintensyfikować przedsięwzięcia prawne, organizacyjne i edukacyjne przeciwdziałające tym negatywnym zjawiskom.

W zakresie symptomatologii przestępstw sprzedajności, w szczególności należy wyeksponować następujące wyniki uzyskane w toku badań.

Informacje o przestępstwie w 29% przypadków uzyskano z pracy operacyjnej lub były to materiały własne Policji. W 25% przypadków pochodziły od świadka zdarzenia. Nieznacznie mniej, bo w 21% przypadków informacje uzyskiwane były od osoby udzielającej korzyści funkcjonariuszowi. Informacje uzyskane z innych akt postępowań (materiały wyłączone z innych postępowań karnych) stanowiły 19%. Członkowie rodziny udzielającego korzyści informowali o zdarzeniu w przypadku 2% spraw, zaś z innych źródeł uzyskano informacje w 4% spraw. Było to m.in.: zawiadomienie instytucji, zawiadomienie przez przełożonego sprawcy, zawiadomienie drogą mailową na adres korupcja@policja. W badaniach nie stwierdzono anonimowych powiadomień Policji, Prokuratury, instytucji państwowych i samorządowych o ujawnionych przypadkach sprzedajności funkcjonariusza Policji.

W zakresie czynności sprawczej istotne znaczenie ma wskazanie rodzaju przedstawionych zarzutów. Najwięcej zarzutów postawiono o czyny z art. 228. § 3. k.k. - przyjęcie korzyści za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa (56 zarzutów) i z art. 228. § 1. k.k. - przyjęcie korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej (34 zarzuty), z art. 228. § 4. k.k. - uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści lub żądanie takiej korzyści (6 zarzutów). Natomiast nie sformułowano i nie przedstawiono żadnego zarzutu z art. 228. § 2. k.k. (wypadek mniejszej wagi) i art. 228. § 5. k.k. (przyjęcie korzyści znacznej wartości).

Dokonano ponadto zestawienia, które wskazuje obszar aktywności spraw-

cy w podziale geograficznym kraju. Do przestępstw sprzedajności dochodziło w następujących województwach: mazowieckim — 25% badanych spraw, po 17% w pomorskim i wielkopolskim, lubelskim — 10%, po 7% w świętokrzyskim i podlaskim, warmińsko-mazurskim — 5%, śląskim — 4%, dolnośląskim — 3%, natomiast w kujawsko-pomorskim i lubuskim — po 2%, zaś 1% w łódzkim.

Przestępstw sprzedajności dopuszczali się policjanci będący w służbie prewencyjnej (86%) oraz w służbie kryminalnej (14%). Nie odnotowano przypadków sprzedajności w służbie wspomagającej. Również zdaniem ankietowanych najczęściej w służbie prewencyjnej dochodziło do przyjmowania korzyści. Wynik badań w tym zakresie jest analogiczny do opinii respondentów.

Sprawcami byli funkcjonariusze zatrudnieni w różnych jednostkach organizacyjnych. Najwięcej, bo 64% sprawców zatrudnionych było w komendach powiatowych (miejskich), 35% w komisariatach, zaś 1% w Komendzie Głównej Policji.

Jedna z postawionych w procesie badawczym hipotez zakładała, iż możliwe jest wskazanie cech wspólnych sprawców przestępstw. Na podstawie przeprowadzonych badań, można wskazać, iż najczęściej sprawcą przestępstwa sprzedajności był mężczyzna w wieku 36-40 lat (37% sprawców), posiadający średnie wykształcenie (90% sprawców). Był osobą pozostającą w związku małżeńskim (80% sprawców), posiadającą na utrzymaniu dwoje dzieci (47% sprawców). Miesięczny dochód gospodarstwa domowego kształtował się w przedziale 2000-3000 zł (36% sprawców). Osoby takie pełniły służbę w Policji 4 - 10 lat (37% sprawców), a więc staż służby był stosunkowo niewielki. Funkcjonariusz pełnił służbę w pionie prewencyjnym (84% sprawców), w jednostce organizacyjnej szczebla powiatowego (64% sprawców), w województwie mazowieckim, w jednostce podległej Komendzie Wojewódzkiej Policji w Radomiu (22% sprawców).

WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Poznając empirycznie zagrożone sprzedajnością obszary działania Policji, można wypracować odpowiednie do skali i wagi problemu środki przeciwdziałania. Uzyskanie wiedzy ma temat postaw, motywów zachowania osób pozwala określić metody, jakie należy wdrażać. Na podstawie uzyskanych w toku procesu badawczego wyników zaproponowano zespół przedsięwzięć prawnych, organizacyjnych i edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania sprzedajności:

1. Kadra kierownicza Policji, jak również komórki odpowiedzialne za proces szkolenia, powinny inicjować i podejmować działania profilaktyczne w oparciu o analizę problematyki sprzedajności. Wnioski i wytyczne powinny być następnie prezentowane kierownikom jednostek i komórek organizacyjnych. Celem podejmowanych przedsięwzięć jest eliminacja uchybień i nieprawidłó-

wości oraz poprawa wizerunku Policji;

2. Pożądanym zachowaniem wyżej wskazanych podmiotów powinna być bieżąca analiza wyników ustaleń poczynionych w związku z informacjami zawartymi w skargach, listach, wnioskach obywateli, publikacjach prasowych o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Policji i działaniach policjantów. Analizy te można wykorzystywać do: rozpoznawania źródeł i przyczyn powstawania negatywnych zjawisk i nagannych zachowań policjantów oraz ich skutków, jak również wdrażania działań o charakterze naprawczym, kontrolnym i szkoleniowo-instruktażowym;
3. Kierownictwo jednostki organizacyjnej powinno być informowane o sposobie zakończenia postępowania prowadzonego w sprawie lub przeciwko funkcjonariuszowi Policji w celu podjęcia na podstawie tych informacji działań o charakterze instruktażowym, naprawczym lub dyscyplinującym, eliminującym występowanie niepożądanych zjawisk;
4. Właściwym przedsięwzięciem w zakresie przeciwdziałania sprzedajności jest organizowanie szkoleń przez kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Policji w celu wyposażenia podległych im funkcjonariuszy we właściwą wiedzę i kwalifikacje oraz zapewnienie szkoleń przy wsparciu jednostek organizacyjnych wyższego szczebla, jak również specjalistów z komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za proces szkolenia, a także przy udziale ekspertów dziedzinowych, przedstawicieli instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji. Ważne jest bowiem również rozpoznanie potrzeb szkoleniowych w przedmiocie analizowanej problematyki, jak również analizowanie danych adekwatnie do pojawiających się problemów i wyzwań;
5. Prowadzenie specjalistycznych szkoleń na temat sprzedajności dla policjantów zajmujących się wykonywaniem kontroli drogowej, zamówieniami publicznymi, doborem do służby i wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze, a więc pełniących służbę w obszarach szczególnie podatnych na korupcję urzędniczą.
6. Zadbanie o umieszczanie w programach szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów, szczególnie funkcjonariuszy o najniższym stażu służby (do 3 lat, będących w służbie przygotowawczej), prowadzenie praktycznych zajęć (warsztatów) prowadzonych przez psychologów w zakresie umiejętności radzenia sobie ze stresem, emocjami i agresją;
7. Umieszczanie nie tylko w programach kursów resortowych, ale też w programach studiów zagadnień związanych z korupcją, co pozwala uświadomić najczęściej młodym, podejmującym studia osobom wagę problemu;
8. Podniesienie wiedzy i umiejętności prowadzących postępowania przygoto-

wawcze w zakresie taktyki zwalczania przestępstw korupcyjnych;

9. Wykorzystywanie w zakresie pracy wykrywczej istniejących regulacji prawnych (art. 229. § 6. k.k.);
10. Podkreślenie roli i znaczenia dowodu z zeznań świadka w celu wyeliminowania obaw funkcjonariuszy występujących w tej roli w procesach o sprzedajność. W tym aspekcie możliwe jest wykorzystanie instytucji prawnych (np. świadka anonimowego – art. 191. § 3. k.p.k. czy świadka incognito – art. 184. k.p.k.);
11. Rozszerzenie i umacnianie współpracy z prokuraturą, sądami w zakresie przeciwdziałania sprzedajności;
12. Wymiana doświadczeń z innymi służbami, także w zakresie eliminowania negatywnych postaw funkcjonariuszy, korzystanie z doświadczeń i rozwiązań antykorupcyjnych innych instytucji;
13. Zaprezentowanie osobom aspirującym do pełnienia służby w Policji możliwości w zakresie wynagrodzenia i uzyskania awansu (przedstawienie ścieżki kariery zawodowej, zawierającej czytelne kryteria awansowania zarówno na stanowiska służbowe, jak i stopnie policyjne, a także skonkretyzowanych możliwości podwyższania uposażenia związanego z uzyskaniem awansu); Sporządzenie wytycznych, zawierających zarówno kompetencje policjanta niezbędne do uzyskania awansu, jak i jasnych i przejrzystych kryteriów oceniania tych kompetencji przez przełożonych stanowi ważny aspekt przeciwdziałania sprzedajności;
14. Wprowadzenie systemu motywacyjnego dla policjantów w postaci nagród oraz systemu awansowania wynikającego albo z podniesienia przez nich kwalifikacji zawodowych, albo z jakości wykonanej pracy; Elementem systemu oceniania powinno być także przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym;
15. Zachęcanie podwładnych do efektywnej pracy nie tylko poprzez motywację finansową, ale również pozafinansową, np. udzielanie urlopów nagrodowych, pochwał z wpisem do akt osobowych, przedterminowego awansu;
16. Wskazywanie w zakresach obowiązków funkcjonariuszy potencjalnych zagrożeń związanych z wykonywaniem określonych czynności służbowych na zajmowanym stanowisku;
17. Zwiększenie roli nadzoru służbowego, w szczególności nad policjantami do 15 lat służby i pełniących służbę prewencyjną, w strukturach komend miejskich (odpowiednio powiatowych) Policji;
18. Dokonywanie ocen ryzyka korupcyjnego na poszczególnych stanowiskach służbowych, w szczególności przez wyspecjalizowane jednostki kontroli wewnętrznej albo instytucje specjalizujące się w audycie i doradztwie finanso-

wym; Opracowanie w oparciu o analizę ryzyka adekwatnych środków zaradczych w sferze organizacyjnej i regulaminowej; W przypadku obszarów wrażliwych na korupcję ocena pracy powinna obejmować także zachowanie przejrzystych procedur oraz jawności postępowania;

19. Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu wsparcie osobowe czy merytoryczne jednostek niższego szczebla w zakresie realizacji zadań służbowych i dostosowywanie tej pomocy do lokalnych uwarunkowań i wyzwań; Przeprowadzone badania ukazały problem wykorzystywania przez osoby trzecie bliskich relacji z policjantami dla celów prywatnych. W celu uniknięcia uwikłania funkcjonariusza w system zależności należy stosować procedury umożliwiające wyłączenie policjanta od prowadzenia sprawy;
20. Zapewnienie większej liczby policjantów do obsługi najbardziej „wrażliwych” obszarów działania Policji, co zmniejszy przeciążenie pracą funkcjonariuszy;
21. Równomiernie przydzielanie podwładnym zadań, informowanie ich o panujących zasadach i oczekiwaniach odnośnie ich pracy; Takie informacje są szczególnie istotne dla młodych funkcjonariuszy. Warunkują prawidłowy przebieg procesu adaptacji, zrozumienie reguł panujących w organizacji i właściwe dostosowanie się do nich;
22. Weryfikowanie zakresów obowiązków pracowników, pozwalających na efektywne wykorzystanie ich potencjału; Usprawnieniem w tym zakresie mogłyby być także dokonanie i wdrożenie wniosków z analizy i audytu formularzy sprawozdawczych funkcjonujących w różnych garnizonach Policji pod kątem wykorzystania zawartych w nich danych na potrzeby służby;
23. Akcentowanie w ramach szkoleń, odpraw służbowych, narad negatywnego wpływu postaw konformistycznych w aspekcie nieujawniania przypadków sprzedajności i podkreślanie znaczenia wykonywanego zawodu;
24. Zmodyfikowanie zasad etyki zawodowej policjanta; Wprowadzenie kodeksu zawierającego katalog zachowań nieetycznych czy zachowań korupcyjnych (paraprzestępczych) i upowszechnianie tych zasad wśród policjantów; Wzbogacenie kodeksu o katalog nie tylko powinności, ale również uprawnień policjanta;
25. Aktywizowanie społeczeństwa poprzez kampanie informacyjne zachęcające do ujawniania zjawiska sprzedajności i współpracy w tym zakresie z organami ścigania, w celu zmniejszenia ciemnej liczby przestępstw sprzedajności;
26. Zawiadomienie wręczającego łapówkę o sposobie zakończenia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi, w celu podniesienia świadomości społecznej (w oparciu o art. 306. k.p.k.);
27. Ułatwienia w zakresie pełnienia służby, w szczególności ograniczanie biurokra-

cji poprzez wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, elektronicznej teczki danych osobowych, stworzenie i wdrożenie aplikacji informatycznej pozwalającej na elektroniczne gromadzenie i przesyłanie niezbędnych danych, zakładanie indywidualnych skrzynek poczty elektronicznej; Wprowadzenie do powszechnego użytku systemu informatycznego umożliwiającego skuteczny nadzór i kontrolę nad realizowanymi zadaniami służbowymi przez funkcjonariuszy pionów wykonawczych; W tym aspekcie wymagane jest udrażnianie dostępu do Internetu, wyposażanie stanowisk pracy w sprzęt biurowy, informatyczny i niezbędne oprogramowanie. Wprowadzenie do powszechnego działania Policji, w szczególności funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze, aplikacji skracającej czas prowadzenia czynności, co przyczyni się do uproszczenia biurokracji;

28. Odpowiedni wybór kontrahentów Policji, zwłaszcza przy dokonywaniu zakupów sprzętu informatycznego i wyposażenia Policji; Postulować należy wprowadzenie obligatoryjnego sprawdzania potencjalnego partnera Policji w zakresie przedmiotu działalności czy płynności finansowej.

ZAKOŃCZENIE

Policja jest instytucją charakteryzującą się podziałem pracy, hierarchicznym podporządkowaniem. Stanowi to gwarancję jednolitości działań i pełni funkcję porządkową, sprzyja koordynacji i realizacji zadań często przebiegających w warunkach silnego stresu i emocji. Działania Policji są wielokierunkowe, a sytuacje skomplikowane, podobnie jak oczekiwania petentów. (Kozak, 2009, s. 44) Zachowanie funkcjonariuszy powinno zatem urzeczywistniać obowiązujące normy prawne, wytyczne, instrukcje i zasady etycznego postępowania.

Zjawisko takie jak korupcja stanowi jedno z największych zagrożeń dla legalności działania organów państwowych i bezpieczeństwa państwa, jego porządku konstytucyjnego i prawnego.

Niniejszy artykuł obejmuje zaledwie wybrane zagadnienia, związane z formami i przejawami korupcji urzędniczej w strukturach Policji. Złożoność i różnorodność tego rodzaju przestępczości wymaga wszechstronnego, eksperckiego podejścia do tego zagadnienia i zgłębienia jego aspektów prawnokarnych i kryminologicznych.

Kończąc rozważania w przedmiocie rozmiarów, struktury i dynamiki zjawiska sprzedajności funkcjonariusza Policji, warto zacytować kilka zdań M. Zięby, zawartych w artykule „Korupcja przeciw wolności”, który ukazał się w „Rzeczypospolitej” 1 marca 2001 r. Autor ten dostrzega w działaniu organów porządku publicznego aspekt moralny pełnienia służby, pisząc: „Można ustanowić wszelkie

możliwe prawa, ale nawet założywszy, że będą przestrzegane, państwo może działać wyłącznie dzięki moralności swoich funkcjonariuszy. Jeśli ci funkcjonariusze systematycznie przekładają swe kariery nad dobro publiczne – a żadne prawo im w tym nie przeszkodzi – nic nie działa, jak należy. Prawo nie jest w stanie uregulować wszystkiego. Gdy nie ma spontanicznie uwewnętrznionych zasad, dzięki którym, nie pytając o to, wiemy, czego możemy oczekiwać ze strony drugiego człowieka, każde spotkanie z tym drugim rodzi lęk”. Słowa te dobitnie wskazują, iż szczególnej uczciwości i sumienności w wykonywaniu zadań oczekuje społeczeństwo od przedstawicieli władzy, podejmujących czynności na rzecz bezpieczeństwa obywateli. Każdy funkcjonariusz powinien wiedzieć, iż jego praca to służba społeczeństwu i przed społeczeństwem ponosi odpowiedzialność, dlatego powinien działać w taki sposób, aby dążyć do budowania i pogłębiania zaufania do całej instytucji i wymiaru sprawiedliwości.

REFERENCES

- Kozak S. (2009). *Patologie w środowisku pracy, zapobieganie i leczenie*. Warszawa: „Difin”.
- Muszyński H. (1971). *Wstęp do metodologii pedagogiki*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pływaczewski W. (2004). *Kryminologia wobec współczesnych form przestępczości*, [w:] K. Indecki (red.) *Aktualne problemy prawa karnego, kryminologii i penitencjarystyki. Księga ofiarowana profesorowi Stefanowi Lelentalowi w 45. roku pracy naukowej i dydaktycznej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Pytkowski W. (1981). *Organizacja badań i ocena prac naukowych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Górniok O. (2001). *Podstawy karania za korupcję*, „Kontrola Państwowa 1” (276).
- Zięba M. (2001). *Korupcja przeciw wolności*, „Rzeczypospolita”.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz.555).

CORRUPTION IN THE LIGHT OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF JUDGES

KORUPCJA W ŚWIETLE ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ SĘDZIÓW

Monika A. Ziniewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego Materialnego i Nauki o Administracji
ziniewicz.m@uwm.edu.pl

ABSTRACTS

To the judges were not exposed to external pressure and be able to judge in accordance with the oath they were given guarantees in the Constitution. Article 178 paragraph 1 provides that “judges in the exercise of his office, shall be independent and subject only to the Constitution and statutes” and article 178 paragraph 2 provides: “Judges shall be provided working conditions and remuneration consistent with the dignity of the office and the scope of their duties.”

It is said in the provisions of the Constitution about the salary of Judges. Also in international law a lot of attention to this issue. In international law it has devoted a lot of attention to this issue. Provision to ensure adequate and appropriate level of remuneration of judges is not only strengthening social respect for members of the profession, but it is one of the guarantees of judicial independence and serves immunization judge to all the temptations of corruption. Despite all this corruption in the environment of judges is present, which confirms the case law of the disciplinary courts.

The paper shows that the judicial environment is not free of corrupt behavior. This indicates that these behaviors are among the business and misconduct offenses dignity of a judge, for which the judge is liable to disciplinary action.

The study was based on the available literature, issues, legislation and case-law of disciplinary courts.

Aby sędziowie nie byli narażeni na naciski zewnętrzne i mogli sądzić zgodnie ze ślubowaniem, otrzymali gwarancje w Konstytucji. Art. 178. ust.1. stanowi, iż „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”, a art. 178. ust. 2. określa, iż „sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.”

Sędziowie to jedyny zawód, o którego wynagrodzeniu mówi się w przepisach Konstytucji. Również w prawie międzynarodowym poświęcono wiele uwagi temu zagadnieniu. Przepis gwarantujący odpowiednie i na stosownym poziomie wy-

grodenie sędziów służy nie tylko umocnieniu szacunku społecznego dla osób wykonujących ten zawód, ale jest jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej i służy uodpornieniu sędziego na wszelkie pokusy korupcyjne. Pomimo tego wszystkiego korupcja w środowisku sędziów jest obecna, co potwierdza orzecznictwo sądów dyscyplinarnych.

Artykuł ukazuje, że środowisko sędziowskie nie jest wolne od zachowań korupcyjnych. Wskazuje, iż zachowania te zaliczają się do przewinień służbowych i uchybień godności urzędu sędziego, za które sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Badania oparto o dostępną literaturę zagadnienia, przepisy prawne oraz orzecznictwo sądów dyscyplinarnych.

KEY WORDS:

corruption, the disciplinary responsibility of judges, misconduct, failure dignity of the office of judge

korupcja, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, przewinienie służbowe, uchybienie godności urzędu sędziego

WPROWADZENIE

Wymiar sprawiedliwości wykonywany jest w imieniu państwa i został powierzony zawodowym prawnikom – sędziom. Decyzje sędziego dotyczą żywo-tych spraw obywateli i dlatego rola ich decyzji jest bardzo ważna i wymaga odpowiedzialności. To powoduje, że sędzia cieszy się najwyższym prestiżem wśród wszystkich zawodów prawniczych. Jest on jednak z tego powodu osobą narażoną na ciągłą obserwację, a zarazem krytykę społeczeństwa. To z kolei powinno wzbudzać u sędziego poczucie odpowiedzialności za własne czyny oraz samokontroli z racji pełnionego urzędu.

Sędzia zobowiązany jest w służbie i poza nią strzec powagi sądu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego, w szczególności nie powinien być uczestnikiem takich zdarzeń, które mogłyby osłabić zaufanie do jego bezstronności oraz wierności ojczyźnie, społeczeństwu i prawu.

Jeżeli sędzia omawianych warunków nie spełnia, a wręcz przeciwnie, popełnia czyny świadczące o jego niekompetencji, braku wiedzy i bezstronności, nieudolności i niesumienności, lenistwie i braku rozwagi, wówczas przekracza zasady swojej etyki zawodowej. Jeżeli sędzia świadomie wydaje wyroki rażąco sprzeczne z prawem, popełnia przestępstwa, poważne wykroczenia pozostające w kolizji z określonymi obowiązkami służbowymi lub stanowiącymi poważne uchybienie

godności pełnionego urzędu, szczególnie dopuszcza się zjawiska korupcji, powinien stosownie do charakteru i gą takiego czynu ponosić odpowiedzialność.

Tematyka zjawiska korupcji w sferze sądowniczej wydaje się być interesująca z kilku powodów. Po pierwsze zagadnienie to dotyczy wymiaru sprawiedliwości, którego funkcjonowanie odnosi się do podstaw państwa i praworządności. Po drugie temat ten leży w świetle zainteresowania mediów wszelkiego pokroju. Bardzo często na łamach gazet pojawiają się artykuły na temat zachowań korupcyjnych sędziów, ich przewinień i etyki zawodowej (Żurek, 2007, s. 4, Domagalski, 2007, s. 3). Okoliczności te spowodowały zainteresowanie autora pracy tą tematyką, a także przyczyniły się do postawienia tezy, iż w świetle odpowiedzialności dyscyplinarnej ponoszonej przez sędziów stosownie do art. 107. § 1. Prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej p.u.s.p.) zjawisko korupcji wśród sędziów sądów powszechnych jest nie tylko przewinieniem służbowym, ale również uchybieniem godności urzędu sędziowskiego.

W artykule przedstawione zostanie zagadnienie odpowiedzialności sędziego, która jest podstawową wartością, jaka powinna go charakteryzować i zostaną poczynione odwołania do obowiązujących zasad etyki zawodowej, według których sędzia powinien postępować, aby nie dopuszczać się czynów korupcyjnych. Wspomniane zagadnienia zaprezentowane zostaną dzięki krótkiej analizie uchwalonego w Polsce Zbioru Zasad Postępowania Sędziów oraz Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów.

Zjawisko korupcji wśród sędziów zostanie zaliczone do jednego z czynów popełnianych przez sędziów kwalifikujących się do odpowiedzialności dyscyplinarnej, w której ma swoje odbicie prawo karne, ponieważ odpowiedzialność dyscyplinarna opiera się na zasadzie winy, tak jak odpowiedzialność karna, dlatego w toku postępowania dyscyplinarnego należy sięgać – na zasadzie *analogii iuris* – do rozwiązań przewidzianych w Kodeksie karnym (wyrok SN z dnia 5.11.2003 r., SNO 67/03).

W ostatnim etapie artykułu zostanie dokonana analiza Orzecznictwa Sądu Najwyższego - Sądu Dyscyplinarnego. Badania ukażą miejsce zjawiska korupcji wśród czynów popełnianych przez sędziów, za które ponieśli oni odpowiedzialność dyscyplinarną w latach 2002-2005 . Metodologia pracy skupia w sobie metodę dogmatyczną badania prawa, elementy metody prawno porównawczej i historycznej. Wyniki nadań empirycznych zostały przedstawione przy pomocy metod statystycznych.

Treści zawarte w niniejszej pracy mogą stanowić podstawowe kompendium wiedzy na temat etyki zawodowej sędziów oraz ich odpowiedzialności dyscyplinarnej dla osób, które chciałyby poznać podstawową wiedzę na temat tych zagadnień.

POJĘCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI

Prestiż zawodu sędziego wśród zawodów prawniczych kojarzony jest z oczekiwaniami największej jego samoodpowiedzialności moralnej, a gdy ta zawodzi odpowiedzialności moralnej i prawnej (Tokarczyk, 2005, s. 121).

Odpowiedzialnością według Edmunda Husserla jest intencjonalność. Wiąże ona w jedną całość subiektywność i to, co jest dla tej subiektywności światem. Natomiast Martin Buber najzwyczajniej wypowiada się w motcie: „Odpowiedzialność jest pępowiną łączącą nas ze światem”. Zaś Emanuel Levinas utożsamia pojęcie odpowiedzialności z substytucją (Filek, 2001, s. 79).

Roman Ingarden natomiast zaznaczył, iż odpowiedzialność jest stanem faktycznym, który się poniekąd automatycznie nakłada na tego, który spełnia czyn określonego rodzaju. Ktoś staje się odpowiedzialny za czyn, jeżeli się go podjął i dokonał, ale i nadal pozostaje za niego odpowiedzialny, czy tego chce, czy nie. Odpowiedzialność ciąży na sprawcy (Ingarden, 1975, s. 82).

POJĘCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ SĘDZIÓW

Sędzia poprzez akt ślubowania zobowiązuje się służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według jego sumienia, dochować tajemnicy państwowej i służbowej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości. Sędzia swoim postępowaniem powinien wypełniać wszystkie aspekty tego ślubowania, jakie składa wobec Prezydenta RP. Aktowi ślubowania nie można przypisać wyłącznie charakteru symbolicznego, lecz także materialny, gdyż rota ślubowania wytycza granice, których przekroczenie rodzi odpowiedzialność. Odpowiedzialność ta istnieje nie tylko w sferze moralnej, wówczas jest ona nazywana odpowiedzialnością moralną, ale również w sferze prawnej, w której wyróżnia się odpowiedzialność karną, cywilną, a także dyscyplinarną, stosownie do wagi i charakteru popełnionego czynu (Piasecki, 1990, s. 26-27).

Odpowiedzialność moralna jest to w szczególności odpowiedzialność przed: własnym sumieniem, stronami i uczestnikami procesów, społeczeństwem, krytycyzmem mediów, własnymi kolegami, nadrzędnymi instancjami sądowymi, konstytucyjną kontrolą sądownictwa. Obecnie brak jest wyraźnego ujęcia tej odpowiedzialności sędziów w polskiej regulacji *Zbiór Zasad Postępowania Sędziów* oraz *Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów*. Odpowiedzialności tej nie lekceważy jednak obowiązująca również sędziów polskich *Europejska Karta Statutu Sędziego i Memorandum objaśniające do Europejskiej Karty Statutu Sędziego*. Natomiast w Polsce odpowiedzialność moralna sędziów egzekwowana jest w ramach ich odpowiedzialności dyscyplinarnej przed sądami dyscyplinarnymi.

Odpowiedzialność cywilną rozważa się w kwestii odpowiedzialności osobistej sędziego w stosunku do osoby poszkodowanej, odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy sądowniczej, a także odpowiedzialności sędziego wobec Skarbu Państwa z tytułu roszczeń regresowych.

Odpowiedzialność karną sędziowie ponoszą zarówno za przestępstwa popełniane w związku ze sprawowaniem urzędu sędziego (np. niedopełnienie obowiązku służbowego), jak i za popełnienie każdego innego przestępstwa, którym jest na przykład przyjęcie korzyści materialnej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów wynika z prawa wewnętrznego. Jednakże znaczenie zasady niezawisłości sędziowskiej z punktu widzenia międzynarodowej ochrony prawa i wolności obywatelskich sprawia, że także na forum międzynarodowym podejmowane są próby ujednoczenia materialnoprawnych i procesowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (Kubiak, 1994, s. 6).

Za popełnione przewinienia służbowe sędziego poddawany jest odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ma to zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Odpowiedzialność dyscyplinarna wyklucza bowiem w tym zakresie zastosowanie wobec sędziego działań o charakterze administracyjnym. Po drugie oddaje prawo do orzekania w sprawach o czyny stanowiące delikty dyscyplinarne sądom dyscyplinarnym, złożonym z sędziów, którym przysługuje atrybut niezawisłości (Rogalski, 2000, s. 83).

Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest czyn, który może polegać zarówno na zachowaniu się czynnym (działanie), jak i biernym (zaniechanie). Ustawodawstwa krajowe ogólnie formułują zasadę, że podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego jest świadome nieodpowiednie wykonywanie obowiązków służbowych, świadome i stałe zaniedbywanie tych obowiązków oraz świadome zachowania naruszające dobre imię urzędu sędziego, gdzie zaliczyć należy zjawisko korupcji.

Każdy rodzaj wspomnianej odpowiedzialności ponoszonej przez sędziów wpływa na ocenę dokonywaną przez społeczeństwo, czy sędzia, pełniąc swój urząd, postępuje odpowiedzialnie. Kwestią interesującą jest, czy można nazwać sędziego odpowiedzialnym, gdy którykolwiek rodzaj odpowiedzialności zostanie przez niego naruszony, chociażby przez przyjęcie korzyści majątkowej. Należy przyjąć w takim przypadku, że sędzia nie może być zaliczony do grona nieskazitelných, odpowiedzialnych sędziów, ponieważ aby za takiego uchodzić, należy spełniać najwyższe normy moralne, jak i wzorowo, zgodnie ze ślubowaniem wypełniać wszelkie obowiązki związane z zawodem sędziego i postępować zgodnie z prawem.

Problem odpowiedzialności dyscyplinarnej, mającej charakter odpowiedzial-

ności osobistej określonej osoby fizycznej, pojawia się w demokratycznym państwie prawnym wyłącznie w kontekście egzekwowania obowiązków, jakie ciążyą na danej osobie z tego tytułu, że jest ona stroną określonego stosunku prawnego (Wasilewski, 2001, s. 19). Reżim prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przy tym z reguły zdeterminowany ustawowo, w sposób zróżnicowany dla poszczególnych sytuacji, stosownie do charakteru i publicznej (społecznej) doniosłości, celu tej odpowiedzialności, którym jest przede wszystkim ochrona wartości istotnych dla wykonanego zawodu czy pełnionej funkcji publicznej.

Według A. Bojańczyka „odpowiedzialność dyscyplinarna jawi się jako rodzaj odpowiedzialności blisko spokrewnionej z odpowiedzialnością karną, bo opartej na wysoce represyjnej sankcji (m.in. karze zakazu wykonywania danego zawodu na zawsze, nieznaną nawet odpowiedzialności karnej czy kary czasowego zakazu wykonywania zawodu), nie na tyle jednak represyjny (nie zna bowiem sankcji godzących w dobro prawne o wyższej randze, jakim jest wolność jednostki), by mógł być uznany jako klasyczny rodzaj odpowiedzialności karnej. Czynnikiem różniącym odpowiedzialność dyscyplinarną i odpowiedzialność karną nie jest zaś ściśle ograniczony krąg podmiotów odpowiedzialnych dyscyplinarnie, bo taki typ konstruowania zbioru podmiotów odpowiedzialnych jest typowy, jak wykazano także dla odpowiedzialności karnej” (Bojańczyk, 2004, s. 20).

Przewinienia dyscyplinarne, za które odpowiada sędzia, są to czyny, które mogą być kwalifikowane jako przewinienia służbowe, w tym polegające na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa, a także czyny, które stanowią uchybienie godności urzędu, takie jak przyjęcie korzyści materialnej oraz wykroczenia. Możliwe są również zachowania, które jednocześnie wyczerpują znamiona przewinienia służbowego, jak i uchybienia godności urzędu, w tym przestępstwa. Do grupy tych zachowań należy zaliczyć przyjęcie korzyści materialnej (Wyrok SN z 26.07.1990 r., i PAN 1/90).

Za uchybienie godności urzędu w związku z przyjęciem korzyści materialnej sędzia poniesie odpowiedzialność dyscyplinarną również w stanie spoczynku, jeśli dopuści się tego czynu. Oznacza to, że przejście w stan spoczynku nie ma znaczenia dla możliwości pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za przyjęcie korzyści materialnej w czasie służby czynnej, i to bez względu na datę ujawnienia czynu i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (oczywiście w granicach przedawnienia) (Bojańczyk, 2004, s. 21).

Sędzia odpowiada dyscyplinarnie również za przyjęcie korzyści materialnej przed objęciem stanowiska, jeżeli postępowanie to można ocenić jako niegodne urzędu sędziego. Ocenę zachowania niegodnego urzędowi sędziego należy odnosić w tym przypadku do czynu sprzed nawiązania stosunku służbowego. Siłą rzeczy musi to być odniesienie odpowiednie, a skutki takiego zachowania muszą

przenosić się na okres po objęciu stanowiska sędziego. Ta ostatnia okoliczność oznacza równocześnie przyjęcie zakresu czasowego możliwości odpowiedzialności dyscyplinarnej, którego przepis nie określa (Ereciński, 2002, s. 325).

Bardzo dobrze, że sędziowie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną lub karną. Stwarza to gwarancję w oczach społeczeństwa, iż pomimo tak wysokiego prestiżu i immunitetu, jaki ich chroni, odpowiadają za swoje postępowanie, tak jak inni obywatele, którzy podlegają ich ocenie w procesach sądowych.

CZYNY OBJĘTE ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ DISCYPLINARNĄ

Przepisy Rozdziału 3. Prawa o ustroju sądów powszechnych, traktujące o odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie zawierają przesłanek tej odpowiedzialności. Wydaje się jednak, że poprzez odwołanie się do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 128. p.u.s.p.) statuują jednocześnie bardzo zbliżoną do odpowiedzialności karnej strukturę przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Według J. R. Kubiaka przesłanki można określić następująco:

- czyn (działanie, zaniechanie lub ich kombinacja),
- dyscyplinarnie bezprawny (będący przewinieniem służbowym, w tym polegającym na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa albo uchybieniem godności urzędu sędziowskiego i niebędący kontratypem),
- wpływający ujemnie – i to w stopniu większym niż znikomy – na wykonywanie służby i na godność urzędu sędziowskiego a przez to na prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i społeczny prestiż zawodu sędziego,
- zawiniony (w jednej z czterech form winy).

Art. 107. § 1. p.u.s.p. wymienia trzy grupy czynów objętych odpowiedzialnością dyscyplinarną:

- przewinienia służbowe,
- oczywista i rażąca obraza przepisów prawa,
- uchybienia godności urzędu sędziowskiego.

Określa się je wspólnym mianem przewinień dyscyplinarnych. Należy uznać, że cechą przewinienia dyscyplinarnego musi być jego społeczna szkodliwość polegająca przede wszystkim na wywarceniu ujemnego wpływu w zakresie wykonywania służby albo godności urzędu sędziego. Nie jest przewinieniem dyscyplinarnym czyn, który w ogóle nie jest społecznie szkodliwy.

Brak typizacji przewinień dyscyplinarnych w p.u.s.p. powoduje, że to sądy dyscyplinarne określają, jaki czyn jest przewinieniem służbowym lub uchybieniem godności urzędu, a jaki nim nie jest. Sądy dyscyplinarne orzekają więc na podstawie swoistych „precedensów”, tworząc otwarty „katalog” przewinień dyscyplinarnych.

nych (Bodio, 2010, s. 47).

W świetle orzecznictwa sądów dyscyplinarnych przewinienia służbowe można podzielić na trzy grupy:

- 1) przewinienia o charakterze proceduralnym, związane z nieprawidłowościami w prowadzeniu spraw, oraz z przekroczeniem przez sędziego uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w związku z wykonywanymi czynnościami służbowymi;
- 2) przewinienia o charakterze przestępczym, do których zaliczyć należy przestępstwa korupcyjne;
- 3) przewinienia związane z nieprzestrzeganiem przepisów dyscyplinarnych, w tym przepisów pracowniczych (Zeszyty Orzecznictwa Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego” z lat 2002–2005).

Natomiast uchybienie godności urzędu jest pojęciem szerszym niż przewinienie służbowe. Obejmuje bowiem swoim zakresem nie tylko naruszenie norm prawnych, obowiązków służbowych i przepisów wewnątrzorganizacyjnych, ale także norm moralnych, etycznych i obyczajowych. Wkracza w zachowanie sędziego w służbie i poza nią. Wprowadza w życie sędziego szczególne obowiązki i osobiste ograniczenia, które rozciągają się również na życie jego bliskich (por. § 17. i § 19. Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów). Określa wreszcie odpowiedni poziom standardów moralnych sędziowskiego postępowania, których przekroczenie skutkuje odpowiedzialnością dyscyplinarną. Wynika z tego, że odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają czyny naganne nie tylko prawnie, ale i etycznie. Z reguły każde przekroczenie norm prawnych stanowi jednocześnie uchybienie godności urzędu, natomiast nie każde uchybienie godności urzędu polega na naruszeniu obowiązków służbowych czy przepisów prawa. Może bowiem stanowić jedynie naruszenie norm moralnych. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego wykracza więc poza dziedzinę prawną, obejmując swoim zakresem także sferę moralno-etyczną, a niekiedy również obyczajową (Bodio, 2010, s. 53).

W związku z tym uchybienie godności urzędu musi być rozumiane szeroko, tzn. obejmować zarówno stany faktyczne związane bezpośrednio z pracą, jak i pozostające w sferze życia prywatnego, a także związane z działalnością społeczną. Za niegodne uznaje się czyny naruszające w sposób oczywisty jego obowiązki cywilno-prawne i rodzinno-prawne, a także administracyjno-prawne należy ocenić jako niegodne (Warzocha, 1998, s. 52). Za niegodne trzeba uznać przede wszystkim wszelkie czyny kolidujące z prawem karnym, szczególnie czyny o charakterze korupcyjnym.

Godność urzędu sędziowskiego jako konstrukcja idealna (normatywna) jest tą wartością niematerialną, dzięki której możliwe jest piastowanie tego urzędu w po-

czuciu wysokiego autorytetu moralnego i profesjonalnego oraz w oczekiwaniu szacunku społecznego. Godność ta wyraża się w zdolności całego środowiska sędziowskiego, jak i poszczególnych sędziów, do dochowania wierności ślubowaniu sędziowskiemu, do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, utrzymywaniu nieposzlakowanego charakteru, który był jednym z warunków mianowania na ten urząd publiczny, a także do strzeżenia powagi stanowiska sędziowskiego, jak również unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do jego bezstronności (Kubiak, 1994, s. 14-15).

Jedyną drogą do otrzymania normatywnego katalogu obowiązków, których naruszenie przez sędziego stanowi uchybienie godności sprawowanego przez niego urzędu, jest dokonanie trzech operacji logicznych, czyli rozbicie elementów składowych zawartych w treści ślubowania, pogrupowanie w kategorii pokrewne i uszeregowanie według ich ważności. Otrzymamy w ten sposób następujący katalog:

- wierne służenie Narodowi Polskiemu,
- stanie na straży prawa,
- bezstronne wymierzanie sprawiedliwości, w tym przestrzeganie zakazu przynależności do partii politycznych i brania udziału w jakiegokolwiek działalności politycznej (z wyjątkiem posła i senatora) oraz unikanie wszystkiego, co mogłoby osłabić zaufanie do bezstronności sędziego,
- wymierzanie sprawiedliwości według własnego sumienia i zgodnie z przepisami prawa,
- utrzymywanie nieskazitelnego charakteru, w tym kierowanie się w postępowaniu zasadami godności i uczciwości,
- sumienne wypełnianie obowiązków służbowych, w tym dochowanie tajemnicy państwowej i służbowej,
- stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych,
- strzeżenie powagi stanowiska sędziego w służbie i poza nią oraz unikanie wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę jego godności.

Niektóre obowiązki normatywne łatwo przełożyć na konkretne powinności, inne znacznie trudniej.

Na przykład utrzymywanie nieskazitelnego charakteru i kierowanie się w postępowaniu zasadami godności i uczciwości wydaje się oznaczać następujące postulaty:

- brak takich cech charakteru, które są równoznaczne ze skłonnością do naruszenia zarówno norm prawa (zwłaszcza prawa karnego), jak i rażącego naruszenia powszechnie uznanych kanonów etycznych i dobrych obyczajów (pra-

wość moralna),

- kierowanie się zakazem osiągania osobistych i zawodowych celów drogą własnego poniżenia (serwilizm),
- bycie rzetelnym, niezdolnym do oszustwa, korupcji, bycie odpowiedzialnym za swoje czyny i zachowania (Kubiak, 1998, s. 18).

Nakaz strzeżenia powagi stanowiska sędziego w służbie i poza służbą oraz unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę jego godności oparty jest na przenikaniu się sfery służbowej i pozasłużbowej. U jego podstaw leżą dwa funkcjonujące w społeczeństwie przekonania:

- ten, kto nie spełnia wymagań moralnych i obyczajowych w jednej sferze (pozasłużbowej), prawdopodobnie nie spełnia ich także w innej (służbowej), a co najmniej kieruje się w swoim postępowaniu podwójną moralnością (jedną na pokaz, w służbie, drugą na swój wewnętrzny użytek, poza służbą),
- to, co uchodzi tzw. szaremu człowiekowi, nie uchodzi sędziemu, w stosunku do którego standardy moralne są szczególnie wysokie (Skąpska, 1989, s. 110).

W orzecznictwie sądów dyscyplinarnych za uchybienia godności urzędu uznano przyjęcie pieniędzy i drobnej korzyści majątkowej (kawa, butelka whisky) pozostawionej przez interesantów i niezawiadomienie natychmiast o tym fakcie prezesa sądu.

Przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu, jeżeli nie wyczerpują jednocześnie znamion przestępstwa w zależności od swojego charakteru mogą stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej lub ewentualnych uwag służbowych. Zasięg odpowiedzialności dyscyplinarnej, choć głównie dotyczy ona działalności zawodowej sędziego, może być bardzo szeroki i obejmować wszystkie dziedziny życia sędziego, jeżeli tylko ujawnią one uchybienia godności urzędu sędziowskiego zarówno w służbie jak i poza służbą, w życiu społecznym a nawet prywatnym, jeżeli przynoszą ujmę stanowisku sędziego (Ratajczyk, 2000, s. 10).

KARY DISCYPLINARNE

Artykuł 109 p.u.s.p. wymienia kary dyscyplinarne, jakie mogą być wymierzone sędziemu za popełnione przez niego przewinienia dyscyplinarne i wykroczenia oraz określa niektóre skutki wiążące się z orzeczeniem kary dyscyplinarnej. Wymierzając kary dyscyplinarne, sądy powinny brać pod uwagę to, że orzeczona kara dyscyplinarna jest w założeniu wyrazem dezaprobaty dla popełnionego przez obwinionego przewinienia dyscyplinarnego. W związku z tym surowość kary dyscyplinarnej powinna być współmierna do wagi popełnionego przewinienia dyscyplinarnego. Kara dyscyplinarna powinna również spełniać cel wychowawczy

w stosunku do ukaranego, dyscyplinując jego zachowanie. Kara dyscyplinarna ma także oddziaływać prewencyjnie na środowisko pracy obwinionego poprzez umacnianie w świadomości sędziów, innych osób zatrudnionych w sądach oraz osób, którym znany był fakt popełnienia przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego, przekonania o znaczeniu wysokich wymagań zawodowych i etycznych stawianych sędziom, a także i o tym, że przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej służące między innymi kształtowaniu właściwych postaw zawodowych i etycznych nie są tylko „martwą literą”, a instrumentem prawnym realnie stosowanym (Kozielewicz, 2005, s. 93-94).

W piśmiennictwie podkreśla się, że system sankcji dyscyplinarnych powinien wykazywać dużą rozpiętość. Pozwala to na lepsze zindywidualizowanie kary dyscyplinarnej i czyni zadość wychowawczym postulatam orzecznictwa dyscyplinarnego. W każdym systemie sankcji dyscyplinarnych powinny się znaleźć kary godzące jedynie w sferę moralną ukaranego (upomnienie, nagana). Są one potrzebne jako dopełnienie systemu kar za stosunkowo małe przewinienia dyscyplinarne i jako przejście od sankcji mniej surowych do sankcji groźniejszych w skutkach dla ukaranego (Leoński, 1959, s. 249-250). System sankcji dyscyplinarnych w prawie o ustroju sądów powszechnych spełnia zarysowane wymogi budowy katalogu sankcji dyscyplinarnych. Wśród kar występują bowiem zarówno kary godzące w sferę moralną ukaranego sędziego (kara upomnienia, kara nagany), jak i kary skutkujące znacznie poważniejszymi konsekwencjami w sferze stosunku służbowego sędziego (usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienia na inne miejsce służbowe), do najsurowszej kary dyscyplinarnej zrywającej stosunek służbowy, jaką jest kara dyscyplinarna złożenia sędziego z urzędu. Zauważa się, że co do czterech pierwszych kar wymienionych w art. 109 p.u.s.p. główną cechą jest też element ostrzeżenia ukaranego, a więc oddziaływanie prewencyjne, zapobieganie powtórzeniu przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego. Ostatnia, najsurowsza kara (złożenie sędziego z urzędu) ma charakter eliminacyjny. Jej wymierzenie oznacza, że ukarany udowodnił popełnionym przez siebie czynem, że nie może pełnić urzędu na stanowisku sędziego (Gardocki, 2006, s. 6). Spełnia też funkcję ochronną, gdyż chroni dobro wymiaru sprawiedliwości w ujęciu szerokim, a także dobre imię sędziów oraz sądownictwa w ogólności (Kozielewicz, Wypych, 2004, s. 362-363).

Z. Leoński trafnie podnosi, że swoistą właściwością kar dyscyplinarnych jest to, że wywołują one skutek w sferze stosunku człowieka do organizacji, instytucji, w której on pozostaje, a najwyższą z sankcji jest wydalenie z danej organizacji. Nie ma tu też takiej regulacji, jak w powszechnym prawie karnym, gdzie z danym czynem łączy się określone sankcje. Ta cecha powoduje możliwość arbitralności postępowania dyscyplinarnego (Leoński, 2002, s. 57).

Nie ma w katalogu kar kary pieniężnej. Taką karę ponoszą m.in. adwokaci

i radcowie prawni. Kara ta ma charakter przede wszystkim represyjny. Taką karę powinni ponosić również sędziowie. Obecny katalog kar powinien zostać w tę karę uzupełniony, ponieważ jest ona bardziej dotkliwa niż kara upomnienia i dotyczy bezpośrednio portfela sędziego.

Z danych Krajowej Rady Sądownictwa wynika, że w ciągu ostatnich pięciu lat (od 2007 r. do 31 maja 2012 r.) sądy dyscyplinarne pierwszej instancji wydały wyroki w 388 sprawach. Najwięcej w 2009 r., najmniej rok później. Najsurowszą karę – wydalenie z zawodu – usłyszało 15 sędziów, na inne miejsce służbowe przeniesiono 21 sędziów, ośmiu usunięto z zajmowanych funkcji, 68 dostało naganą, a 94 upomnienie.

Obecnie liczba sędziów wynosi ok. 9500. W porównaniu do liczby 388 dokonanych czynów rozpatrywanych w I instancji, tylko 4 procent sędziów popełnia czyny rodzące odpowiedzialność dyscyplinarną. Jednak przez ich przyzmat jest oceniane całe środowisko, stąd istotne jest ich wyeliminowanie i napiętnowanie.

PRZYJĘCIE KORZYŚCI MATERIALNEJ NA TLE PRZEWINIENIŃ DISCYPLINARNYCH SĘDZIÓW

W niniejszym fragmencie artykułu pokazano, jak wyglądała sytuacja postępowań dyscyplinarnych za przyjęcie korzyści materialnej na tle innych przewinień dyscyplinarnych, sędziów. Badania zostały oparte o Biuletyny Orzecznictwa Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego z lat 2002-2005. Sięgnięto do najwyższej instancji z powodu mniejszej liczby rozpatrywanych spraw dyscyplinarnych, niż w sądach apelacyjnych. Ułatwiło to pokazanie najistotniejszych uchybień etycznie-zawodowych sądownictwa powszechnego. Jednak należy pamiętać, iż z powodu badania tylko II instancji analiza nie jest zupełna. W wyniku dokonanej analizy Biuletynów uzyskano dane m. in. na temat:

- liczby dokonanych czynów,
- kwalifikacji dokonanych czynów,
- sankcji,
- liczby spraw skierowanych do ponownego rozpoznania,
- liczby czynów zakwalifikowanych do odpowiedzialności karnej.

W latach 2002-2005 Sąd Najwyższy-Sąd Dyscyplinarny wydał 206 orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. Do najczęściej popełnianych przez sędziów przewinień dyscyplinarnych zaliczyć należy:

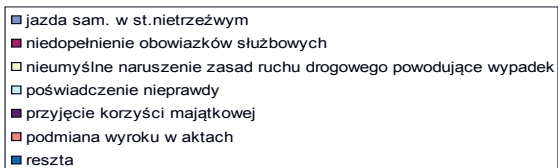
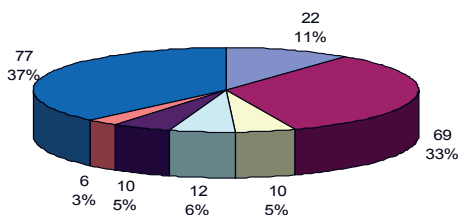
- niedopełnienie obowiązków służbowych – 69,
- jazdę samochodem w stanie nietrzeźwości – 20,
- poświadczenie nieprawdy – 12,

- nieumyślne naruszenie zasad ruchu drogowego powodujące wypadek – 10,
- przyjęcie korzyści majątkowej – 10,
- usunięcie z akt sprawy prawomocnego wyroku i zastąpienie go wyrokiem innej treści – 6.

Powyższe przewinienia dyscyplinarne zostały przedstawione na dwóch wykresach. Na pierwszym pokazano je w ujęciu procentowym i liczbowym w odniesieniu do liczby wszystkich czynów. Widać na nim wyraźnie, że przewinienie dyscyplinarne polegające na niedopełnieniu obowiązku służbowego było popełniane najczęściej. Natomiast zjawiska korupcyjne to 5% popełnianych czynów.

Wykres nr 1

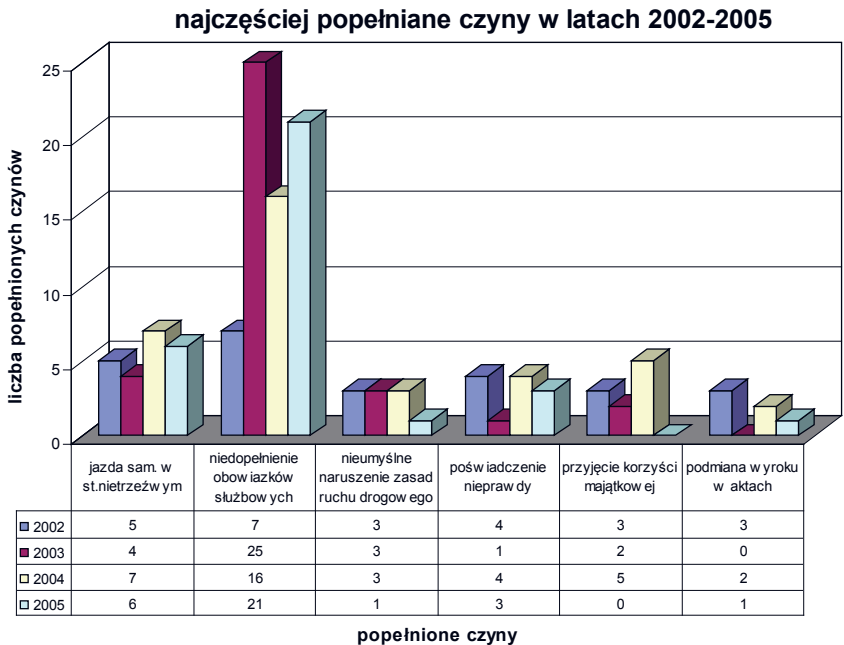
liczbowe i procentowe ujęcie popełnionych czynów w latach 2002-2005



Źródło opracowania: Orzecznictwo Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego w latach 2002-2005.

Na drugim wykresie zestawiono czyny latami, co wpływa na obraz każdego roku z osobna. Można również wyobrazić sobie, jak kształtuje się krzywa z tych czterech lat dla każdego czynu. Nasilenie zjawiska korupcyjnego wystąpiło w roku 2004.

Wykres nr 2

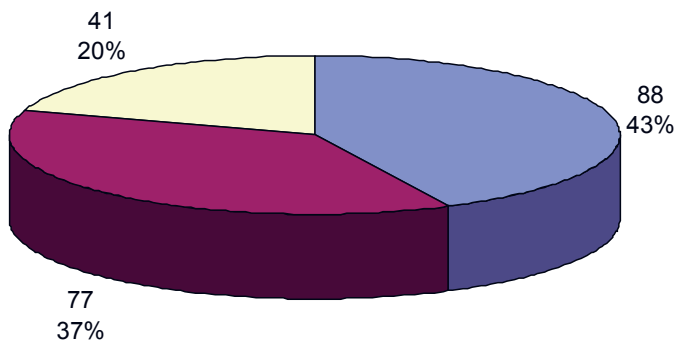


Źródło opracowania: Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Sądu Dyscyplinarnego w latach 2002-2005.

Wszystkie popełnione czyny uzyskały kwalifikację zgodną z art. 107. § 1. Prawa o ustroju sądów powszechnych. Oznacza to, że 88 czynów zostało zakwalifikowanych jako przewinienie służbowe, 77 jako oczywista i rażąca obraza przepisów prawa oraz 41 jako uchybienie godności urzędu. Zostało to pokazane na poniższym wykresie.

Wykres nr 4

kwalifikacja czynów w ujęciu liczbowym i procentowym popełnionych w latach 2002-2005



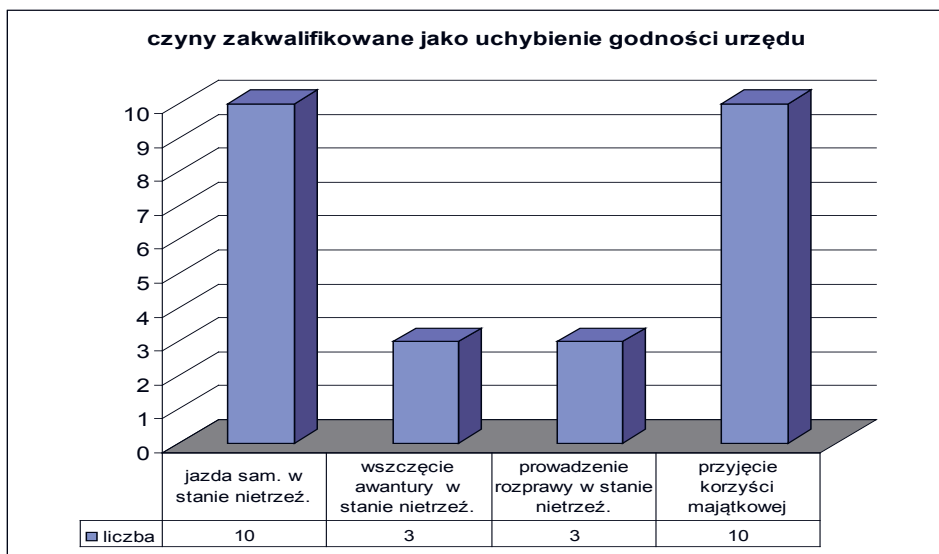
■ przewinienie służbowe ■ oczywista i rażąca obraza przepisów prawa □ uchybiecie godności urzędu

Źródło opracowania: Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Sądu Dyscyplinarnego w latach 2002-2005.

Do uchybień godności urzędu należy zaliczyć m.in.:

- jazdę samochodem w stanie nietrzeźwości – 10,
- przyjęcie korzyści majątkowej – 10,
- wszczęcie awantury w stanie nietrzeźwości – 3,
- prowadzenie rozprawy w stanie nietrzeźwości – 3 (pozostałe 3 przypadki prowadzenia rozprawy w stanie nietrzeźwości zostały zakwalifikowane jako przewinienia służbowe). Pokazano to na wykresie nr 6.

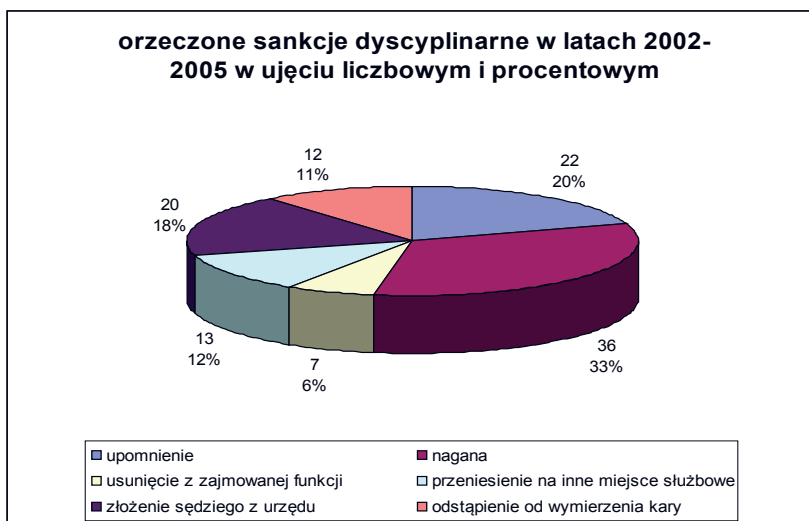
Wykres nr 6



Źródło opracowania: Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Sądu Dyscyplinarnego w latach 2002-2005.

Na 206 popełnionych czynów Sąd Najwyższy-Sąd Dyscyplinarny orzekł 110 sankcji. Najczęściej ponoszoną przez sędziów karą była nagana. Stanowi ona aż 33% wszystkich orzekanych kar. Najsurowsza kara złożenia sędziego z urzędu kształtuje się na trzecim miejscu. To znaczy, że została ona orzeczona w 20 przypadkach, co stanowi 20% wszystkich orzeczonych sankcji. Tą sytuację ilustruje poniższy wykres.

Wykres nr 7



Źródło opracowania: Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Sądu Dyscyplinarnego w latach 2002-2005.

W 12 przypadkach Sąd Najwyższy-Sąd Dyscyplinarny odstąpił od wymierzenia kary, z uwagi na nikłą szkodliwość popełnionego czynu. Były to czyny, które zostały zakwalifikowane jako przewinienie służbowe w 7 przypadkach, jako oczywista i rażąca obraza przepisów prawa w 2 przypadkach oraz uchybienie godności urzędu w 3 przypadkach. Do tych czynów zaliczymy m. in.:

- niedopełnienie obowiązków służbowych,
- podjęcie zarobkowania bez powiadomienia,
- przekroczenie uprawnień,
- pełnienie funkcji członka Rady Nadzorczej Sp. Mieszkaniowej pomimo wyraźnemu zakazowi.

Pozostała część czynów nierozpatrzone w postępowaniu dyscyplinarnym była rozpatrywana w aspekcie odpowiedzialności karno-sądowej. Wśród nich jest przyjęcie korzyści materialnej. Według tego, co ilustruje Wykres nr 8, w 14 przypadkach sędzia nie został pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej, w 23 przypadkach został pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej, co oznacza, iż został uchylony jemu immunitet sędziowski i sędzia za popełniony czyn poniósł odpowiedzialność karną. W 4 przypadkach postępowanie zostało umorzone oraz aż w 34 przypadkach sprawa została skierowana przez Sąd Najwyższy-Sąd Dyscyplinarny do ponownego rozpoznania.

Wykres nr 8



Źródło opracowania: Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Sądu Dyscyplinarnego w latach 2002-2005.

Powyżej przedstawione dane ilustrują po części (ponieważ rozpatrywano tylko OSN-SD) sytuację dyscyplinarną sądownictwa powszechnego, co umożliwiła poznanie realiów, gdy sędziowie odpowiadają za popełnione przez nich czyny. Jak widać z dokonanej analizy, połowa czynów została rozpatrzona w postępowaniu dyscyplinarnym. Druga połowa, choć dotyczyła sfery odpowiedzialności karnej, w większej mierze została skierowana do ponownego rozpoznania oraz umorzona.

Przyjęcie korzyści materialnej na tle innych czynów nie jest zjawiskiem intensywnym. Jednak nie można powiedzieć, iż nie jest obecne i nie zauważalne. Niewątpliwie zjawiska korupcyjne zalicza się do hańbiących i oprócz zaliczenia ich do przewinień służbowych zalicza się je również do uchybienia godności urzędu sędziego.

PODSUMOWANIE

Środowisko sędziów stale podkreśla, że poza służbą sędzia nie może żadnym swoim zachowaniem stwarzać nawet pozorów nierespektowania porządku prawnego. Powinien unikać kontaktów osobistych i jakichkolwiek związków ekono-

micznych z innymi podmiotami, jeśli mogłyby one wzbudzać wątpliwości co do bezstronnego wykonywania obowiązków bądź podważać prestiż i zaufanie do urzędu sędziowskiego, powinien dołożyć należytej staranności, aby takie zachowanie nie było udziałem jego najbliższych. Sędzia powinien wykazywać niebudzącą wątpliwości rzetelność w swoich sprawach finansowych oraz skrupulatność w wypełnianiu wynikających z tego obowiązków, nie powinien podejmować działań finansowych, które mogą być odebrane jako wykorzystanie własnej pozycji sędziego. Sędziemu nie wolno przyjmować jakichkolwiek korzyści mogących wywołać odczucie, że stanowią próbę wpływu na jego osobę, powinien dbać również o to, aby członkowie jego najbliższej rodziny nie przyjmowali takich korzyści (Dąbrowski, 2010, s. 41).

Wysokie standardy, jakim powinien sprostać sędzia, określone przez Krajową Radę Sądownictwa w Zbiorze Zasad Etyki Zawodowej Sędziów stanowiącym załącznik do uchwały nr 16/2003 z dnia 19 lutego 2003 r., są wyzwaniem, którym nie każdy chciałby i mógłby sprostać (Celej, 2007, s. 1).

Pomimo takim wysokim wymaganiom i dźwignia świadomości wykonywania zawodu sędziego według powyższych zasad w środowisku sędziów zdarzają się sytuacje, że sędziowie dopuszczają się czynów o charakterze korupcyjnym. Nie dość, że są one naruszeniem norm prawnych, przez co zaliczane są do przewinień służbowych, są również naruszeniem norm moralnych, etycznych i obyczajowych, przez to należy zaliczyć je do uchybień godności urzędu.

Za przewinienia służbowe i uchybienie godności urzędu z powodu zdarzeń korupcyjnych sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. W pracy ukazano, że zjawisko korupcji, której dopuszcza się środowisko sądowe, leży w sferze etyki zawodowej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, które są kluczowymi zagadnieniami dotyczącymi pracy sędziego.

Możliwość dyscyplinarnej odpowiedzialności jest środkiem przeciwdziałającym nadużywaniu niezawisłości decyzji przez sędziów i nadużywaniu uprawnień wynikających z immunitetu sędziowskiego. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że tak szerokie uprawnienia władcze zawsze mogą rodzić sytuacje skłaniające do ich nadużywania. Służbowa odpowiedzialność w tym względzie stanowi środek zapobiegawczy i likwidujący zagrożenia wynikające z tego stanu rzeczy.

W końcu kwestią istotną jest wskazanie, że sądownictwo dyscyplinarne znajduje się w rękach samych sędziów wybranych przez sędziowskie zgromadzenie ogólne. Czyny niezawisłych sędziów osądzają niezawisli sędziowie. Daje to podstawę do wniosku o istnienie pełnych przesłanek do prawidłowego funkcjonowania postępowania dyscyplinarnego i spełniania przez sądownictwo dyscyplinarne celów i zadań przed nim postawionych przez ustawę o ustroju sądów powszechnych.

REFERENCES

- Bodio J. (2010). *Przewinienia służbowe a uchybienia godności sędziów sądów powszechnych*. „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2/2010.
- Bojańczyk A. (2004). *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*. „Państwo i Prawo 2004”, nr 9.
- Celej M., www.krs.pl/admin/files/100325.doc, dostęp 20.11.2013 r.
- Dąbrowski S. (2010). *Kilka uwag o kondycji sędziów*. „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2/2010.
- Domagalski M. (2007). *Sąd nie jest miejscem na plotki*. „Rzeczpospolita” dnia 24 kwietnia 2007 r.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwułski J. (2000). *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*. Warszawa.
- Europejska Karta Statusu Sędziego i Memorandum objaśniające do Europejskiej Karty Statusu Sędziego*, www.wikipedia.org/wiki/Europejska_Karta_Statusu_S%C4%99dziego, dostęp 24.11.2013 r.
- Gardocki L. (2006). *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] *Księga ku czci Profesora Tomasza Kaczmarka*. Wrocław.
- Ingarden r. (1975). *Książeczka o człowieku*. Kraków.
- Filek J. (2001). *Filozofia jako etyka*. Kraków.
- Kozielewicz W. (2005), *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa.
- Kozielewicz W., Wypych P. (2004). *Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów, w których wymierzono, bądź żądano wymierzenia kary dyscyplinarnej – złożenia sędziego z urzędu (okres 1 października 2001 r. – 31 grudnia 2004 r.)*, OSNSD 2004, z. II.
- Kubiak J. R. (1994), *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, Przegląd Sądowy 1994*, nr 4, ss. 3-27.
- Leoński Z. (1959). *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*. Poznań.
- Leoński Z. (2002). *Podstawy i charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, [w:] A. Szwarc (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań.
- Łukaszewicz A., *Nawet łagodne kary utrudniają sędziom awans*, www.prawo.rp.pl/artykul/757799,911326-Dyscyplinarki--czyli-jak-sedziowie-lamia-prawo.html, dostęp 24.11.2013 r.
- Piasecki K. (1990). *Niezawisłość sędziowska-uwarunkowania i zagrożenia*, [w:] *Niezawisłość sędziowska*. Warszawa.

- Ratajczyk A. (2000). *Odpowiedzialność prawna sędziów*. „Gazeta Sądowa 2000”, nr 7-8.
- Rogalski M. (2000). *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*. Lublin.
- Skąpska G., Czapska J., Kozłowska M. (1989). *Społeczne role prawników (sędziów, prokuratorów, adwokatów)*. Kraków.
- Tokarczyk r. (2005). *Etyka Prawnicza*. Warszawa.
- Uchwała nr 16/2003 z 19 lutego 2003 roku w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów, www.ssep.w.interia.pl/sędziowie.htm, dostęp 24.11.2013 r.
- Warzocha E. (1988). *Niektóre zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*. „Nowe Prawo 1988”, nr 1.
- Wasilewski A. (2001). *Prawo do Sądu w sprawach dyscyplinarnych – ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP*. „Przegląd Sądowy 2001”, nr 9.
- Zbiór zasad postępowania sędziów oraz Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów, www.iustitia.pl/iustitia.php?page=112, dostęp 24.11.2013 r.
- Żurek W. (2007 3 kwietnia). *Projektowane zmiany w ustawie: co grozi sędziowskiej niezawisłości*. „Rzeczpospolita”.

ORZECZNICTWO:

Wyrok SN z dnia 5.11.2003 r., SNO 67/03.

Wyrok SN z 26 lipca 1990 r. i PAN 1/90, zam. Palestra 1991, nr 1-2.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego, Zeszyt I-II/2002, Zeszyt I/2003, II Półrocze 2003r., Zeszyt I/2004, Zeszyt II/2004; Rocznik, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych 2005.

AKTY PRAWNE:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2013 r. poz. 427 z późn. zm.

**WORKING AGAINST CORRUPTION FROM THE PERSPECTIVE OF THE
FIFTEEN YEARS OF EXPERIENCE INTERNAL AFFAIRS BUREAU OF POLICE
HEADQUARTERS**

**PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI Z PERSPEKTYWY PIĘTNASTOLETNI
DOŚWIADCZEŃ BIURA SPRAW WEWNĘTRZNYCH KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI**

mł. insp. Marek Węgliński

Komenda Główna Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych
marek.weglinski@policja.gov.pl

nadkom. Mirosław Pasterny

Komenda Główna Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych
miroslaw.pasterny@policja.gov.pl

ABSTRACTS

Police developed mechanisms to work against the phenomenon of crime -including corruption - in their own professional environment. Since 1998, they are based primarily on the work of the Internal Affairs Bureau of Police Headquarters. Bureau takes the operational activities, realizes investigative actions (on behalf of the prosecution) during probes into police officers and police staff and develops analytic work and prophylactic activities. Bureau has 373 employees and has departments in all provincial cities across the country. During validating information about the crime committed by the police officers, shall be adopted in two equivalent versions - the existence of crime and slander committing. Bureau realizes especially dynamic activities in fields of threat: corruption at traffic control , disclosure of secrecy, police officer`s cooperation with criminal groups, the overuse of violence and fraud.

The period of growth of the number of initiated investigations and police officers under charges of committing crimes was between 2007 and 2009. Afterwards, those parameters noticeable dropped. It shows the level of risk of crime in a police environment. These data maintain at a similar lever for several years. As an example, there were 399 prosecutions (initiated on the grounds of materials given by IAB) in which 360 police officers heard a total of 1,089 charges. In comparison to the police employment at the end of 2013 (97 697 officers), the percentage of those who was charged with a crime is 0.37 %. Intensive anti-corruption prevention activities of IAB have undoubtedly influence on decrease in the level of criminal risk.

Those activities are meetings with police employees and police schools listeners, cooperation with management and legislative initiatives.

Policja wypracowała mechanizmy przeciwdziałania zjawisku przestępczości - w tym korupcji - we własnym środowisku zawodowym. Od 1998 r. opierają się one przede wszystkim na pracy Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, które podejmuje działania operacyjne, prowadzi na zlecenie prokuratury czynności w śledztwach dotyczących policjantów i pracowników Policji, a także rozwija działalność analityczną i profilaktyczną. Biuro liczy 373 etaty i posiada swoje wydziały terenowe we wszystkich miastach wojewódzkich na terenie kraju. Przy weryfikacji informacji o popełnieniu przestępstwa przez policjantów, przyjmowane są dwie równorzędne wersje - zaistnienie przestępstwa i pomówienie o jego popełnienie. Szczególnie aktywne działania Biuro prowadzi w obszarach zagrożeń korupcją przy kontroli ruchu drogowego, ujawnianiu tajemnicy służbowej, współpracy policjantów z grupami przestępczymi, stosowania przemocy na służbie i nadużyciach w sferze logistyki Policji.

Po okresie wzrostu w latach 2007-2009 liczby wszczętych śledztw i policjantów objętych zarzutami popełnienia przestępstw nastąpił zauważalny spadek tych parametrów, które wskazują pośrednio na poziom zagrożenia przestępczością w środowisku policyjnym. Dane te od kilku lat utrzymują się na zbliżonym poziomie. Na przykład w przypadku 2013 r. na podstawie materiałów przekazanych przez BSW Prokuratura wszczęła 399 postępowań przygotowawczych, w których 360 policjantom przedstawiono ogółem 1089 zarzutów. Przy stanie zatrudnienia policjantów na koniec 2013 r. na poziomie 97 697, oznacza to, że odsetek tych, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa, wyniósł 0,37%. Na obniżenie poziomu zagrożenia ma niewątpliwie wpływ stałe intensyfikowanie przez BSW profilaktyki antykorupcyjnej poprzez zwiększanie liczby spotkań z policjantami jednostek i słuchaczami szkół Policji, współpracę z kadrą kierowniczą, a także podejmowanie inicjatyw legislacyjnych w celu zwiększenia transparentności czynności wykonywanych przez policjantów i zapewnienia ochrony przed bezpodstawnymi oskarżeniami.

KEY WORDS:

Police, criminality, corruption, prevention, combating, statistics

Policja, przestępczość, korupcja, profilaktyka, zwalczanie, statystyka

BIURO SPRAW WEWNĘTRZNYCH KGP I JEGO ROLA W POLICJI

Biuro Spraw Wewnętrznych to działający od 15 lat w strukturze Komendy Głównej Policji, wyspecjalizowany pion służby kryminalnej, wykorzystujący za-

awansowane metody pracy operacyjnej i śledczej do weryfikacji podejrzeń o popełnianie przestępstw przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji, niektórych przestępstw popełnianych na szkodę Policji oraz rozwijający działalność profilaktyczną w środowisku policyjnym, a jednocześnie doskonalący mechanizmy działań antykorupcyjnych poprzez wymianę informacji i doświadczeń z instytucjami krajowymi i służbami zagranicznymi.

Praca Biura Spraw Wewnętrznych, którego funkcjonariusze działają w imieniu Komendanta Głównego polskiej Policji, stanowi bardzo ważny element mechanizmu samooczyszczania się środowiska policyjnego, liczącego blisko 100 tysięcy funkcjonariuszy i 25 tysięcy pracowników cywilnych, ze zjawisk i zachowań patologicznych, szkodzących interesowi służby i pozytywnemu wizerunkowi formacji. Wysoki poziom zaufania społecznego, sięgający w sondażach 80%, a jednocześnie presja opinii publicznej i reakcja społeczna na wszelkie negatywne sygnały dotyczące Policji jako instytucji i jej funkcjonariuszy zobowiązują do stałego monitorowania potencjalnych obszarów zagrożeń i zapobiegania ich występowaniu.

Misją Biura jest coraz skuteczniejsze eliminowanie przejawów korupcji w Policji, oczyszczanie policjantów z pomówień i doskonalenie systemu antykorupcyjnego. BSW działa na rzecz utrzymania wiarygodności Policji, która doskonalą i rozwija systemowe rozwiązania zapobiegające patologii w służbie.

Na ten system, wypracowany w Policji na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat, składa się między innymi:

- ogół uregulowań prawnych i rozwiązań organizacyjnych, mających gwarantować legalność, bezstronność i transparentność czynności wykonywanych wobec obywateli,
- nadzór przełożonych, w tym weryfikacja oświadczeń majątkowych, procedury uzyskiwania poświadczeń bezpieczeństwa, badania poligraficzne kandydatów do niektórych pionów służby kryminalnej,
- praca komórek kontroli i audytu, działalność pełnomocników ds. ochrony praw człowieka w jednostkach,
- praca operacyjno-wykrywcza i działalność profilaktyczna BSW,
- współdziałanie BSW z kierownictwem jednostek, służb i pionów.

Elementy systemu są stale doskonalone w oparciu o wymianę doświadczeń z podobnymi służbami w kraju (przede wszystkim Biurem Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej) i za granicą.

STRUKTURA BIURA SPRAW WEWNĘTRZNYCH KGP

Aktualnie Biuro liczy **373 etaty**, w tym **332 policyjne**. Jego struktura została zoptymalizowana w odniesieniu do obecnych zadań. Tworzy ją:

- 15 terenowych wydziałów „liniowych” (z siedzibami w miastach wojewódzkich), nadzorowanych przez dwóch zastępców dyrektora BSW,
- Zarząd w Warszawie (uwzględniający specyfikę województwa mazowieckiego), w skład którego wchodzi wydział w Radomiu i 3 wydziały wykonawcze z siedzibą w Warszawie – nadzorowany przez Dyrektora BSW,
- Wydział Ogólny oraz Wydział Analiz i Nadzoru jako komórki „sztabowe”, usytuowane w centrali Biura i także podległe bezpośrednio Dyrektorowi Biura.

Struktura ta ewoluowała na przestrzeni 15 lat: od **40 etatów** Zarządu Spraw Wewnętrznych KGP w 1998 roku z 2-osobowymi zespołami w województwach poprzez **418-osobowe** Biuro w 2008 r., z własnym Wydziałem Techniki Operacyjnej i Wydziałem Operacji Niejawnych.

Zmiany liczebności i struktury wiązały się ściśle z zakresem zadań, modyfikowanym w okresie funkcjonowania Biura. Bardzo istotna zmiana miała miejsce z początkiem 2006 r., kiedy mając za sobą kilkuletnie doświadczenie w rozpoznawaniu zagrożeń i zwalczaniu przestępczości w środowisku policyjnym, po przeanalizowaniu ich przyczyn, Biuro uznało za konieczne poszerzenie zakresu zadań o **podejmowanie działań profilaktycznych**.

ZADANIA BIURA SPRAW WEWNĘTRZNYCH

Aktualnie Biuro Spraw Wewnętrznych KGP realizuje zadania związane z zapobieganiem przestępstwom popełnianym przez policjantów i pracowników Policji, niektórym przestępstwom popełnionym na szkodę Policji, ich wykrywaniem oraz ściganiem ich sprawców (Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji), a w szczególności:

- podejmowaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
- koordynowaniem działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji,
- gromadzeniem, przetwarzaniem i analizowaniem informacji o przestępczości wśród policjantów oraz o przestępstwach popełnianych na szkodę Policji,
- podejmowaniem przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji, a także przestępczości na jej szkodę,
- organizowaniem i przeprowadzaniem badań psychofizjologicznych.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze Biuro Spraw Wewnętrznych realizuje w sposób właściwy dla służby kryminalnej, na podstawie przepisów ustawy o Policji i kodeksu postępowania karnego. Ze względu na specyfikę i wagę niektórych przestępstw w środowisku policyjnym często wykorzystuje ofensywne metody pracy operacyjnej do weryfikacji podejrzeń i gromadzenia materiału dowodowego.

WSPÓŁPRACA Z PROKURATURĄ

Od początku funkcjonowania Biuro przywiązuje szczególną wagę do współpracy z Prokuraturą. Art. 309. kodeksu postępowania karnego stanowi, że bez względu na wagę sprawy prowadzi się śledztwo, gdy osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Policji. W myśl art. 311. śledztwo prowadzi prokurator, który w przypadku, gdy osobą podejrzaną jest policjant, może powierzyć Policji (w tym przypadku BSW) jedynie dokonanie poszczególnych czynności śledztwa.

W praktyce materiały uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa przez funkcjonariusza Policji przekazuje się prokuratorowi, od którego zależy ich ocena i podjęcie decyzji merytorycznej, a także zadecydowanie o angażowaniu BSW do czynności i ich zakresie. Z uwagi na to współpraca z prokuratorami jest dla Biura bardzo ważna. Po doświadczeniach w pierwszych latach funkcjonowania Biura została ona w 2007 r. usystematyzowana w oparciu o uzgodnienia między kierownictwem BSW i Prokuratury Krajowej i odtąd funkcjonuje w postaci:

- bieżącej, „roboczej” - na poziomie lokalnym, z udziałem wydziałów terenowych Biura i prokuratorów-koordynatorów ds. współpracy z BSW, wyznaczonych w 2007 r. we wszystkich prokuraturach apelacyjnych i okręgowych,
- systematycznych, ogólnokrajowych i lokalnych narad szkoleniowych, z udziałem szerokiego grona przedstawicieli Prokuratury, w tym koordynatorów oraz przedstawicieli kierownictwa BSW i policjantów, realizujących czynności dochodzeniowo-śledcze.

Opinię Biura o korzyściach płynących z tych form współpracy potwierdzają oceny formułowane przez przedstawicieli Prokuratury, którzy wskazują jako jej wymierny efekt jakościowy wzrost poziomu prowadzonych postępowań, zwłaszcza ich sprawność i szybkość. Praktyka ta będzie kontynuowana.

ZAGROŻENIA PRZESTĘPCZOŚCIĄ W POLICJI

Piętnastoletni okres funkcjonowania BSW pozwolił na zidentyfikowanie głównych obszarów zagrożenia przestępczością w Policji. Dotyczą one:

- kontroli drogowych prowadzonych przez policjantów prewencji i ruchu drogowego oraz obsługi zdarzeń drogowych,
- nieuprawnionego przekazywania danych z policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, informacji z materiałów prowadzonych spraw lub uzyskanych w ramach wykonywanych czynności,
- nieprawidłowości w zamówieniach publicznych,
- udziału policjantów w zorganizowanych grupach przestępczych,
- nadużyć związanych z procesem karnym (w tym stosowanie przemocy fizycznej i psychicznej),
- nadużyć związanych z pracą operacyjną,
- gospodarki magazynowej i paliwowej, eksploatacji pojazdów służbowych,
- naruszeń przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Na pierwszym miejscu było i pozostaje nadal zagrożenie korupcją przy kontroli ruchu drogowego, a także przy obsłudze zdarzeń drogowych, skutkujące często dodatkowo wyłudzeniem odszkodowań komunikacyjnych. W ostatnich latach nasiliło się zagrożenie przestępczością narkotykową, na które narażeni są zwłaszcza policjanci w młodszej grupie wiekowej. Wszystkie wymienione obszary wyznaczają jednocześnie dla Biura kierunki rozpoznania, zwalczania i profilaktyki.

Od początku działalności Biuro szczególnie koncentruje się na weryfikacji wszelkich sygnałów, mogących świadczyć o udziale policjantów w przestępczości zorganizowanej, ochranianiu grup przestępczych jako najgroźniejszym przejawie sprzeniewierzenia się służbie, skutkującym nie tylko osłabianiem skuteczności działań policyjnych, ale też niejednokrotnie zagrożeniem bezpieczeństwa innych funkcjonariuszy, wykonujących obowiązki służbowe. Świadomość tej szkodliwości i niebezpieczeństwa wymaga w takich sytuacjach reakcji nie tylko profesjonalnej, ale i szybkiej.

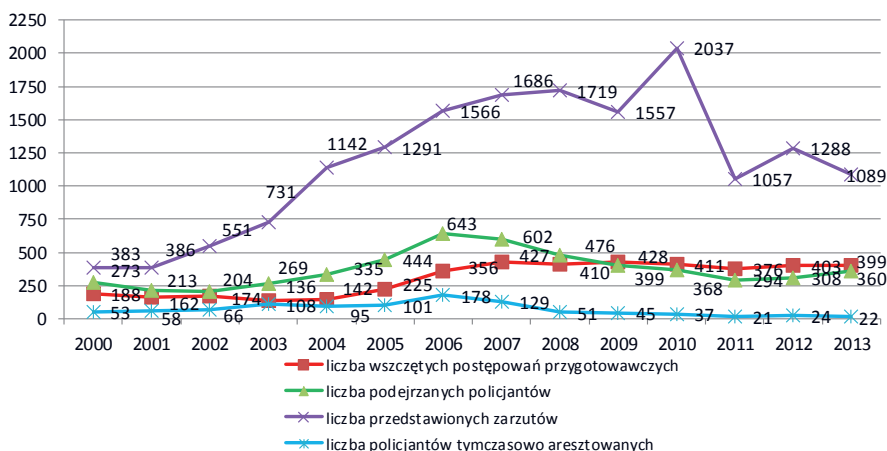
PODSTAWOWA STATYSTYKA I ANALIZY

Statystyczny, częściowy obraz skali zagrożenia przestępczością w środowisku policyjnym, na podstawie danych własnych BSW od 2000 r., tj. od czasu, gdy formuła pracy Biura pozwalała już na gromadzenie informacji o efektach procesowych działań i ich analizowanie, przedstawia się następująco:

- w kategorii wszczęć postępowań przygotowawczych – od 188 w 2000 r., poprzez wzrost w kolejnych latach do 427 i 428 w latach 2007-2009, a następnie spadek do 376 w 2011 r., nieznaczny wzrost w 2012 r. do 403 wszczęć i utrzymanie tego poziomu w 2013 r. – 399 wszczętych postępowań,
- pod względem liczby podejrzanych policjantów – od 273 w 2000 r., poprzez 643

w 2006 r. oraz 294 i 308 odpowiednio w latach 2011 i 2012, do 360 w 2013 r.,

- w kategorii liczby przedstawionych zarzutów – od 383 w 2000 r., przy praktycznie stałym wzroście aż do poziomu 2037 w 2010 r., a następnie spadku do 1057 w 2011 r., potem zauważalnym wzroście do 1288 w 2012 r. i ponownie spadku w 2013 r. - do 1089,
- w kategorii liczby policjantów, wobec których sąd zastosował tymczasowe aresztowanie – od 53 w 2000 r., poprzez aż 178 aresztowanych w 2006 r., a następnie stopniowym spadku ich liczby do 21 i 24 odpowiednio w latach 2011 i 2012 i utrzymaniu się liczby aresztowanych na zbliżonym poziomie w 2013 r. – 22 przypadki zastosowania tego środka zapobiegawczego.



Rysunek 1. Częściowy obraz przestępczości w środowisku policyjnym w latach 2000-2013 (dane własne BSW KGP)

Powyższe dane ilustrują jednocześnie skuteczność pracy Biura w kilkunastoletnim okresie w aspekcie zwalczania przestępczości, ale też zapobiegania jej. Wysoki poziom efektywności w danym okresie, np. przekraczająca 2000 liczba zarzutów przedstawionych w konkretnym roku, to przy uwzględnieniu specyfiki pracy Biura rezultat intensywnych działań operacyjnych poprzednich lat, jak np. miało to miejsce w latach 2006-2007, kiedy nastąpił rozwój Biura pod względem etatowym i organizacyjnym, a tym samym zwiększył się jego potencjał wykrywczy. Natomiast odnotowany po 2010 r. spadek efektów procesowych i względna stabilizacja ich poziomu w ostatnich latach to zdaniem Biura rezultat kilkuletniego prowadzenia równoległe do rozpoznania i działań wykrywczych, profilaktyki ukierunkowa-

nej na podniesienie świadomości funkcjonariuszy i pracowników cywilnych oraz wskazywanie właściwym przełożonym źródeł potencjalnych zagrożeń i sposobu ich ograniczania.

Od 2006 r. ważną rolę spełniają coroczne analizy sporządzane przede wszystkim na podstawie okresowych sprawozdań z pracy komórek organizacyjnych BSW. Wskazują na skalę poszczególnych zagrożeń, identyfikują nowe zjawiska przestępcze i czynniki kryminogenne, świadczą o nakładach i efektach pracy policjantów Biura, ale jednocześnie pozwalają aktualizować kierunki zaangażowania i podejmować decyzje o zintensyfikowaniu działań w obszarach, które tego wymagają. Obraz przestępczości w środowisku policyjnym na podstawie danych własnych BSW w 2012 r. wskazuje, że przestępstwa o charakterze korupcyjnym i nadużycie władzy stanowiły aż **69% (889 przypadków)** w stosunku do ogólnej liczby **1288** przestępstw. Wśród przestępstw korupcyjnych dominowała sprzedajność – **78%**. Z analiz wynika, że największe zagrożenie występuje w obszarze działania służby prewencyjnej Policji, np. w 2011 r. **74%** przypadków przestępstw, następnie służba kryminalna – **24%** i wspomagająca – **2%**.

Niepokojące są wyniki analizy zagrożenia przestępczością w oparciu o kryterium stażu służby. W 2012 r. najwięcej, bo aż **38%** funkcjonariuszy, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa znajdowało się w przedziale do 4 do 10 lat służby. Na drugim miejscu – **25%** - to policjanci ze stażem 11-15 lat, następnie **16%** - 16-20 lat, do 3 lat stażu – **14%** i najmniej stanowią ci powyżej 20 lat służby - **7%**. Jednakże sumując kategorie do lat 3 i od 4 do 10 lat, należy zauważyć, że **największą grupę wśród policjantów podejrzanych o popełnienie przestępstw, stanowią młodzi, legitymujący się stażem do 10 lat - 51%**. Nad postawą tej grupy BSW będzie nadal szczególnie pracować, adresując do niej działania profilaktyczne, od obowiązkowych spotkań z nowo wstępującymi do służby, poprzez zajęcia z profilaktyki korupcji i etyki w szkołach Policji, a następnie szkolenia antykorupcyjne w jednostkach, do których trafiają po zakończeniu kolejnych etapów przeszkolenia zawodowego.

WERYFIKACJA INFORMACJI I ROLA WSPÓŁPRACY Z PRZEŁOŻONYMI

Doświadczenie wskazuje, że w instytucji zhierarchizowanej, jaką stanowi Policja, istotną rolę w kształtowaniu postaw młodych funkcjonariuszy odgrywa przywództwo przełożonych i starszych kolegów, którzy oddziałują zarówno poleceniami czy dyspozycjami, jak i własnym przykładem. Stąd ważnym elementem systemu zapobiegania patologiom i reagowania na ich przejawy jest współpraca przełożonych na każdym szczeblu hierarchii służbowej Policji z Biurem Spraw Wewnętrznych KGP. Została ona uregulowana m. in. Decyzją nr 1 Komendanta

Głównego Policji z dnia 2 stycznia 2006 r., która nakłada na kadre kierowniczą obowiązek przekazywania do BSW informacji o uzasadnionych przypuszczeniach popełnienia przestępstwa przez policjanta lub pracownika cywilnego Policji oraz niektórych zdarzeniach z ich udziałem. W praktyce, na przestrzeni szeregu lat obowiązywania zapisów tej decyzji, zdarzają się przypadki podejmowania przez niektórych przełożonych prób rozwiązywania zaistniałych problemów we własnym zakresie albo obawy przed dzieleniem się z BSW spostrzeżeniami świadczącymi nie najlepiej o swoich podwładnych czy skuteczności nadzoru nad pracą jednostki. Funkcjonariusze BSW starali się zawsze i nadal się starają przełamywać ich obawy, uświadamiać konieczność współpracy.

Ze swej strony BSW, od początku swojego istnienia, przyjęło zasadę wtajemniczenia właściwych przełożonych i angażowania ich w proces weryfikacji podejrzeń, oczyszczania policjantów z pomówień. Obowiązuje zasada, że z przełożonymi policjantów należy rozmawiać nawet w trudnych sytuacjach, gdy podejrzenie się konkretyzuje, czy potwierdza. Przedstawiciele BSW dzielą się z nimi tą wiedzą, bo to oni są współodpowiedzialni na gruncie służbowym za skutki działalności podejrzanego policjanta, nim zajmie się nim prokurator. W takich przypadkach podejmowane są wspólne działania, aby zdążyć zapobiec szkodom dla służby.

Kolejna przestrzegana zasada, wynikająca z kilkunastoletniej praktyki funkcjonowania Biura, dotyczy zapewnienia obiektywizmu przy weryfikacji informacji na temat funkcjonariuszy i pracowników Policji. W prowadzonych sprawach przyjmuje się zawsze co najmniej dwie wersje: zaistnienie przestępstwa bądź pomówienie o jego popełnienie. Do takiego założenia skłania analiza wyników prowadzonych form pracy operacyjnej, w których weryfikacja informacji skutkuje wykorzystaniem procesowym w odniesieniu do najwyższej kilkunastu procent spraw w skali roku. Należy zaznaczyć, że corocznie Biuro weryfikuje nawet do **ok. 2000 informacji** dużym nakładem sił i środków, przy wszechstronnym wykorzystaniu dostępnych metod pracy operacyjnej.

Omówione wcześniej wyniki analizy danych BSW z lat 2000-2013, obrazujących poziom zagrożenia przestępczością w środowisku policjantów w poszczególnych latach, nasuwają spostrzeżenia odnoszące się do roli profilaktyki. „Lepiej zapobiegać niż leczyć” – więc Biuro coraz bardziej dąży do równoważenia proporcji między działaniami rozpoznawczymi i wykrywczymi a zapobieganiem przestępczości. Doświadczenie nabyte już po pierwszych latach od momentu rozpoczęcia działań profilaktycznych wskazuje, że te dwa elementy są równie ważne i powinny się uzupełniać.

DZIAŁANIA PROFILAKTYCZNE PODEJMOWANE PRZEZ BSW KGP

Główne cele przedsięwzięć profilaktycznych realizowanych przez funkcjonariuszy BSW to:

- podnoszenie świadomości policjantów i pracowników cywilnych Policji w zakresie obszarów zagrożeń przestępczością w środowisku policyjnym, wskazanie sposobów radzenia sobie w sytuacjach korupcyjnych,
- kształtowanie przez przełożonych właściwych postaw i podnoszenia świadomości zagrożeń w służbie wśród podległych policjantów poprzez systematyczne oddziaływanie, właściwe reakcje na informacje o nieprawidłowościach w Policji oraz podejmowanie działań zaradczych,
- inspirowanie do podjęcia przedsięwzięć prewencyjnych przez inne jednostki/komórki (np. System Wczesnej Interwencji).

Z roku na rok Biuro coraz częściej korzysta z wypracowanych środków oddziaływania profilaktycznego w postaci:

- wystąpień do kierowników komórek i jednostek organizacyjnych Policji, które kierowane są w sytuacjach, gdy dostrzeżone zostaje występowanie patologii albo czynników kryminogennych. W wystąpieniach wskazuje się jednocześnie propozycje podjęcia działań zaradczych w celu wyeliminowania tych patologii lub czynników (w latach 2008 – 2013 BSW korzystało z tego instrumentu profilaktyki korupcji w **389** przypadkach, w tym **108** razy w 2013 r.);
- spotkań z kadrą kierowniczą i funkcjonariuszami w jednostkach szkołach Policji (w latach 2008 - 2013 przedstawiciele BSW uczestniczyli w odprawach i innych spotkaniach kadry kierowniczej garnizonów oraz przeprowadzili szkolenia profilaktyczne dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w jednostkach i szkołach, a także dla nowo wstępujących do Policji - łącznie **5405** spotkań i szkoleń, w tym **1389** w 2013 r.).

Praktyka intensyfikacji tych działań profilaktycznych będzie kontynuowana w następnych latach.

PRZYKŁADY INICJATYW LEGISLACYJNYCH BSW KGP

Doświadczenia zdobyte przez BSW KGP przy realizacji zadań służbowych oraz poczynione w związku z tym spostrzeżenia prowadzą niejednokrotnie do wniosków determinujących konieczność ponownej analizy niektórych unormowań prawnych z zakresu tzw. prawa policyjnego pod kątem ich trafności i adekwatności do zmieniającej się rzeczywistości, jak również konieczność podejmowania starań mających na celu poszukiwanie nowych metod walki z przestępczością. Ta sfera działalności Biura wpisana jest m.in. w szeroko pojętą profilaktykę, w tym

wypadku polegającą na doskonaleniu warunków prawnych ułatwiających realizację zadań Policji, jak również warunków stwarzających poczucie bezpieczeństwa prawnego wszystkich funkcjonariuszy.

Za przykłady posłużyć tu mogą następujące inicjatywy Biura, które w praktyce przełożyły się na treść nowych przepisów ujętych w aktualnie procedowanym projekcie nowelizacji ustawy o Policji oraz w projektach prawa resortowego przewidujących:

- zapewnienie policjantowi zwrotu kosztów poniesionych na ochronę prawną, do wysokości wynagrodzenia jednego obrońcy określonego w odrębnych przepisach, jeżeli postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia, wszczęte przeciwko niemu o czyn popełniony w związku z wykonywaniem czynności służbowych zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopełnienia lub braku ustawowych znamion jednego z wyżej wymienionych czynów zabronionych;
- poszerzenie katalogu uprawnień policjanta o możliwość wydawania poleceń w związku z niektórymi czynnościami policyjnymi, co z jednej strony stworzy wymaganą przez art. 7. Konstytucji RP podstawę prawną do określonych działań jednego z organów władzy publicznej oraz określi ich prawną granicę, z drugiej zaś strony może uchronić interweniujących policjantów przed różnorodnymi zarzutami o przekroczenie uprawnień;
- stworzenie przełożonym właściwym w sprawach osobowych możliwości decydowania o zawieszeniu policjanta w czynnościach służbowych w razie wniesienia przeciwko niemu subsydiarnego aktu oskarżenia. Aktualne przepisy w tym zakresie nie dają takiej możliwości i zawieszenie jest obligatoryjne, niezależnie od charakteru i czasu popełnienia zarzuconego czynu;
- ułatwienia dla tzw. sygnalizatorów wewnątrz Policji, w zakresie sygnalizowania o zdarzeniach istotnych z punktu widzenia ocen prawno karnych; Zespół zadaniowy pod przewodnictwem przedstawiciela BSW KGP przygotował projekt zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, w którym obok wielu istotnych rozwiązań np. w zakresie obowiązków przełożonych w zakresie nadzoru służbowego wyraźnie określono tryb postępowania policjantów lub pracowników Policji z informacjami, które w ich ocenie mogą świadczyć o popełnieniu przestępstwa publiczno - skargowego przez innego policjanta lub pracownika Policji, stwarzający możliwość wyboru jednego z wariantów postępowania w zależności od sytuacji faktycznej, w tym również uwzględniającego możliwość niezachowania drogi służbowej np. w razie przekazania informacji bezpośrednio do

BSW KGP. Przedmiotowe Zarządzenie nr 30 KGP (Dziennik Urzędowy KGP z dnia 17 grudnia 2013 r., poz. 99) weszło w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Jedną z inicjatyw podjętych przez BSW na przestrzeni lat funkcjonowania był także projekt art. 19.c ustawy o Policji, przewidujący nową metodę pracy operacyjnej. Metoda ta jest wzorowana na stosowanym przez Policję nowojorską teście integracji polegającym na poddaniu policjanta próbie uczciwości w wykreowanych w tym celu warunkach. Inaczej niż w USA projekt nie przewiduje prób losowych i porzeczono w nim jedynie na możliwości poddania próbie policjanta, w stosunku do którego zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w związku z pełnieniem obowiązków służbowych popełnił umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Rozwiązanie to miałoby służyć ujawnianiu nieuczciwych policjantów, jednakże z uwagi na narosłe wokół projektu kontrowersje nie doczekało się ono procedowania w ramach jakiegokolwiek nowelizacji ustawy o Policji. Nie jest jednak wykluczone, że nowa wersja projektu, która przewidywałaby jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariusza, miałaby szansę na akceptację różnych środowisk i na skierowanie go do prac legislacyjnych nad jego ostatecznym kształtem, uwzględniających dorobek innych państw, w których podobne rozwiązania już funkcjonują i właściwie spełniają swoją rolę.

REFERENCES:

- Decyzja nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 stycznia 2006 r. (Dziennik Urzędowy KGP nr 4 z dnia 30 stycznia 2006 r., poz. 11).
- Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. (Dziennik Urzędowy KGP z dnia 2 kwietnia 2013 r., poz. 25).
- Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. (Dziennik Urzędowy KGP z dnia 17 grudnia 2013 r., poz. 99).
- Kodeks karny, Kodeks Postępowania Karnego, Kodeks Karny Wykonawczy - Teksty jednolite wraz z indeksem rzeczowym, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013 r.

CZĘŚĆ II - ROZWAŻANIA NA TEMAT KORUPCJI

**IS CORRUPTION THREATENS THE UNIT? IMPACT AND EVALUATION
OF THE CRIME OF CORRUPTION ON THE PROPER FUNCTIONING AND
DEVELOPMENT OF THE POLISH AND ITS CITIZENS**

**CZY KORUPCJA ZAGRAŻA JEDNOSTCE? WPŁYW I OCENA
PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ NA PRAWIDŁOWE FUNKCJONOWANIE
I ROZWÓJ POLSKI I JEJ OBYWATELI**

dr inż. Paweł Chodak

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie
pawelchodak@wp.pl

ABSTRACTS

The article is the result of a survey carried out in the framework of the research theme: TB_3_2013 to statutory school of Regional Economy. Alcide De Gasperi in Józefów. The aim of the study was to know the opinion of the students. on the scale of the phenomenon of corruption in Poland, the causes of its occurrence, areas affected by corruption, ways to combat and prevent corruption and the impact of corruption on development and future.

The issue of corruption represents a very serious threat to the proper functioning and the free State. The functioning of the State security and the development of its citizens, is a guarantee of safety and a sense of social justice. All of these elements are part of the need to ensure appropriate conditions for the functioning of the State by governing. This task is extremely difficult and requires a series of actions on many levels, the functioning of the State, its structures and bodies. The problem is the same phenomenon of corruption. Every day, corruption is treated as an unwanted phenomenon as something negative, something you should not do what it was not proper. By analyzing the same phenomenon in comparison. against organized crime, it turns out that corruption is not so large-negative impact on society as activities organized criminal groups engaged in the most severe offences against the life and health of the population. Corruption is the most intelligent crime, offences committed in silence and in secret from the public.

KEY WORDS:

corruption, corruption offenses, surveys, studies of corruption, society, government, the scale of corruption, the threat of development of the state and citizens, non-governmental organizations dealing with the phenomenon of corruption, police fighting corruption.

WPROWADZENIE

Artykuł jest wynikiem przeprowadzonych badań ankietowych zrealizowanych w ramach tematu badawczego Nr: *TB 3_2013* zgłoszonego do badań statutowych Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie. Celem badań było poznanie opinii studentów m.in. na temat skali zjawiska korupcji w Polsce, przyczyn jego występowania, obszarów dotkniętych korupcją, sposobów zwalczania i zapobiegania korupcji oraz wpływu korupcji na rozwój i przyszłość państwa.

Problematyka korupcji stanowi bardzo poważne zagrożenie dla prawidłowego i swobodnego funkcjonowania każdego państwa. Funkcjonowanie państwa to bezpieczeństwo i rozwój jego obywateli, to gwarancja bezpieczeństwa oraz poczucie sprawiedliwości społecznej. Wszystkie te elementy wpisują się w potrzebę zapewnienia odpowiednich warunków do funkcjonowania państwa przez rządzących. Jest to zadanie niezwykle trudne i wymaga prowadzenia szeregu działań na wielu płaszczyznach funkcjonowania państwa, jego struktur oraz organów. Problemem jest samo zjawisko korupcji. Na co dzień korupcja traktowana jest jako zjawisko niepożądane, jako coś negatywnego, coś, czego się nie powinno robić, czego nie wypada. Analizując samo zjawisko w porównaniu np. z przestępczością zorganizowaną, okazuje się, że korupcja nie wywiera aż tak dużego - negatywnego wpływu na społeczeństwo jak działalność zorganizowanych grup przestępczych dokonujących najcięższych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu ludności. Korupcja to najczęściej przestępstwa inteligentne, to przestępstwa popełniane w ciszy i w tajemnicy przed społeczeństwem.

Jak pisze Paweł Sitek w swojej książce *„Łapownictwo urzędnicze, polityczne oraz gospodarcze w świetle prawa karnego”* (2013), jednym z najbardziej społecznie szkodliwych zachowań atakujących od wewnątrz działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego jest łapownictwo. Nie jest to zjawisko nowe i nie są to przestępstwa, które pojawiły się w ostatnich latach czy dziesięcioleciach. Korupcja pojawia się w czasach biblijnych. Wiele wersów biblijnych Starego Testamentu opisuje bowiem dosłownie praktyki korupcyjne urzędników (a także kupców i handlarzy), których motorem jest niepohamowana chciwość i chęć pomnażania osobistego majątku. Oto chęć wzbogacenia doprowadza nieuczciwych sprzedawców do przestępstw [Księga Syracydesa, por. Syr 26, 28] do fałszowania wagi, gnębienia ubogich i bezrolnych, do wyciągania pieniędzy w każdej sytuacji – *„(...) będziemy wagę podstępnie fałszować (...) kupować biednego za srebro, a ubogiego za parę sandałów i plewy pszeniczne będziemy sprzedawać (...)”* [Księga Amosa, por. Am 8, 5-6]. w innym miejscu zaś czytamy, że ludzie bogaci dopuszczają się wymuszania okupu, zagarniania majątków – *„(...) przydają dom do domu, przylączają rolę do roli (...)”* [Księga Izajasza, por. Iz 5, 8]. Niemal identyczne słowa podaje Księ-

ga proroka Micheasza, w której piętnuje on chciwość i nadużywanie stanowisk, prowadzące nawet do niewoli ubogich w ten sposób: „*Biada tym, którzy planują nieprawości (...). Gdy pożądają pól, zagarniają je, gdy domów – to je zabierają; biorą w niewolę męża wraz z jego domem, człowieka z jego dziedzictwem*” [por. Mi 2, 5-8]. o wykorzystywaniu i zniewalaniu biednych czytamy również w Księdze Nehemiasza [por. Neh 5, 1-5]. Jeremiasz gromi z kolei tych, którzy odmawiają ludziom zapłaty za pracę: „*Biada temu, kto buduje swój dom bez sprawiedliwości ... i używa usług bliźniego swego bez wynagrodzenia*” [por. Jer 22, 13]. Inni urzędnicy - rządcy i sędziowie - wymuszają łapówki - „*zyski bezprawne i podarki*” – pisze cytowany wcześniej prorok Izajasz [Księga Izajasza, por. Iz 33, 15]. Starotestamentowe księgi w pełni odzwierciedlają zatem całkowity brak tolerancji wobec zachowania urzędników domagających się od ludu dodatkowego wynagrodzenia za swe codzienne obowiązki. Przez sprawiedliwych proroków i sędziów często przemawiał w pełni uzasadniony gniew: „*(...) o wy, ciemiężcy sprawiedliwego, biorący okup i uciskający w bramie ubogich!*” [Księga Amosa, por. Am 5, 12]. Wiele słów negujących i potępiających zjawisko korupcji znajdujemy na kartach Księgi Przysłów. Oto czytamy tu bowiem: „*(...) Sprawiedliwością król utwierdza krainę (...) lecz burzy ją mąż goniący za łapówkami*” [por. Księga Przysłów 29, 4]. A w innym miejscu podobne słowa: „*Burzy swój dom ten, kto jest przekupny, lecz kto nienawidzi łapówek, będzie żył*” [por. Księga Przysłów 15, 27]. i na koniec przypomnienie: „*Kto oszukuje maluczkiego, znieważa jego Twórcę, lecz chwala Go ten, kto okazuje łaskę biednemu*” (w innym tłumaczeniu: „*Kto ciemięży ubogiego, lży jego Stwórcę, czci Go ten, kto się nad biednym lituje*” [por. Księga Przysłów 14, 31]).

Przedstawione powyżej wybrane odwołania do zjawiska korupcji, o którym była mowa w okresie biblijnym, utwierdzają nas w przekonaniu, jak trudno jest zwalczać przestępczość korupcyjną od samego początku jej występowania.

DEFINICJA KORUPCJI

Analizując dostępną literaturę, można postawić tezę, iż budowanie kolejnych definicji korupcji jest ważniejsze od budowania mechanizmów popełniania przestępstw korupcyjnych w Polsce. Nie jest to zjawisko negatywne, ponieważ każde teoretyczne podejście do tego zjawiska jest wartością dodaną do całego procesu zapobiegania, ujawniania, wykrywania i zwalczania tej formy przestępczości. Problem korupcji stał się na tyle istotny, że ustawodawca podjął decyzję o utworzeniu nowej służby specjalnej odpowiedzialnej za zwalczanie tej formy przestępczości. w 2006 roku do życia powołane zostało Centralne Biuro Antykorupcyjne, do którego zadań należy m.in.:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:

- a. działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego,
 - b. wymiarowi sprawiedliwości,
 - c. finansowaniu partii politycznych,
 - d. obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji,
 - e. zasadom rywalizacji sportowej,
 - f. obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywnościowego, wyrobami medycznymi oraz ściganie ich sprawców;
- 2) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
 - 3) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych;
 - 4) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców;
 - 5) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne;
 - 6) prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi;
 - 7) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Istotnym wsparciem dla naszego wymiaru sprawiedliwości w walce z tą formą przestępczości było ustanowienie definicji korupcji w art. 3a cyt. ustawy.

KORUPCJĄ, W ROZUMIENIU USTAWY, JEST CZYN:

- 1) *polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;*
- 2) *polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej*

lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

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

BADANIA KORUPCJI

Podjętą badaniem na temat „Czy korupcja zagraża jednostce? Wpływ i ocena przestępczości korupcyjnej na prawidłowe funkcjonowanie i rozwój Polski i jej obywateli”, poszukiwano odpowiedzi na pytania skierowane do studentów odbywających studia licencjackie w trybie zaocznym. Badania zostały przeprowadzone w formie anonimowej bez podawania dodatkowych informacji związanych z wiekiem czy miejscem zamieszkania. Celem badań było uzyskanie wiedzy na temat korupcji w Polsce, jej skali oraz zagrożenia państwa i jej obywateli. Ankieta poszukiwała również odpowiedzi na kilka pytań otwartych, które z jednej strony mogą stanowić ważny materiał w procesie dydaktycznym, a z drugiej strony istotny element w opracowywaniu założeń do kolejnych strategii – programów rządowych mających na celu zwalczanie korupcji w Polsce.

Ankieta została skonstruowana w oparciu o szeroką analizę zjawiska korupcji prezentowaną w literaturze, dotychczasowe badania w tym obszarze oraz w oparciu o doświadczenie autora wynikające z praktycznych działań ujawniania i zwalczania przestępstw korupcyjnych w ramach służby w Policji i Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

KONSTRUKCJA ANKIETY

Ankieta składa się z 23 zadań, w skład których wchodzi pytania o stan wiedzy oraz opinię na dany temat, stopień występowania danego zjawiska oraz zadania otwarte mające na celu uzyskanie wiedzy respondenta w badanym temacie.

Pytanie 1. Czy Pana/Pani zdaniem zjawisko korupcji występuje w Polsce? (*zaznacz właściwą odpowiedź z następujących możliwości: bardzo często, raczej często, raczej rzadko, nigdy, nie mam zdania*). Pytanie ma na celu uzyskanie odpowiedzi na temat występowania i skali zjawiska korupcji w Polsce.

Pytanie 2. Czy Pana/Pani zdaniem zjawisko korupcji w Polsce jest problemem dużym czy małym? (*zaznacz właściwą odpowiedź z następujących możliwości: dużym, małym, nie mam zdania*). Pytanie ma na celu określenie skali problemu zjawiska korupcji. w przypadku kiedy respondent uznaje, iż zjawisko korupcji nie występuje, może wybrać odpowiedź *nie mam zdania*.

Pytanie 3. Proszę o wskazanie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa Polski w związku z korupcją: (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski, bardzo niski lub żaden, nie mam zdania*). Pytanie skierowane na ustalenie związku korupcji z bezpieczeństwem naszego kraju – ustalenie czy istnieje bezpośredni związek korupcji z bezpieczeństwem.

Pytanie 4. w jakim stopniu zjawisko korupcji w Polsce podważa wiarygodność naszego kraju na arenie międzynarodowej? (*zaznacz właściwą odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysokim, wysokim, średnim, niskim, bardzo niskim lub żadnym, nie mam zdania*). Celem pytania było ustalenie związku pomiędzy skorumpowanym państwem i jego wiarygodnością na arenie międzynarodowej, czyli ustalenie czy istnieje zależność polegająca na tym, iż czym bardziej skorumpowane państwo, tym niższa jego pozycja na arenie międzynarodowej.

Pytanie 5. Proszę o wskazanie stopnia, w jakim korupcja wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do władz sprawujących władzę: (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski, bardzo niski lub żaden, nie mam zdania*). Celem pytania było zbadanie zależności pomiędzy występowaniem korupcji w państwie a poziomem zaufania społeczeństwa do sprawujących władzę.

Pytanie 6. Proszę o zaznaczenie pięciu przyczyn występowania według Pana/Pani korupcji w Polsce:

- dla zysku w postaci pieniędzy,
- dla uzyskania intratnych stanowisk,
- przyzwyczajenie społeczeństwa do dawania łapówek od dziesięcioleci,
- brak przejrzystych przepisów prawnych – wykorzystywanie luk prawnych,

- brak odpowiedzialności za podejmowane decyzje wśród urzędników,
- niska skuteczność służb odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji,
- nieskuteczny wymiar sprawiedliwości,
- niskie kary, a czasami ich całkowity brak,
- brak odpowiedzialności finansowej za popełnione przestępstwo,
- trudności w ujawnianiu tego typu przestępstw,
- trudności w dostępie do podstawowych potrzeb – służba zdrowia.

Celem pytania było ustalenie przyczyn występowania korupcji w Polsce wraz z ich skalą.

Pytanie 7. Które z poniższych stwierdzeń jest według Pana/Pani bliższe rzeczywistości? (*zaznacz jedną odpowiedź*)

- Ludzie dają łapówki, bo są do tego zmuszani;
- Ludzie dają łapówki, bo nie wierzą, że ich sprawa będzie załatwiona;
- Ludzie dają łapówki, bo uważają, że to dobry zwyczaj.

Celem pytania było ustalenie powodów dawania łapówek przez społeczeństwo. Odpowiedzi zostały opracowane w oparciu o analizę historyczną zjawiska oraz w oparciu o analizę danych na temat korupcji w Polsce, prezentowanych w „Mapie korupcji” Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Pytanie 8. Proszę o określenie poziomu zjawiska korupcji wśród: (0 – *nie występuje*, 5 – *bardzo wysoki poziom występowania*).

- 1) posłów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 2) polityków (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 3) sędziów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 4) prokuratorów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 5) urzędników wojewódzkich (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 6) urzędników powiatowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 7) urzędników samorządowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 8) radnych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 9) lekarzy (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 10) pielęgniarek (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 11) firm farmaceutycznych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 12) firm prywatnych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 13) firm państwowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 14) pracowników banków (0) (1) (2) (3) (4) (5)

- 15) pracowników urzędów skarbowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 16) nauczycieli (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 17) policjantów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 18) żołnierzy (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 19) celników (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 20) straży granicznej (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 21) straży miejskiej (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 22) inspekcji transportu drogowego (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 23) sędziów sportowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)

W pytaniu przedstawione zostały dwadzieścia trzy profesje – zawody, z jakimi mamy najczęściej do czynienia w codziennym życiu. Respondenci mieli możliwość dodawania nowych, i jak to w praktyce się okazało, ostateczna liczba zawodów uległa zwiększeniu. Ważnym elementem w badaniu była możliwość wyboru skali, co pozwala na uzyskanie opinii oraz dokonanie klasyfikacji najbardziej skrupupowanych w ocenie respondentów profesji.

Pytanie 9. Jak Pan/Pani sądzi, czy wśród urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska jak załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: są częste, są rzadkie, nie mam zdania*). w pytaniu chodzi m.in. o ustalenie skali występowania protekcji czy nepotyzmu.

Pytanie 10. Proszę o wymienienie służb odpowiedzialnych w Polsce za przeciwdziałanie, ujawnianie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Pytanie ma na celu ustalenie poziomu wiedzy respondentów.

Pytanie 11. Proszę o wymienienie organizacji pozarządowych w Polsce wspomagających walkę z korupcją. Analogicznie jak w pytaniu 10. chodzi o ustalenie wiedzy na temat działających w Polsce organizacji. Poziom wiedzy respondentów może stanowić impuls dla właściwych organów do podejmowania odpowiednich działań informacyjnych, a władze uczelni w Polsce do rozmów na temat zakresu programów nauczania.

Pytanie 12. Proszę o wskazanie, na jakim poziomie realizowane jest przeciwdziałanie korupcji w Polsce przez upoważnione służby: (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysokim, wysokim, średnim, niskim, bardzo niskim, nie mam zdania*). Pytanie mające na celu uzyskanie wiedzy na temat skuteczności służb zwalczających korupcję w Polsce oraz sposobu informowania opinii publicznej na temat realizowanych przez siebie zadań.

Pytanie 13. Czy obowiązujące w Polsce przepisy prawne są wystarczające do przeciwdziałania korupcji? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości:*

tak, nie, nie mam zdania). Pytanie ważne dla oceny naszego prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania przestępczości korupcyjnej. Pytanie może stanowić impuls do dyskusji nad stosowanymi obecnie sposobami karania sprawców przestępstw korupcyjnych.

Pytanie 14. Czy Pana/Pani zdaniem wszyscy w Polsce są równi wobec prawa za popełnione przestępstwa korupcyjne? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: zdecydowanie wszyscy, raczej wszyscy, nie wszyscy, zdecydowanie nie wszyscy, nie mam zdania*). Bardzo ważne pytanie dotyczące osobistego odczucia społeczeństwa do stosowanego prawodawstwa. Pytanie dotyka aspektów sprawiedliwości społecznej, która jest niezwykle ważnym elementem dla poczucia bezpieczeństwa oraz nieuchronności sprawiedliwej kary za popełnione przestępstwo.

Pytanie 15. Czy działalność mediów i dziennikarzy jest pomocna w ujawnianiu korupcji? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: jest zdecydowanie pomocna, jest raczej pomocna, nie jest pomocna, nie mam zdania*). Pytanie dotyka bardzo istotnego elementu wspierającego zwalczanie oraz ujawnianie przestępstw korupcyjnych, jakim niewątpliwie jest udział mediów w ujawnianiu i nagłaśnianiu tego typu zdarzeń.

Pytanie 16. w jakim stopniu polski wymiar sprawiedliwości jest skuteczny w zakresie przeciwdziałania korupcji? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo dużym, dużym, średnim, niskim, nie mam zdania*). Skuteczny wymiar sprawiedliwości to wymierzanie sprawiedliwych wyroków, to równość prawa wobec wszystkich, a w konsekwencji to sprawiedliwość społeczna.

Pytanie 17. Czy wymierzone kary za popełniane przestępstwa korupcyjne są adekwatne do wyrządzonych strat? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: zdecydowanie tak, raczej tak, raczej nie, zdecydowanie nie, nie mam zdania*). Pytanie związane ze sprawiedliwością i odczuciami społecznymi w wydawanych przez sądy wyrokach. Społeczeństwo stosuje podstawową zasadę – większe przestępstwo to większa kara. Kara musi być adekwatna do popełnionego czynu i musi być wykonana.

Pytanie 18. Czy zastosowanie zasady bezwzględnej zwrotu pieniędzy do wartości poniesionych strat wraz z należnymi odsetkami byłoby lepszym rozwiązaniem niż pozbawienie wolności? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: tak, nie, nie mam zdania*). Pytanie ma na celu zbadanie pomysłu polegającego na bezwzględnym zwrocie kwoty pieniędzy powiększonej o ustawowe odsetki z tytułu zwłoki, jaka została nienależnie przyjęta lub poniesionej straty.

Pytanie 19. Jaki jest Pana/Pani zdaniem poziom zaangażowania rządu w zwalczanie korupcji? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski, bardzo niski lub żaden, nie mam zdania*). Pytanie ma

na celu uzyskanie informacji na temat oceny społeczeństwa w stosunku do elit rządzących w temacie zaangażowania w zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Pytanie 20. w jakim stopniu organizacje pozarządowe typu Fundacja Batorego, Transparency International przyczyniają się obniżania poziomu korupcji w Polsce? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: *bardzo dużym, dużym, średnim, niskim, nie mam zdania*). Celem pytania było ustalenie, czy działalność organizacji pozarządowych wspierających walkę z korupcją jest znana społeczeństwu, czy obywatele mają wiedzę o zakresie ich działalności oraz uzyskiwanych efektach.

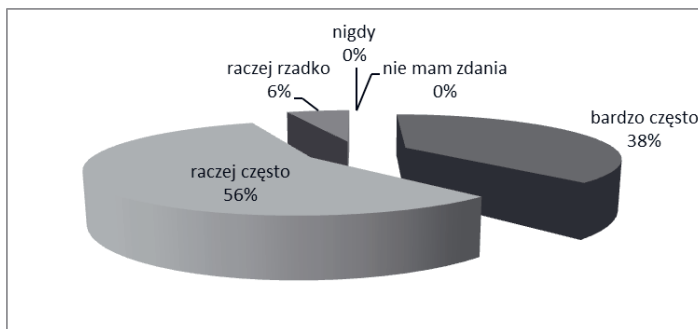
Pytanie 21. Czy spotkał się Pan/Pani z akcjami mającymi na celu przeciwdziałanie korupcji w Polsce? TAK – opisz tę akcję, NIE. Skuteczne informowanie opinii społecznej o działaniach prowadzonych w kierunku zwalczania przestępczości korupcyjnej jest niezwykle istotne z punktu widzenia podnoszenia świadomości oraz edukowania od najmłodszych lat.

Pytanie 22. Jak duży wpływ na jakość życia, rozwój własny oraz funkcjonowanie w społeczeństwie ma występowanie korupcji w Polsce? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: *bardzo duży, duży, średni, niski, nie ma wpływu*). Jakość życia, status ekonomiczny rodziny, praca to najważniejsze dobra w dzisiejszych trudnych dla gospodarki czasach. Dlatego też ustalenie stopnia wpływu występowania korupcji na te dobra powinno stanowić istotny element wiedzy dla elit rządzących.

Pytanie 23. Proszę o wskazanie co najmniej trzech działań, jakie należy podjąć w celu obniżenia poziomu korupcji w Polsce. Pytanie otwarte, szukające nowych rozwiązań w zakresie poprawy w zapobieganiu, ujawnianiu i zwalczaniu przestępczości korupcyjnej w Polsce.

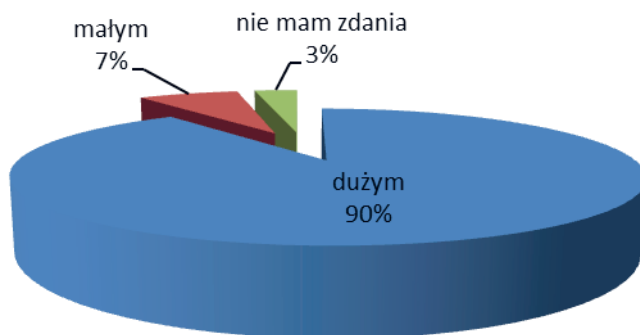
WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Pytanie 1. Czy Pana/Pani zdaniem zjawisko korupcji występuje w Polsce?



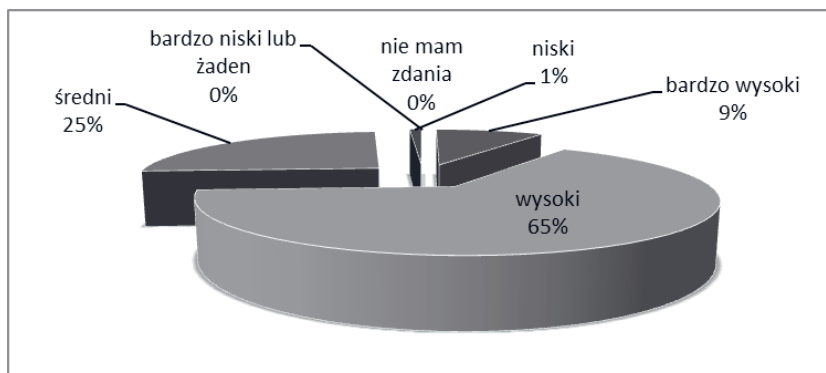
Komentarz: Uzyskane podczas przeprowadzonej ankiety wyniki na temat występowania korupcji w Polsce jednoznacznie wskazują, że zjawisko to występuje i to w 100 %. Pierwsze trzy kategorie odpowiedzi to zgoda na występowanie zjawiska.

Pytanie 2. Czy Pana/Pani zdaniem zjawisko korupcji w Polsce jest problemem dużym czy małym?



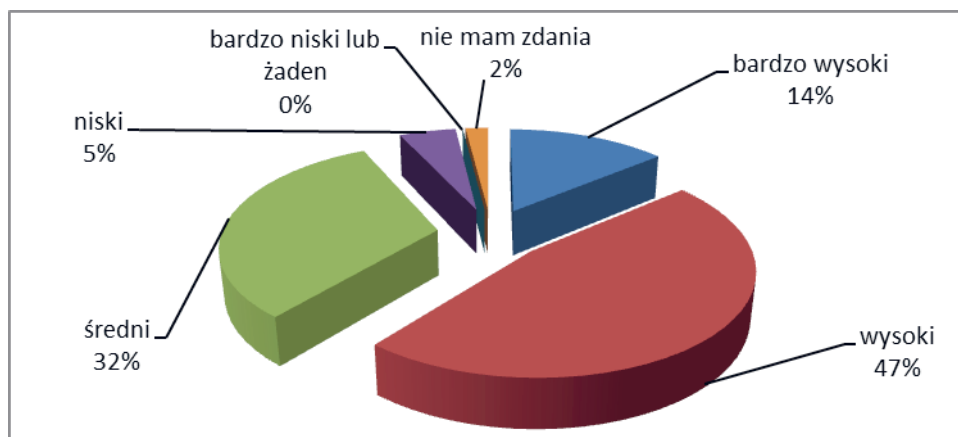
Komentarz: Korupcja stanowi duży problem dla Polski, co potwierdziło 90% respondentów. Jako mały problem uznało jedynie 7%, a tylko 3% respondentów nie było w stanie ocenić skali problemu.

Pytanie 3. Proszę o wskazanie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa Polski w związku z korupcją.



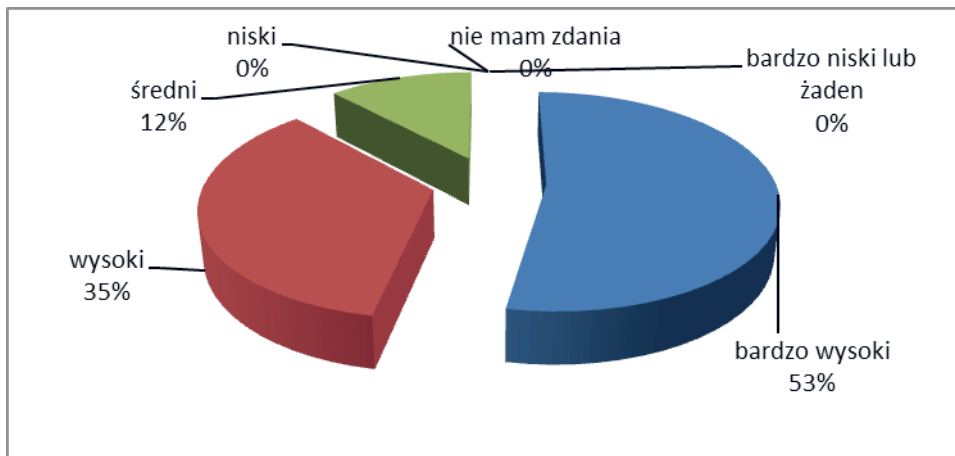
Komentarz: Stopień zagrożenia korupcją dla bezpieczeństwa państwa na podstawie uzyskanych wyników należy uznać za wysoki (65%). Biorąc pod uwagę dwie pierwsze skale, tj. bardzo wysoki i wysoki, co daje łącznie 74%, należy uznać, że korupcja stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Potwierdzeniem tego jest wynik 0% dla bardzo niski lub żaden oraz nie mam zdania i jedynie 1% dla skali niski.

Pytanie 4. w jakim stopniu zjawisko korupcji w Polsce podważa wiarygodność naszego kraju na arenie międzynarodowej?



Komentarz: Analiza przedstawionych wyników pozwala na postawienie hipotezy, iż korupcja negatywnie wpływa na stopień wiarygodności naszego państwa na arenie międzynarodowej w związku z występowaniem korupcji. Poziom niski wybrało 5% respondentów, bardzo niski lub żaden 0%, a jedynie 2% nie miało zdania na ten temat. Biorąc pod uwagę realizację dużych projektów, które w znacznej części są finansowane przez Unię Europejską, korupcja negatywnie wpływa na obecną i przyszłą współpracę z naszym krajem w tym obszarze.

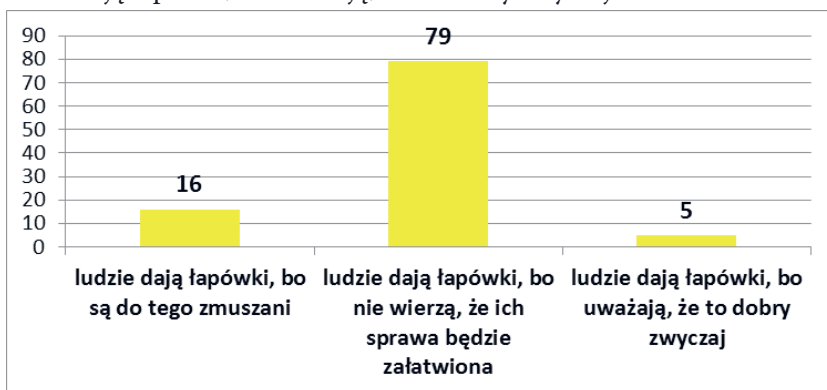
Pytanie 5. Proszę o wskazanie stopnia, w jakim korupcja wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do władz sprawujących władzę.



Komentarz: Zaufanie społeczeństwa do sprawujących władzę jest wyznacznikiem ich działań oraz oceną podejmowanych wysiłków w celu zapewnienia społeczeństwu odpowiednich warunków egzystencji i rozwoju. 53% respondentów wskazało, że korupcja w bardzo wysokim stopniu wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do władz. Dodając do tego 35% badanych, którzy wybrali poziom wysoki, należy wskazać na ściśle powiązanie i współzależność, jaka występuje pomiędzy występowaniem korupcji a zaufaniem do rządzących.

Pytanie 6. Które z poniższych stwierdzeń jest według Pana/Pani bliższe rzeczywistości? (zaznacz jedną odpowiedź)

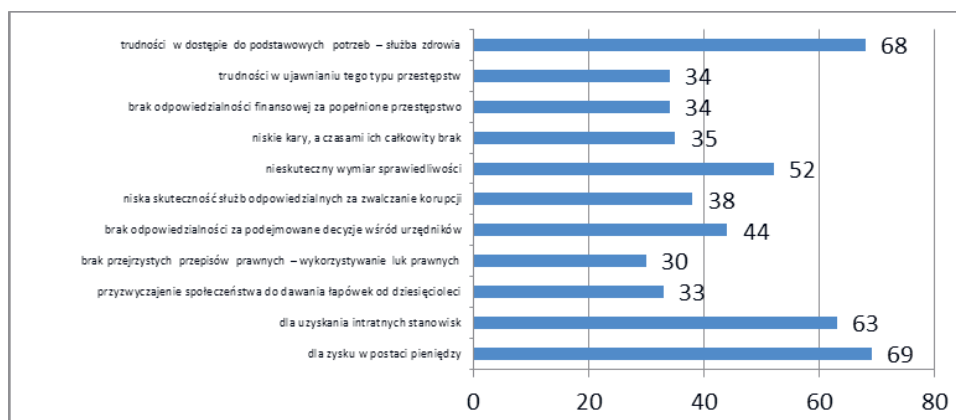
- Ludzie dają łapówki, bo są do tego zmuszani;
- Ludzie dają łapówki, bo nie wierzą, że ich sprawa będzie załatwiona;
- Ludzie dają łapówki, bo uważają, że to dobry zwyczaj.



Komentarz: Dlaczego dajemy łapówki? Aż 79% wskazało, że dajemy łapówki, ponieważ ludzie nie wierzą, że ich sprawa będzie załatwiona. z kolei 16% wskazało, że ludzie dają łapówki, bo są do tego zmuszeni. Tylko 5% wskazało, że dawanie łapówek wynika z dobrego zwyczaju.

Pytanie 7. Proszę o zaznaczenie pięciu przyczyn występowania według Pana/ Pani korupcji w Polsce:

- dla zysku w postaci pieniędzy,
- dla uzyskania intratnych stanowisk,
- przyzwyczajenie społeczeństwa do dawania łapówek od dziesięcioleci,
- brak przejrzystych przepisów prawnych – wykorzystywanie luk prawnych,
- brak odpowiedzialności za podejmowane decyzje wśród urzędników,
- niska skuteczność służb odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji,
- nieskuteczny wymiar sprawiedliwości,
- niskie kary, a czasami ich całkowity brak,
- brak odpowiedzialności finansowej za popełnione przestępstwo,
- trudności w ujawnianiu tego typu przestępstw,
- trudności w dostępie do podstawowych potrzeb – służba zdrowia.

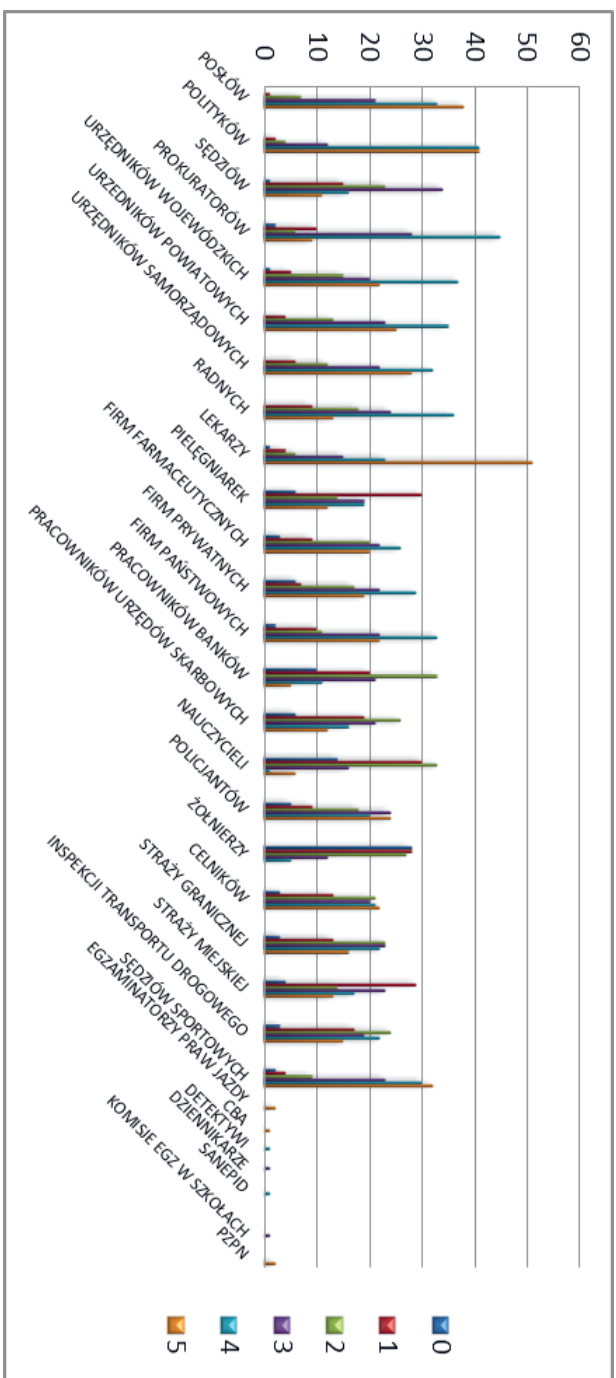


Komentarz: Główne przyczyny występowania korupcji w Polsce to: zysk w postaci pieniędzy – 69 respondentów, trudności w dostępie do podstawowych potrzeb – służby zdrowia, możliwość taką wybrało 68 respondentów oraz uzyskanie intratnych stanowisk – 63 respondentów. Na uwagę zasługują również 52 odpowiedzi wskazujące na nieskuteczny wymiar sprawiedliwości.

Pytanie 8. Proszę o określenie poziomu zjawiska korupcji wśród: (0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania)

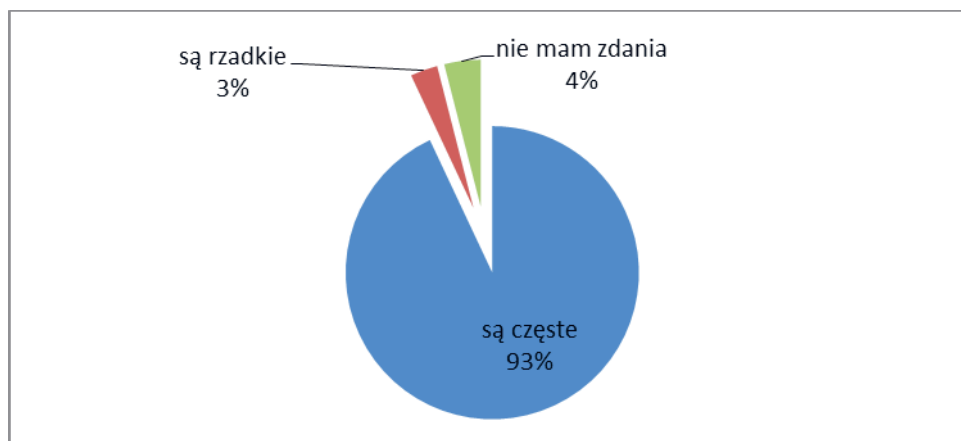
- 24) posłów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 25) polityków (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 26) sędziów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 27) prokuratorów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 28) urzędników wojewódzkich (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 29) urzędników powiatowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 30) urzędników samorządowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 31) radnych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 32) lekarzy (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 33) pielęgniarek (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 34) firm farmaceutycznych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 35) firm prywatnych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 36) firm państwowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 37) pracowników banków (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 38) pracowników urzędów skarbowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 39) nauczycieli (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 40) policjantów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 41) żołnierzy (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 42) cełników (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 43) straży granicznej (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 44) straży miejskiej (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 45) inspekcji transportu drogowego (0) (1) (2) (3) (4) (5)
- 46) sędziów sportowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)

Komentarz: Największy poziom (5) korupcji według respondentów dotyczy lekarzy (51 wskazań), następnie polityków (41 wskazań), posłów (38 wskazań). Poziom „zerowy” wskazano dla żołnierzy. Pojawili się nowe kategorie: egzaminatorzy praw jazdy, funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego, detektywi, dziennikarze, SANEPID, komisje egzaminacyjne w szkołach oraz PZPN.



Komentarz: Największy poziom (5) korupcji według respondentów dotyczy lekarzy (51 wskazań), następnie polityków (41 wskazań), posłów (38 wskazań). Poziom „zerowy” wskazano dla żołnierzy. Pojawiły się nowe kategorie: egzaminatorzy praw jazdy, funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego, detektywi, dziennikarze, SANEPID, komisje egzaminacyjne w szkołach oraz PZPN.

Pytanie 9. Jak Pan/Pani sądzi, czy wśród urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska, jak załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: są częste, są rzadkie, nie mam zdania*). w pytaniu chodzi m.in. o ustalenie skali występowania protekcji czy nepotyzmu.



Komentarz: Skala nepotyzmu wśród polityków i urzędników państwowych jest ogromna, co potwierdza 93% ankietowanych.

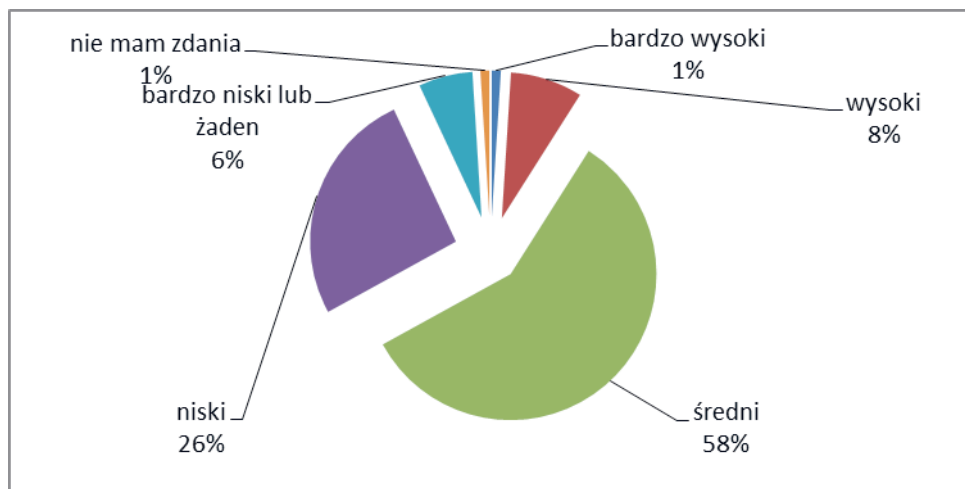
Pytanie 10. Proszę o wymienienie służb odpowiedzialnych w Polsce za przeciwdziałanie, ujawnianie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Pytanie ma na celu ustalenie poziomu wiedzy respondentów.

Komentarz: Według ankietowanych służby odpowiedzialne m.in. za zwalczanie korupcji to (od najczęściej wskazanych): Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Centralne Biuro Śledcze, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prokuratura, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Straż Graniczna, Urzędy Skarbowe, Sądy, Najwyższa Izba Kontroli, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Straż Miejska. Niektóre z podanych organów nie zajmują się problematyką korupcji w badanym ujęciu, co wskazywać może na niedostateczny brak wiedzy ankietowanych.

Pytanie 11. Proszę o wymienienie organizacji pozarządowych w Polsce wspomagających walkę z korupcją. Analogicznie jak w pytaniu 10. chodzi o ustalenie wiedzy na temat działających w Polsce organizacji. Poziom wiedzy respondentów może stanowić impuls dla właściwych organów do podejmowania odpowiednich działań informacyjnych, a władze uczelni w Polsce do rozmów na temat zakresu programów nauczania.

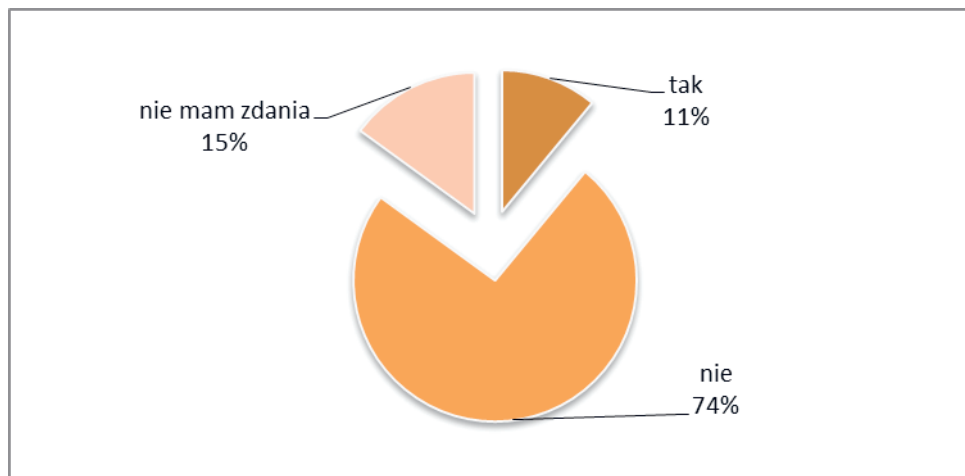
Komentarz: Według ankietowanych, organizacje pozarządowe wspomagające walkę z korupcją to (od najczęściej wskazanych): Transparency International, Fundacja Batorego, Fundacja Adama Smitha. Respondenci wskazali również media, Internet, programy publicystyczne, ABW oraz CBS.

Pytanie 12. Proszę o wskazanie, na jakim poziomie realizowane jest przeciwdziałanie korupcji w Polsce przez upoważnione służby: (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysokim, wysokim, średnim, niskim, bardzo niskim, nie mam zdania*). Pytanie mające na celu uzyskanie wiedzy na temat skuteczności służb zwalczających korupcję w Polsce oraz sposobu informowania opinii publicznej na temat realizowanych przez siebie zadań.



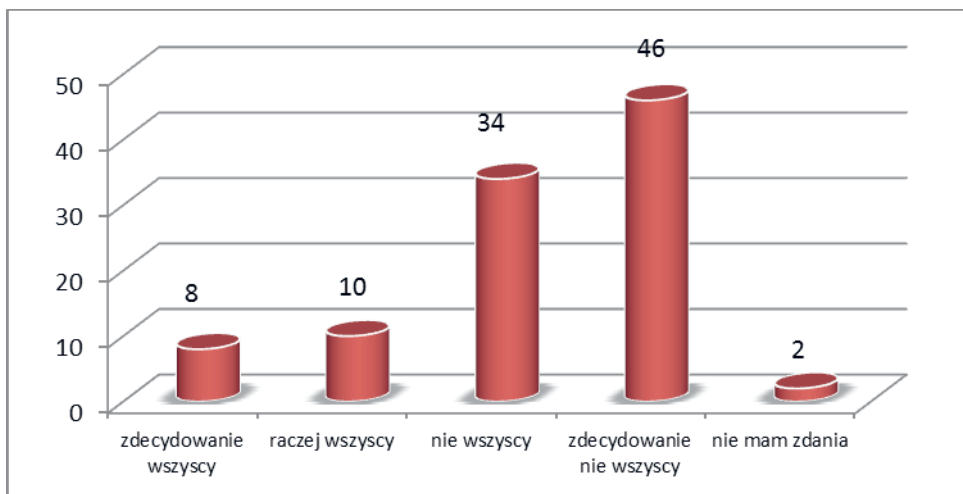
Komentarz: Zwalczanie korupcji to skuteczność służb powołanych do realizacji tych zadań. Poziom bardzo wysokiej skuteczności wskazało jedynie 1% badanych. Poziom wysoki wskazało 8% ankietowanych. Najwięcej, bo 58% wskazało na poziom średni. Wyniki pozwalają na postawienie hipotezy, iż poziom zwalczania korupcji przez służby jest niewystarczający.

Pytanie 13. Czy obowiązujące w Polsce przepisy prawne są wystarczające do przeciwdziałania korupcji? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: tak, nie, nie mam zdania). Pytanie ważne dla oceny naszego prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania przestępczości korupcyjnej. Pytanie może stanowić impuls do dyskusji nad stosowanymi obecnie sposobami karania sprawców przestępstw korupcyjnych.



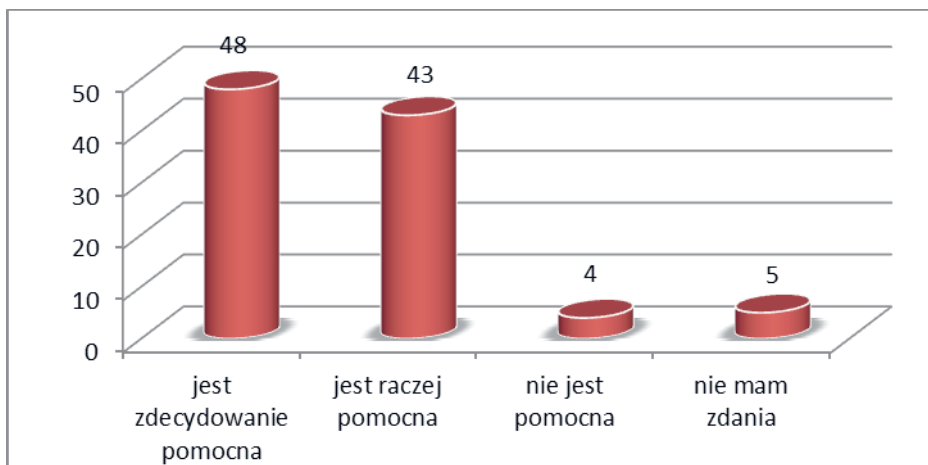
Komentarz: Zwalczanie korupcji to skuteczność systemu prawnego. Aż 74% badanych wskazało, iż nie są one skuteczne, 11% wskazało na ich skuteczność. Wniosek – należy przeprowadzić analizę obowiązujących przepisów prawnych pod kątem ich skuteczności. Analizę taką należałoby przeprowadzić we współpracy z analizą akt sądowych dotyczących korupcji.

Pytanie 14. Czy Pana/Pani zdaniem wszyscy w Polsce są równi wobec prawa za popełnione przestępstwa korupcyjne? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: zdecydowanie wszyscy, raczej wszyscy, nie wszyscy, zdecydowanie nie wszyscy, nie mam zdania). Bardzo ważne pytanie dotyczące osobistego odczucia społeczeństwa do stosowanego prawodawstwa. Pytanie dotyka aspektów sprawiedliwości społecznej, która jest niezwykle ważnym elementem dla poczucia bezpieczeństwa oraz nieuchronności sprawiedliwej kary za popełnione przestępstwo.



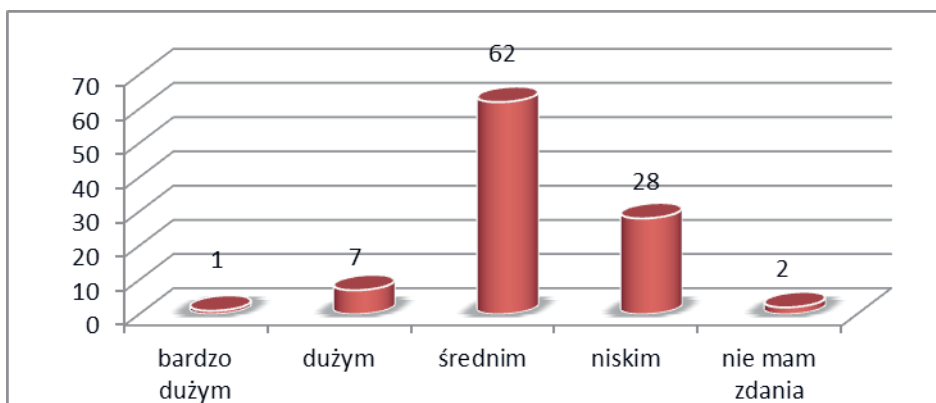
Komentarz: Równość wobec prawa wszystkich obywateli danego państwa to jedno z najważniejszych praw każdego obywatela – członka danej społeczności. Jak wygląda równość wobec prawa w naszym kraju, odpowiedzieli ankietowani. Jedynie 8% ankietowanych uważa, że zdecydowanie wszyscy są równi wobec prawa, 10% uważa, że raczej wszyscy. 34% badanych uważa, że nie wszyscy są równi wobec prawa, a aż 46% uważa, że zdecydowanie nie wszyscy. Wniosek - prawo w naszym kraju jest jedno, ale nie wszyscy są wobec niego równi.

Pytanie 15. Czy działalność mediów i dziennikarzy jest pomocna w ujawnianiu korupcji? (*zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: jest zdecydowanie pomocna, jest raczej pomocna, nie jest pomocna, nie mam zdania*). Pytanie dotyczy bardzo istotnego elementu wspierającego zwalczanie oraz ujawnianie przestępstw korupcyjnych, jakim niewątpliwie jest udział mediów w ujawnianiu i nagłaśnianiu tego typu zdarzeń.



Komentarz: w procesie ujawniania afer korupcyjnych swój udział mają media. Według ankietowanych działalność mediów jest zdecydowanie pomocna – 46%, jest raczej pomocna – 43% wskazań. Badanie wskazuje na potrzebę kontynuowania działalności dziennikarzy śledczych w obszarze ujawniania korupcji.

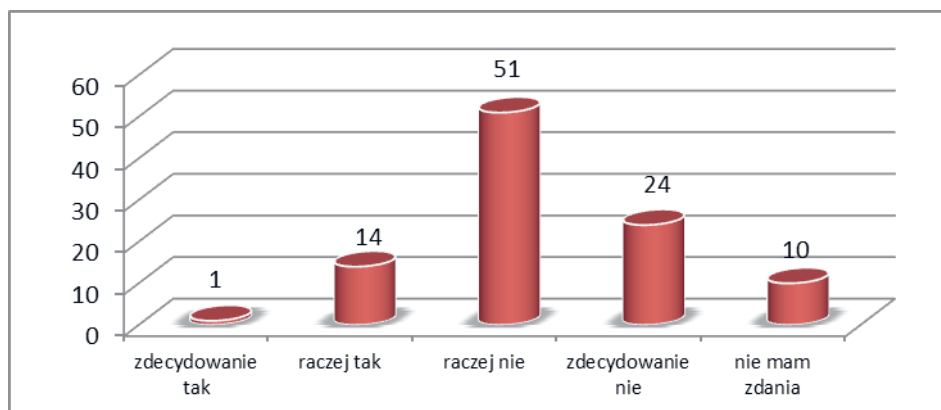
Pytanie 16. w jakim stopniu polski wymiar sprawiedliwości jest skuteczny w zakresie przeciwdziałania korupcji? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: *bardzo dużym, dużym, średnim, niskim, nie mam zdania*). Skuteczny wymiar sprawiedliwości to wymierzanie sprawiedliwych wyroków, to równość prawa wobec wszystkich, a w konsekwencji to sprawiedliwość społeczna.



Komentarz: Skuteczność wymiaru sprawiedliwości to skuteczność zwalczania przestępczości. Według 1% ankietowanych skuteczność jest bardzo duża, 7%

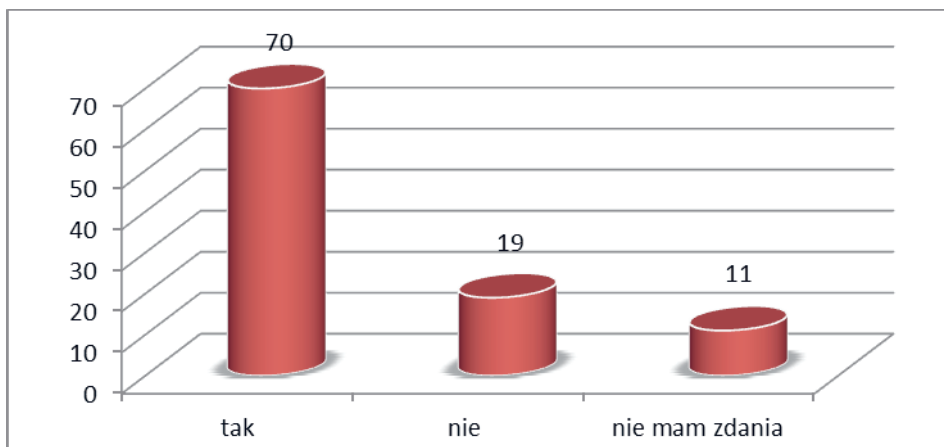
wskazuje na dużą skuteczność, co w połączeniu z pierwszym wskazaniem pozwala na postawienie hipotezy: skuteczność wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest na niskim poziomie i nie daje gwarancji skutecznego zwalczania korupcji.

Pytanie 17. Czy wymierzane kary za popełniane przestępstwa korupcyjne są adekwatne do wyrządzonych strat? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: zdecydowanie tak, raczej tak, raczej nie, zdecydowanie nie, nie mam zdania). Pytanie związane ze sprawiedliwością i odczuciami społecznymi w wydawanych przez sądy wyrokach. Społeczeństwo stosuje podstawową zasadę – większe przestępstwo to większa kara. Kara musi być adekwatna do popełnionego czynu i musi być wykonana.



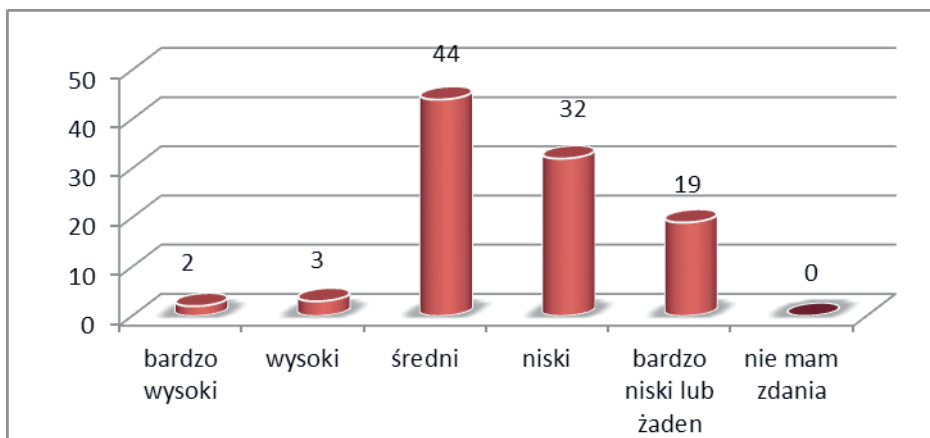
Komentarz: Skuteczne karanie to odpowiednie do rozmiaru przestępstw kary. Według ankietowanych kary za przestępstwa korupcyjne nie są adekwatne do popełnionych przestępstw. Odpowiedź raczej nie wybrało aż 51%, a odpowiedź zdecydowanie nie – 24%. Wynik ten wskazuje na zaniżanie kar za popełnianie przestępstwa korupcyjne. Dotyczy to w szczególności kar w zawieszeniu oraz braku kar finansowych – zwrotu nienależnych korzyści majątkowych powiększonych o ustawowe odsetki.

Pytanie 18. Czy zastosowanie zasady bezwzględnego zwrotu pieniędzy do wartości poniesionych strat wraz z należnymi odsetkami byłoby lepszym rozwiązaniem niż pozbawienie wolności? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: tak, nie, nie mam zdania). Pytanie ma celu zbadanie pomysłu polegającego na bezwzględnym zwrocie kwoty pieniędzy powiększonej o ustawowe odsetki z tytułu zwłoki, jaka została nienależnie przyjęta lub poniesionej straty.



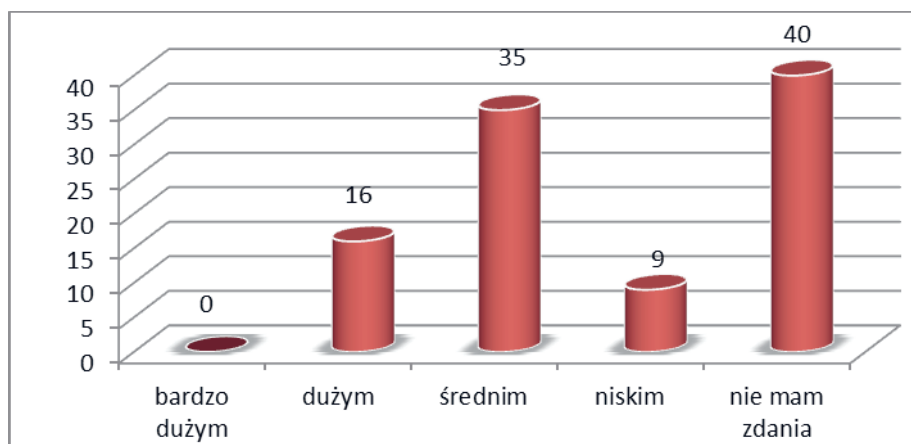
Komentarz: Skuteczne karanie to odpowiednie do rozmiaru przestępstw kary, ale to przede wszystkim zwrot nienależnych korzyści majątkowych powiększonych o ustawowe odsetki, co zostało już wskazane w komentarzu do pytania 17. Zwrot pieniędzy w ocenie 70% ankietowanych byłby skutecznym narzędziem w karaniu za popełnione przestępstwa korupcyjne. Przeciwnych jest prawie 1/5 badanych, a 11% nie miało zdania.

Pytanie 19. Jaki jest Pana/Pani zdaniem poziom zaangażowanie rządu w zwalczanie korupcji? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski, bardzo niski lub żaden, nie mam zdania). Pytanie ma na celu uzyskanie informacji na temat oceny społeczeństwa w stosunku do elit rządzących w temacie zaangażowania w zwalczanie przestępczości korupcyjnej.



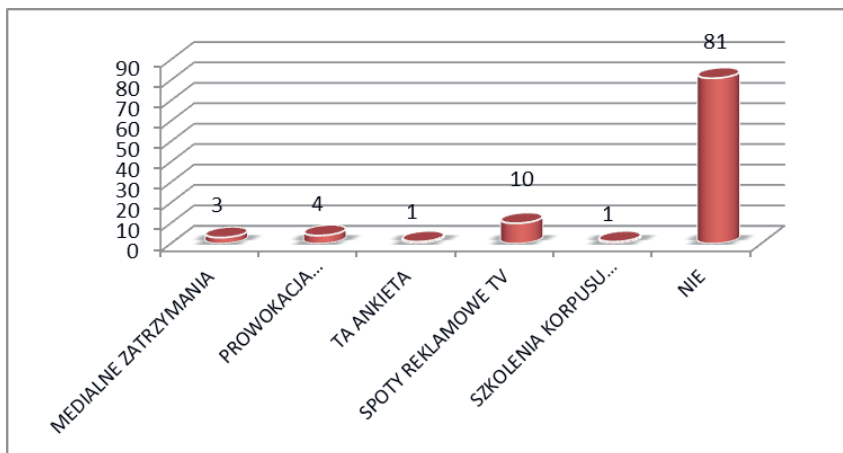
Komentarz: Zaangażowanie rządu w zwalczanie korupcji to nadzieja obywateli na praworządne państwo. Według 44% badanych zaangażowanie rządu jest na poziomie średnim, według 32% na poziomie niskim, a według 19% badanych na poziomie bardzo niskim lub żadnym. Poziom bardzo wysoki i wysoki wskazało odpowiednio 2% i 3% badanych. Wniosek: zaangażowanie rządu w zwalczanie korupcji jest niskim lub żadnym poziomem, a więc nadzieja na poprawę obecnej sytuacji jest mała.

Pytanie 20. w jakim stopniu organizacje pozarządowe typu Fundacja Batorego, Transparency International przyczyniają się obniżania poziomu korupcji w Polsce? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo dużym, dużym, średnim, niskim, nie mam zdania). Celem pytania było ustalenie, czy działalność organizacji pozarządowych wspierających walkę z korupcją jest znana społeczeństwu, czy obywatele mają wiedzę o zakresie ich działalności oraz uzyskiwanych efektach.



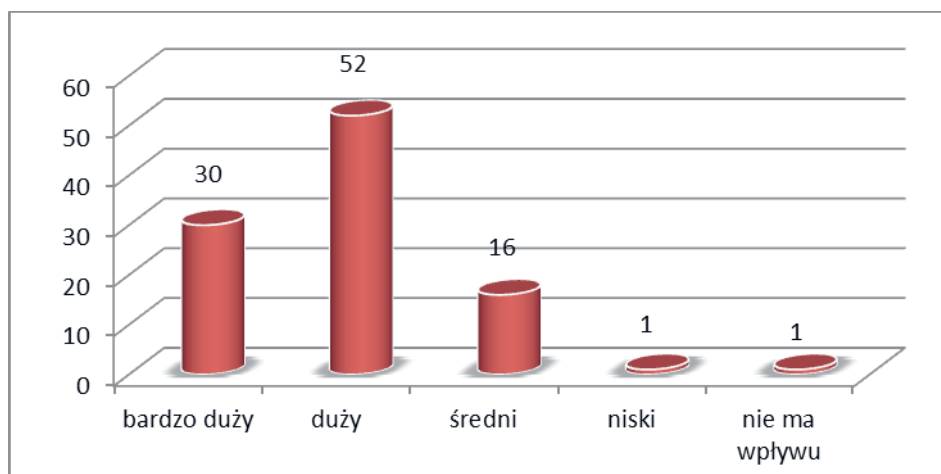
Komentarz: Udział organizacji pozarządowych w procesie obniżania poziomu korupcji jest istotny z punktu widzenia założeń, ponieważ każde działanie zmierzające do obniżenia skali korupcji jest niezwykle cenne i przydatne. Według 16% badanych udział organizacji w tym procesie jest duży, wg 35% średni, a wg 9% niski. Aż 40% badanych nie miało zdania. Wniosek: wiedza na temat działania i efektów prac organizacji jest niska.

Pytanie 21. Czy spotkał się Pan/Pani z akcjami mającymi na celu przeciwdziałanie korupcji w Polsce? TAK – opisz tą akcję, NIE. Skuteczne informowanie opinii społecznej o działaniach prowadzonych w kierunku zwalczania przestępczości korupcyjnej jest niezwykle istotne z punktu widzenia podnoszenia świadomości oraz edukowania od najmłodszych lat.



Komentarz: Informowanie społeczeństwa o problemie korupcji, o skali korupcji, powodach jej występowania, sposobach zwalczania oraz o działaniach prewencyjnych jest zadaniem bardzo ważnym i realizowanym przez państwo. w badaniu aż 81% osób nie ma wiedzy na temat jakichkolwiek akcji związanych ze zwalczaniem korupcji. Ci, którzy taką wiedzę mają, uzyskali ją z telewizji. Wyniki tego badania wskazują na potrzebę modyfikacji szeroko rozumianej działalności profilaktycznej.

Pytanie 22. Jak duży wpływ na jakość życia, rozwój własny oraz funkcjonowanie w społeczeństwie ma występowanie korupcji w Polsce? (zaznacz jedną odpowiedź z następujących możliwości: bardzo duży, duży, średni, niski, nie ma wpływu). Jakość życia, status ekonomiczny rodziny, praca to najważniejsze dobra w dzisiejszych trudnych dla gospodarki czasach. Dlatego też ustalenie stopnia wpływu występowania korupcji na te dobra, powinno stanowić istotny element wiedzy dla elit rządzących.



Komentarz: Wpływ korupcji na jednostkę, jej jakość życia, rozwój własny według badanych jest bardzo duży dla 30% i duży dla 52%. Badanie to wskazuje na ściśle powiązanie korupcji z poziomem życia obywateli. Im większa korupcja, tym jakość życia jest niższa.

Pytanie 23. Proszę o wskazanie co najmniej trzech działań, jakie należy podjąć w celu obniżenia poziomu korupcji w Polsce. Pytanie otwarte, szukające nowych rozwiązań w zakresie poprawy w zapobieganiu, ujawnianiu i zwalczaniu przestępczości korupcyjnej w Polsce.

Komentarz: Ankietowani przedstawili wiele możliwości od łagodnych sformułowań do działań drastycznych np. stosowanie prowokacji i permanentnej inwigilacji. Wybrane działania zostaną przedstawione według najczęściej pojawiających się propozycji:

- 1) większe kary, utrata stanowisk i konfiskata majątku;
- 2) permanentna inwigilacja rządzących i informowanie społeczeństwa o wszelkich nadużyciach;
- 3) kontrola przetargów i osób pełniących wysokie funkcje w państwie przez funkcjonariuszy CBA i innych właściwych służb;
- 4) wprowadzenie przejrzystych dla wszystkich przepisów;
- 5) kontrola władz na najwyższych szczeblach przez niezależne organy;
- 6) większe zarobki obywateli – poprawa sytuacji ekonomicznej;
- 7) zwiększenie skuteczności wymiaru sprawiedliwości.

PODSUMOWANIE

Korupcja dotyczy wszelkich możliwych obszarów i dziedzin życia społecznego, gospodarczego, ekonomicznego oraz przede wszystkim każdego obywatela. Przeprowadzone badania ankietowe miały na celu uzyskanie odpowiedzi na temat wpływu korupcji na funkcjonowanie i rozwój każdej jednostki społecznej. Skala korupcji w Polsce jest na wysokim poziomie i pomimo różnych zabiegów jej poziom jest w miarę „stabilny”, co niestety nie jest zjawiskiem pożądanym. Korupcja wpływa destabilizująco na bezpieczeństwo państwa, na rozwój gospodarczy i ekonomiczny. Analiza uzyskanych odpowiedzi pozwala na postawienie kilku hipotez.

1. Zjawisko korupcji w Polsce jest zjawiskiem powszechnym, które ma swoje korzenie w przeszłości i związane jest z mentalnością, kulturą oraz niskim poziomem ekonomicznym społeczeństwa.
2. Skomplikowane i zawiłe procedury naszego prawodawstwa są powodem braku wiary społeczeństwa w pozytywne załatwienie większości spraw, co automatycznie powoduje wśród ludzi potrzebę „przygotowania się”, czyli dania łapówki.
3. Korupcja będzie tak długo się rozwijała, jak długo nie będzie w Polsce skutecznego wymiaru sprawiedliwości, ściśle współpracującego z właściwymi służbami i organami podatkowymi.
4. Zaangażowanie państwa w zwalczanie korupcji musi być ściśle połączona z podejmowanymi działaniami we wszystkich obszarach i współdziałania odpowiednich organów władzy państwowej.
5. Wprowadzenie bezwzględnego obowiązku zwrotu na rzecz poszkodowanych (np. skarb państwa, samorząd, firma, osoba fizyczna) uzyskanych nienależnie korzyści majątkowych wraz z ustawowymi odsetkami w znaczący sposób przyczyni się do obniżenia zjawiska korupcji w Polsce.

REFERENCES

1. Pokruszyński W., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSGE, Józefów 2008.
2. Pokruszyński W., *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, WSGE, Józefów 2009.
3. Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, WSGE, Józefów 2010.
4. Zawisza J., *Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny w warunkach globalizacji*, Fundacja PRO POMERANIA, Słupsk 2009.

KORUPCJA A FILOZOFICZNA KONCEPCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI

CORRUPTION AND PHILOSOPHICAL CONCEPT OF RESPONSIBILITY

pplk SG dr Beata Ewa Szachowicz

Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie

beatasz67@wp.pl

ABSTRACTS

The corruption takes place when the responsibility and trust is taken over by bribery and private interest. This leads to relaxation of basic social rules.

What a responsibility is? In a history of philosophy the concept of responsibility is developed on moral virtues. As an ethical category, the responsibility is built on a concept that people perform their activity voluntarily and deliberately and simultaneously take into consideration their obligations towards the others.

The knowledge what this performance should be like derives from many different sources - rules and standards which are included in collections of rules and principles such as codes of ethics. The example of such a code could be "Rules of Professional Ethics for Border Guard Officers" which state the principles of performance of professional duties.

The proper performance requires not only performing these rules but also include moral sensitivity and internal belief that what we do is right and proper.

The symptoms of that responsibility are developed by practicing virtues such as: prudence, fortitude, moderation, justice. They help to define properly the way of conduct, purpose and their consequences.

A person who is responsible is guided by moral standards.

Ze zjawiskiem korupcji mamy do czynienia wówczas, gdy miejsce odpowiedzialności i zaufania zajmują przekupstwo i prywatna prowadzące do rozluźnienia zasad moralnych w społeczeństwie.

Czym właściwie jest odpowiedzialność? W historii filozofii pojęcie to kształtowało się w oparciu o cnoty etyczne. Jako kategoria etyczna odpowiedzialność opiera się na świadomym i dobrowolnym działaniu, uwzględniającym zobowiązania wobec innych osób. Wiedzę na temat właściwego postępowania człowiek czerpie z różnego rodzaju norm ujętych w kodeksy, także kodeksy etyczne. Przykładem mogą być „Zasady etyki funkcjonariusza Straży Granicznej”, określające odpowiedzialny sposób wykonywania zadań służbowych.

Działania w pełni odpowiedzialne wymagają nie tylko przestrzegania przyjętych zasad, ale uwzględniają także wrażliwość moralną i przekonanie wewnętrzne o słuszności i prawości czynu.

Przejawem odpowiedzialności jest kształtowanie i praktykowanie cnót: roztropności, męstwa, umiarkowania i sprawiedliwości, pozwalających trafnie określić motywy działania, cel i jego konsekwencje. Osoba odpowiedzialna w swym postępowaniu zawsze kieruje się dobrem moralnym.

KEY WORDS:

responsibility, deliberate act, freedom of activity, assessment, virtue, choice, code of ethics

odpowiedzialność, świadome działanie, wolność działania, ocena, cnota, wybór, kodeks etyczny

„Być człowiekiem, to właśnie być odpowiedzialnym”

Antoine de Saint-Exupery

WPROWADZENIE

Korupcja postrzegana jest jako zjawisko złożone i wielopostaciowe. W związku z tym, że występuje praktycznie od zarania dziejów ludzkich, we wszystkich kręgach kulturowych, systemach społecznych i politycznych, wydaje się być także ponadczasowa i ponadustrojowa. Przypadki korupcji nagłaśniane są w mediach, a ona sama stała się tematem debat politycznych, społecznych, ekonomicznych, religijnych, etycznych. Jest niejako elementem rzeczywistości, w której przyszło nam żyć. Jak wirus rozprzestrzenia się błyskawicznie, zarażając zdrowe organizmy. Z tego też względu pojawiają się wątpliwości, czy da się zwalczyć ją przy pomocy dostępnych narzędzi i stosowanych metod. Walki tej nie ułatwia także trudność interpretacji samego pojęcia *korupcja*. Należy przyznać, że każdy z nas coś słyszał, coś oglądał, coś przeczytał na ten temat. Jednakże podanie jednoznacznej definicji *korupcji* sprawia prawdziwą trudność, bowiem niełatwo ogarnąć wszystkie jej oblicza. Najczęściej kojarzona jest z czerpaniem korzyści osobistych z zajmowanej pozycji społecznej, bezprawnym dysponowaniem dobrami, świadczeniami, usługami, nieuczciwością, malwersacją, nadużyciem. Korupcja utożsamiana jest z obietnicami, wręczaniem, żądaniem, przyjmowaniem korzyści majątkowej. Zna-na jest pod pojęciem *przekupstwa, sprzedajności, płatnej protekcji*. To także inne negatywne zjawiska oznaczające w pierwotnym swym znaczeniu zepsucie i zniszczenie. Według Magdaleny Środy (2001) korupcja obejmuje „trzy zachodzące na

siebie obszary znaczeniowe”: demoralizację, łapownictwo oraz chciwość objawiającą się przedkładaniem „interesu własnego nad publiczny” (Środa, 2001, s. 8) Co leży u podstaw korupcji? Chciwość? Pragnienie władzy? Dążenie do rozkosznego życia? Po prostu interes własny, oparty na egoizmie pozbawionym skrupułów moralnych.

Korupcja jest niewątpliwie negatywnym zjawiskiem, czasami porównywanym do patologii społecznej, niedającej się pogodzić z wartościami światopoglądowymi. Co dzieje się, gdy miejsce zaufania i uczciwości zajmuje uznaniowość i nieskrępowana żadnymi ograniczeniami interesowność? Andrzej Kojder (2002) uważa, że tworzą się wówczas sprzyjające warunki do kształtowania się tak zwanej moralności krańcowej, polegającej na tym, że człowiek zbliża się do krańca tego, co dozwolone. Oscyluje on wokół tego, co dopuszczalne. Balansuje na granicy zła, skrajnego egoizmu. Brakuje mu skrupułów.

KORUPCJA A POCZUCIE MORALNE

Korupcja prowadzi do rozluźnienia zasad moralnych w społeczeństwie. Należy pamiętać, że korupcja zawsze jest pewną transakcją, w której uczestniczą dwie strony, obie zainteresowane uniknięciem odpowiedzialności przy uzyskaniu maksymalnej korzyści. Tomasz Grosse (2000) przytoczył ciekawe ujęcie tego zagadnienia, posługując się interpretacją Klitgaard, według którego korupcja pojawia się, gdy „monopolistyczna decyzja w zakresie dobra lub usługi jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny, bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru” (Grosse, 2000, s. 7). Na przestrzeni historii myśli etycznej wykształciło się pojęcie *poczucia moralnego*. Najczęściej u jego podstaw leży pewien imperatyw, zgodnie z którym musimy postępować w swoich działaniach. Kieruje on nie tylko działaniami, ale wpływa na intencje i wyobrażenia. Dla osiemnastowiecznego filozofa Francisca Hutchesona pocuciem moralnym były czyny wzbudzające nasze uznanie, ale pod warunkiem, że wypływały z życzliwości, pozytywnych skłonności, zdolności, nawyków. Można wywnioskować, iż u podstaw poczucia moralnego leży naturalna dobroć człowieka, uzupełniana przez umiejętność wyboru bardziej wybrednych przyjemności i lekceważenie przyjemności niższego rzędu czy interesów własnych. To także dyspozycje wykluczające ciasne samolubstwo opierające się na względzie własnych interesów i przyjemności podlegszego gatunku, inaczej mówiąc „nieumiarkowane sobkostwo” (Ossowska, 1966, s. 205). Te wartości moralne, ujęte w ramki standardów etycznych i zasady kanonu moralnego, leżą u podstaw kodeksów etycznych obowiązujących w danym społeczeństwie. Szczególnie pożądane są bezinteresowność, prawość, bezstronność, otwartość, uczciwość, jasność, kierowanie się interesem ogółu, a nie prywatą. Wszystkie te cechy spina jak klamra właśnie odpowiedzialność.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ POJĘCIA ODPOWIEDZIALNOŚCI W HISTORII FILOZOFII

Czym jest odpowiedzialność? Bardzo trudno jest jednoznacznie udzielić odpowiedzi na to pytanie. Z odpowiedzialnością spotykamy się praktycznie we wszystkich obszarach działalności człowieka. Ponadto na przestrzeni wieków sens tego słowa, ulegając przeobrażeniom, zyskiwał wciąż nową głębię.

Odpowiedzialność pojawia się już w najstarszych świadectwach historii kultury. Początkowo była kojarzona ze sprawstwem i zawinieniem. Na przykład u Hedota (2005) czytamy, że często personifikowano animistycznych, magicznych sprawców, przypisywano im wręcz celowość działań. Nasi dalecy przodkowie, jak widać, w swym magicznym myśleniu wiązali odpowiedzialność niejako z rodzajem zobowiązania.

W czasach starożytnych odpowiedzialność zaczęła nabierać specyfiki prawniczej. Jednakże my skupimy się na filozoficznym znaczeniu tego pojęcia.

Poglądy Demokryta opierały się na idei odpowiedzialności indywidualnej. Zgodnie z nią dla człowieka najważniejsze było jego wewnętrzne przekonanie o słuszności i prawości czynu. To właśnie motywacja wewnętrzna, a nie jakiś nakaz prawny wywołujący obawę przed karą, powinna kierować jednostką ludzką (Wesoły, 1994, s. 51-54).

Z kolei Sokrates nawoływał do podjęcia wysiłku poznania samego siebie. Wiadział w człowieku istotę myślącą i działającą świadomie. Dzięki temu jest on zdolny do życia opartego na racjonalnym stosunku do samego siebie, do otaczającego go świata zewnętrznego i zjawisk w nim zachodzących. „Kwestia zwrotu ku sobie nie może być zinterpretowana jako postulat dezercji z dziedziny aktywności, lecz jako poszukiwanie tego, co pozwoliłoby, zachowując ten stosunek do samego siebie jako zasadę, regulować stosunki z rzeczami, wydarzeniami i światem” (Skarga, 2007, s. 150). Bo najważniejszą funkcją ludzkiej duszy jest zdolność do refleksji. A właśnie dzięki niej człowiek, poprzez zrewidowanie swoich wartości życiowych, jest zdolny do poszukiwania nie tylko nowych celów, ale i sposobów ich realizacji. Rola owej refleksji, prowadzącej do mądrości etycznej i życia etycznego, jest bardzo duża. Na niej opiera się mądrość praktyczna, obejmująca wszystkie sfery aktywności człowieka: teoretyczną, praktyczną i wytwórczą, które określają wszelakie związki i formy działalności człowieka w świecie, wśród innych ludzi i dla siebie. Zawarta w nich owa mądrość praktyczna jest najważniejsza dla etyki, gdyż z niej wypływa nie tylko zdolność człowieka do działania, ale także i do samooceny. Dzięki niej człowiek ma wiedzę na temat, jak powinien się właściwie zachować. o stanie, zakresie i miarze mądrości stanowią zarówno praktyka, poznanie, jak i wartościowanie. Dzięki mądrości człowiek inaczej patrzy na samego siebie i swoje działanie. Opierając się na sprawiedliwości, skupia się na umiejętnym określaniu

celów i konsekwentnym dążeniu do ich realizacji. o etyczności, według Sokratesa, można mówić wtedy, gdy człowiek, mimo że jest świadom niepewności swojego losu, podejmuje odpowiedzialność za to, jak i po co żyje. Wymaga to dzielności etycznej, która opiera się na świadomym, permanentnym dążeniu do wewnętrznej harmonii myśli, celów i czynów. Wszystko to opiera się na cnotach etycznych, które pomagają człowiekowi szukać odpowiedzi na pytania: kim jest i kim powinien być. Dla Sokratesa to podstawowy warunek przyjęcia na siebie odpowiedzialności za to jak żyjemy i wpływamy na jakość życia innych.

Dla Platona podstawą odpowiedzialności jest wiedza etyczna, wyrażająca się w szerokim, wręcz globalnym myśleniu, ukierunkowanym na przewidywanie długoterminowych skutków działań. Dla filozofa odpowiedzialność stanowi wartość etyczną i z tego też powodu nierozzerwalnie łączy ją z dobrem i sprawiedliwością, pisząc „Jest to prawda, że ten, kto pragnie być szczęśliwy, powinien, jak się wydaje, poszukiwać mądrości i ćwiczyć się w niej, uciekać co sił w nogach od nieumiarkowania i tak postępować, by nie potrzebował żadnej kary; jeśli zaś będzie jej potrzebował czy to on, czy też ktoś z rodziny lub współobywateli, winien ponieść karę, skoro chce być szczęśliwy” (Platon, 1991, s. 452 d i następne). A. MacIntyre (1995), analizując koncepcję Platona, uważa, że pożądanym przez człowieka dobro może być określone dzięki wskazaniu reguł, kierujących zachowaniem ludzi (MacIntyre, 1995, s. 65). Platon zaleca, by przestrzegając wyznaczonych granic, nie ograniczać się wyłącznie do przepisów prawa. Wzmaga to poczucie odpowiedzialności i pozytywnie kształtuje moralny wizerunek danej istoty ludzkiej. Oprócz tego Platon przestrzega, aby opierać swoje działania na szczerości. Bowiem to ona, nadając uczciwości i harmonii relacjom ludzkim, leży u podstaw prawdziwie odpowiedzialnych czynów. Tak rozumiana odpowiedzialność, według Platona, ma za zadanie służyć wartościom nadrzędnym, czyli dobru i sprawiedliwości.

Arystoteles był tym filozofem, który odróżnił problem odpowiedzialności moralnej od zagadnienia *sprawstwa*. Ze względu na to, że u podstaw odpowiedzialności moralnej leży świadome i celowe działanie, pozwala ona przewidywać pewne skutki. Właśnie to różni ją od *sprawstwa*. Arystoteles twierdził, że to od nas zależy, jak przedstawia się nam cel, do którego dążymy oraz środki, jakich użyjemy do jego osiągnięcia (Arystoteles, 2007, s. 126). Najlepszym kryterium odpowiedzialnego działania jest wartość podejmowanych decyzji. Dla filozofa – ważniejszym nawet niż same czyny. Dzieje się tak, ponieważ wartość czynu jest ściśle związana z działaniem rozumnym. A to bezpośrednio łączy ją z cnotą. Prowadząc rozważania na temat odpowiedzialności, Arystoteles podzielił czyny na zależne i niezależne od naszej woli, inaczej mówiąc dobrowolne i mimowolne. Tylko dobrowolne czyny wiążą się z odpowiedzialnością, co oznacza to, że są oceniane jako godne pochwały lub naganne. Również w tym przypadku mamy do czynienia z odpowiedzialnością

moralną, bezpośrednio związaną z dzielnością etyczną. Skoro przyczyna czynów człowieka tkwi w nim samym, oznacza to, że zależne są od jego woli, a człowiek zdaje sobie sprawę z towarzyszących im okoliczności. Do takich czynów Stagiryta zalicza zdeterminowane przez nasze naturalne dążenia do przyjemności i unikania przykrości. Według niego błąd popełniony po namyśle nie różni się pod względem swej niezależności od woli, od błędu popełnionego w gniewie, gdyż oba są właściwe naturze ludzkiej. A wolna wola jest niczym innym jak swobodą działania. Właśnie owo działanie wywołane przez duszę rozumną człowieka, jest najważniejszym wyznacznikiem jego odpowiedzialności.

Arystoteles ogromne znaczenie przydawał roztropności, gdyż uważał ją za umiejętność poznania środków, mających nas doprowadzić do określonego celu, ostatecznie podporządkowanemu dobru człowieka. o braku roztropności można mówić wówczas, gdy człowiek nie potrafi znaleźć środków, które posłużą mu do osiągnięcia słusznego moralnie celu. Nieroztropność występuje także w tym przypadku, gdy, dysponując już takimi środkami, nie jest on w stanie dokonać właściwego wyboru. Należy wspomnieć o wadzie przeciwnej tej cnotce – chytrności, przebiegłości, sprycie – umiejętności wynajdywania środków, ale takich, które naruszają dobro osobowe. A przecież nadrzędnym celem roztropności jest właśnie dobro osobowe. Poznanie roztropnościowe jest poznaniem złożonym. Składa się najczęściej z kilku faz:

- a) namysłu – gdy usiłujemy dowiedzieć się, jakie środki mamy do dyspozycji, a o jakie musimy się postarać;
- b) rozmysłu – gdy staramy się znaleźć najodpowiedniejszy środek;
- c) roztropności, czyli wyboru – gdy wybieramy ten oto środek.

We wszystkich fazach roztropność może kuleć z powodu nieroztropności, np. gdy ktoś nie potrafi szukać środków, chwytając się pierwszego lepszego albo nie umie podjąć decyzji. Musi być obecna prawa wola, czyli taka, która jest ukierunkowana na słuszne dobro. Dążąc do jego realizacji, człowiek stara się zgromadzić jak największą liczbę środków, wyszukać spośród nich najodpowiedniejszy i zdecydować się na jego wybór. W przypadku, gdy wola nie będzie prawa, całe działanie może zostać zniekształconym, a człowiekowi pozostanie tylko tłumaczenie się, że chciał dobrze, ale jakoś nie wyszło. Filozof zdawał sobie sprawę, że poznanie roztropnościowe nie jest poznaniem łatwym, bowiem dotyczy konkretnego, który jest nie tylko zmienny i niekonieczny, ale także trudniej uchwytany dla rozumu niż ogół. Jednocześnie podkreślał, że roztropności, tak jak i innych cnót, można się nauczyć przez powtarzanie. Należy też pamiętać, że choć inni mogą nam doradzić, mając własne pojęcie o celu życia, sami wynajdywać będziemy odpowiednie środki (Arystoteles, 2007, s. 122-125).

Odpowiedzialność jako wartość związana z cnotą, pojawia się także u Immanuela Kanta (2007), który interpretował ją jako przypisanie moralne lub prawne sprawstwo. Struktura działania moralnego jest ukierunkowana na wcielenie w życie zasad danych *a priori* względem poznania wynoszonego z doświadczenia moralnego. Dobro traktowane jest przez niego jako wartość, którą obierają sobie za cel wszelkie ludzkie działania. Przyjmuje tu ono postać idei regulującej owe działania i dzięki temu jest obiektywną rzeczywistością dla rozumu praktycznego. Ponadto formalnie określa cel działań. Należy przy tym pamiętać, że treści materialnej owemu celowi nadaje właśnie prawo moralne, wyrażone w maksymach postępowania. Stąd też wartość moralna czynu tkwi, według Kanta (1984), w zasadzie woli, a dokładniej w maksymie, która zaleca takie, a nie inne działanie. „Gdy o moralnej wartości mowa, nie chodzi o czyny, które widzimy, ale o owe wartości wewnętrzne, których nie widzimy” (Kant, 2001, s. 23). To imperatyw kategoryczny mówi człowiekowi, który z naszych czynów będzie dobry, to on wskazuje woli człowieka zasady działania, którymi może się kierować. Pojawia się tu pojęcie autonomicznego prawodawstwa, we wnętrzu którego skrywa się wartość moralnego działania. Osoba moralna kieruje się owym wewnętrznym prawodawstwem. Odpowiedzialność w etyce Kanta pojawia się jako cnota, za którą kryje się siła moralna. U jej podstaw leży odwaga i determinacja, ukierunkowane na trwanie w ciągłym oporze stawianym własnym skłonnościom. To walka człowieka moralnego z samym sobą, w rezultacie której w człowieku kształtuje się cnotliwy charakter. Kant uważa, że cechuje się ona dynamizmem, wciąż się rozwija, skierowana jest ku przyszłości, przybliżając się do dobra największego i doskonałości moralnej. Łatwo można wywnioskować, że Kant zbudował swoją teorię cnoty w oparciu o imperatyw kategoryczny i przekonanie, że w człowieku ukryte są zdolności, by walczyć z własnymi skłonnościami. Co ciekawe, właśnie owe skłonności wewnętrzne pobudzają człowieka do tegoż sprzeciwu. Zaś zdolność ta, która pobudza człowieka do sprzeciwu, jest właśnie odpowiedzialnością *a priori*. Działanie odpowiedzialne jest zawsze działaniem cnotliwym. Kant nazywa je działaniem obowiązkowym, kształtującym trwałą postawę odpowiedzialności, czyli cnotę jako przedmiot obowiązku dążenia do doskonałości moralnej. Jak widać, jest to odpowiedzialność człowieka za samego siebie, za swoją kondycję moralną. Kantowska teoria cnoty traktuje odpowiedzialność jako przedmiot własny. Takie podejście, postawa odpowiedzialna praktykowana jest nie tylko poprzez działania moralne. Nie mniej ważne są ćwiczenia „technicznego” uposażenia naszego rozumu, nazywane przez Kanta intelektem oraz władzą sądenia, gdyż one, dzięki zdolności do właściwej oceny własnych działań, są zdolne do uzupełniania wiedzy i naprawiania błędów.

Inne epoki filozoficzne także rozwijały pojęcie odpowiedzialności jako wartości etycznej. Filozofowie średniowiecza umocnili pozycję intencji jako głów-

nej siły sprawczej odpowiedzialności, pozostawiając na boku skutki czynu i stan świadomości sprawcy. Abelard twierdził, iż trzeba skupiać się na czynach, których człowiek pragnie dokonać. Mniej ważne są czyny już dokonane. Człowiek stał się odpowiedzialny już nie tylko za swoje czyny w sferze zewnętrznej, na plan pierwszy wysunęły się wewnętrzne zamiary i motywy, a także jego uczucia i myśli, nad którymi musi zapanować. Jak widać, odpowiedzialność w średniowiecznym rozumieniu przesunęła się w obszar życia ulokowanego w ludzkiej duszy, gdzieś w podświadomości, niedostępnego dla innych, za wyjątkiem Boga. On to obdarza człowieka duszą i tym samym jest z nim w stałej więzi. Z odpowiedzialnością nierozzerwalnie było związane sumienie. Tym samym moralność chrześcijańska położyła podwaliny pod filozoficzne rozumienie odpowiedzialności (Picht, 1981, s. 236). Kilka wieków później F. W. J. Schelling skupił się na koncepcji odpowiedzialności elitarniej. J. G. Fichte proponował odpowiedzialność zbiorową. Hegel zaś rolę trybunału powierzał historii. Pierwsze poważne próby opisywania egzystencji ludzkiej z punktu widzenia odpowiedzialności pojawiły się u S. Kierkegarda. Nietzsche ogłosił „śmierć Boga”. Zaskakującym jest, że ten fakt wcale nie zwalnia istoty ludzkiej z odpowiedzialności, ale odwrotnie – potęguje ją, ponieważ zgoda na odpowiadanie przed instancją jest rezultatem braku umiejętności odpowiadania tylko przed sobą. Tylko odpowiedzialność przed samym sobą jest prawdziwą odpowiedzialnością. Egzystencjaliści rozszerzyli horyzonty odpowiedzialności tak, by człowiek, niezależnie od tego, czy zostanie pociągnięty do odpowiedzialności, czy też nie, jest zawsze odpowiedzialny za swoje działania. Sartre przyczynił się do absolutyzacji odpowiedzialności. Będąc skazany na wolność, człowiek jednocześnie zostaje obdarzony odpowiedzialnością, którą traktuje jak absolutną, wewnętrzną, wręcz totalną odpowiedzialność siebie.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ JAKO WARTOŚĆ ETYCZNA

Tak wyglądała historyczna ewolucja pojęcia *odpowiedzialności* z punktu widzenia filozofii. Jak widać, słowo to jest używane od wieków nie tylko przez prawników. W czasach nam współczesnych omawiana kategoria etyczna wysuwa się na plan pierwszy etyki. Heidegger wręcz twierdził, iż „etyka rozumiana jako odpowiedzialność jest pierwszym słowem filozofii” (Heidegger, 1994, s. 387). W *Słowniku filozofii* J. Didier (1992) czytamy: „Być odpowiedzialnym za jakiś czyn, to uznać, że się jest jego wykonawcą i zaakceptować jego konsekwencje, czyli sankcje” (Didier, 1992, s. 234). Autorka tej definicji, uwzględniając historyczne rozważania filozofów-moralistów, skupia się na dwóch podstawowych warunkach bycia odpowiedzialnym: świadomości działającego podmiotu i wolności działania sprawcy.

Zajmijmy się świadomością w działaniu. Oczywistym jest, że w każdej sytuacji, w której zaistniało pewne konkretne działanie, musi istnieć jego autor. i wyłącznie

on ponosi za nie odpowiedzialność. Roman Ingarden (1963), analizując problem świadomego ponoszenia odpowiedzialności uważa, iż stajemy się odpowiedzialni za czyn właśnie dlatego, że najpierw podjęliśmy się jego realizacji, następnie dokonaliśmy tego. Pozostajemy za niego odpowiedzialni, czy tego chcemy, czy nie. Oznacza to, że odpowiedzialność ciąży na tym sprawcy, który w momencie działania był świadom konsekwencji, a ponadto posiada wszelkie „normalne” zdolności niezbędne do opanowania sytuacji. Sprawca jest odpowiedzialny za spełniony przez siebie czyn i jego konsekwencje wtedy i tylko wtedy, gdy jest to jego własny czyn (Ingarden, 1963, s. 87). Szostek (2008) z kolei, uważa, że człowiek jako osoba ponosi odpowiedzialność tylko za czyn, który wypływa z jego rozumnej woli (Szostek, 2008, s. 40-44). Z takiego punktu widzenia, odpowiedzialność oznacza taką właściwość podmiotu, mocą której dobro lub zło zawarte w treści spełnionego przezeń czynu staje się częścią składową moralnej treści jego osobowości, wskutek czego ponosi on związane z czynem konsekwencje (Ślipko, 1974, s. 349). Świadomość podejmowanego przez siebie czynu jest ściśle związane z jego oceną. Można powiedzieć, że to nic innego, jak świadomość jego oceny. Oceny pozytywnej lub oceny negatywnej. Nie wolno zapomnieć, że przedmiotem działania moralnego zawsze jest dobro moralne i dlatego należy uwzględniać zgodność lub niezgodność działania z normami moralnymi. Tę relację należy poznać, przeanalizować i dobrowolnie wybrać. Oceniając działanie, należy również zwracać uwagę, czy sprawca zdawał sobie sprawę z konsekwencji własnych poczynań, czy działał z przekonaniem, że to, co robi, jest dobre lub złe. Jak widać, podstawowym warunkiem podlegającym ocenie moralnej jest zasób wiedzy o czynie i jego skutku przez nastawienie woli i umyślność. Aby człowiek mógł nazwać siebie odpowiedzialnym, musi po pierwsze być świadomy jej występowania. Po drugie sam przed sobą i przed innymi musi przyznać się do niej. Po trzecie musi zacząć ją stosować w swoim postępowaniu.

Uzupełnieniem naszych rozważań może być wypowiedź współczesnego filozofa Georga Pichta (1981), który twierdzi, że jesteśmy odpowiedzialni nie tylko za spełnienie zadań, w których jesteśmy kompetentni. W takim samym stopniu jesteśmy odpowiedzialni za rozpoznawanie nowych zadań, w których nikt jeszcze nie jest kompetentny. Według niego od rozwiązania nowych zadań zależeć będzie los osób, które są z nami związane, los społeczeństwa, los państwa. A być może i los całej ludzkości.

Drugim wymogiem bycia odpowiedzialnym jest wolność działania. Ingarden (1987) twierdził, że „Osoba, która ma ponosić odpowiedzialność za swój czyn, musi być wolna w swych decyzjach i swych czynach” (Ingarden, 1987, s. 122). Oznacza to, że decyzje i czyny sprawcy muszą wypływać z jego wolnej woli. Wiemy już, że odpowiedzialne działania muszą być rozumne i ukierunkowane na osią-

gnięcie konkretnego celu. W związku z tym, człowiek odpowiedzialny powinien dysponować zdolnościami, by znaleźć siły i środki. A także wykorzystać je w taki sposób, by umiejętnie rozporządzać dostępnymi mu narzędziami. Dzięki wolności wyboru człowiek stanowi sam o sobie. Tym samym jest władny, by podejmować decyzje, w których realizuje swoje „ja” i zarazem spełnia się jako przedmiot działania (Wojtyła, 1994, s. 214). Ludzka wolność wyklucza działanie zniewolone, zdeterminowane przez inne osoby oraz bezprzyczynowe. Ale im więcej wolności posiada jednostka ludzka, tym więcej odpowiedzialności musi ponieść za nią. Stąd też, pierwotnym fundamentem odpowiedzialności jest nie tyle samo dokonanie jakiegoś czynu, ale sam fakt zrealizowania go przez świadomy i dobrowolny byt ludzki. Człowiek, który może dysponować własnym działaniem, jest w tym działaniu wolny, sam odpowiada, posiadając niezbędne dyspozycje, zdolności: siłę, wolę, wiedzę, sprawności (Ossowska, 1994, s. 221).

„Ludzie zapomnieli o tej prawdzie. Lecz tobie nie wolno zapomnieć. Stajesz się odpowiedzialny za to, co oswoiłeś” (A. de Saint-Exupery, 2001, s. 99). Poczucie odpowiedzialności każe pamiętać, że mamy zobowiązania wobec innych ludzi. Nie jest rzeczą obojętną z punktu widzenia drugiego człowieka, a nawet całego społeczeństwa, jak postąpimy, ponieważ zawsze nasz czyn niesie za sobą pewne pozytywne lub negatywne konsekwencje. Rudniański (1982) trafnie zauważa, że zawsze ponosimy odpowiedzialność za ludzi w sposób pośredni lub bezpośredni. „I to jest chyba ważne, albowiem mogę bezpośrednio odpowiadać za wykonywane przeze mnie różne rzeczy lub różne twory, za załatwione przeze mnie różne sprawy, natomiast w końcowym rezultacie mojej działalności – zawsze odpowiadam za ludzi. I dlatego wybierając Dobro lub Zło, mogę pomyśleć, że wybieram odpowiedzialność lub nieodpowiedzialność, ściślej – brak odpowiedzialności” (Rudniański, 1982, s. 58). A człowiek, który cechuje się wysokim poczuciem odpowiedzialności będzie świadomie dążył do postępowania, które nie będzie przyczyniać zła. Ingarden wprowadza pojęcie odpowiedzialności dzielonej, zachodzącej tam, gdzie działanie opiera się na podjętej wspólnie z innymi ludźmi decyzji. W korupcji jak najbardziej mamy do czynienia z taką sytuacją. „Korupcja to podejmowany z interesownych motywów kontrakt między korumpującym i korumpowanym, będący albo wyraźnym przekroczeniem obowiązujących norm (moralnych, prawnych, obyczajowych), albo wykorzystaniem luk prawnych, w wyniku czego podmioty osiągają inne, niezасłużone korzyści i wywierają przez to na nich nacisk skłaniający do naśladowania” (Dylus, 1994, s. 147). W sposób drastyczny jest tu łamany imperatyw Kanta, nakazujący traktowanie innej osoby jako celu samego w sobie, a nie zaś jako narzędzia do osiągnięcia pewnych korzyści osobistych.

Jak już mówiliśmy, człowiek świadomy swojego działania wie, że nikt inny, tylko on sam ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zdaje też sobie

sprawę z przyszych rezultatów swojego postępowania. Przy czym bez względu na przeszkody zewnętrzne i wewnętrzne gotowy jest poddać się osądowi za swój czyn, nawet wtedy, gdy konsekwencję działania będą dla niego przykre. Nawet więcej, w miarę możliwości stara się je naprawić. Nie ma wątpliwości, że poczucie odpowiedzialności jest nierozzerwalnie związane z godnością człowieka. Zdolność do ponoszenia winy i odpowiedzialności, umiejscowione gdzieś głęboko w człowieku, świadczą o jego godności. Uzupełnieniem jest wrażliwość człowieka, jego sumienie i dojrzałość moralna, wyrażająca się w gotowości „wzięcia winy na siebie” nawet wtedy, gdy nie jest bezpośrednim sprawcą tego, co się stało (Środa, 2010, s. 298).

ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ETYCE ZAWODOWEJ

Skąd człowiek ma czerpać wiedzę na temat właściwego, odpowiedzialnego postępowania? Nie ma odpowiedzialności bez reguł, pisze Szawarski (1987). i od razu wyjaśnia, że pod tym stwierdzeniem kryje się możliwość i gotowość do świadomego i rozumnego kierowania swoim postępowaniem w oparciu o określone reguły działania. Zatem miarą odpowiedzialności człowieka, w jego rozumowaniu, jest właśnie stosunek jednostki ludzkiej do właściwych mu obowiązków i stosowanych reguł (Szawarski, 1987, s. 24). A reguły pochodzą nie tylko z ustawodawstwa. Nie mniej ważne są normy moralne i etyczne. Etyka jest związana z określonymi wartościami i ujętymi w normy i kodeksy zasadami postępowania. Jednakże o tym, jak postąpić, co wybierać, człowiek musi zdecydować sam. Opiera się na moralności, gdyż ona właśnie odnosi się do działań praktycznych. Najczęściej moralny wymiar życia kojarzony jest ze strefą życia wewnętrznego, z sumieniem będącym osobistym przekonaniem na temat dobra i zła, stosunku do powinności i obowiązków. Człowiek moralny opiera swoje działanie na dobrych intencjach, które praktycznie wciela w życie. Moralność to nic innego jak wielorakość postaw, przekonań, zachowań, motywacji, kryteriów i ocen. Pełni zatem funkcję wartościującą. Zależność etyki i moralności przejawia się w tym, iż człowiek jako istota moralna dąży do dobra i unika zła, zaś jako podmiot etyczny - normom etycznym i wewnętrznemu przekonaniu, ukierunkowanemu na realizację dobra. Już Kant przekonywał, że moralność to kierowanie się obowiązkiem, opierającym się nie na osobistych korzyściach czy też przyjemnościach, ale na zaleceniach rozumu praktycznego, który w etyce ma oparcie. Moralność, jak trafnie podkreślił Kotarbiński (1956), jest zawsze moją własną moralnością, gdyż głosu własnego sumienia nie da rady zastąpić głosem cudzym. Etyka jest ściśle powiązana z moralnością, zatem nie można stosować się do jej zasad wyłącznie ze strachu przed sankcjami, ale także trzeba doceniać jej rolę w zabezpieczeniu się przed osobistym błędem moralnym. Tym bardziej, że etyka odgrywa ogromną rolę nie tylko w życiu wewnętrznym człowieka, ale opierając się na szacunku dla innych ludzi, reguluje także stosunki między nimi.

Max Weber (1989) podkreślił związek moralnego wymiaru życia człowieka z pracą zawodową, zauważając, że w ciągu wieków ukształtowało się rozumienie zawodu jako powołania, jako służby. Według filozofa właśnie w zawód wpisane są podstawowe obowiązki moralne, kształtujące sens i styl życia człowieka. Oznacza to, że etyka zawodowa może być postrzegana jako pewien kodeks moralny, wręcz etos określający moralny profil człowieka przez pryzmat wykonywanego przez niego zawodu i wynikające z niego cnoty etyczne. Zasady etyki zawodowej opracowywane są w celu wniesienia korekty do stanu rzeczywistego i dążenia do przyjętego wzorca. Dzięki takiemu podejściu zalecane normy postępowania mogą być praktycznie realizowane. Należy uwzględnić tak zwane granice samowoli zawodowej, które wyznaczone są przez dobro osoby, na rzecz której wykonywana jest praca, przez jej godność. Antoine Saint de Exupery (1964) przypominał, że ludzie są załogą tego samego statku, łączy ich solidarność, niesie ta sama planeta. Aby sprawnie i bezpiecznie realizować zadania, załoga musi być doskonale wyszkolona, znać reguły postępowania, i dysponować wiedzą etyczną, określającą granice prawości, sprawiedliwości, uczciwości, godności, odpowiedzialności i obowiązku.

Etyka funkcjonariusza SG jest zbiorem postulatów, czyli nakazów i zakazów, określających sposób i cele wykonywania zadań służbowych, przez co nakłada na wykonawców określone obowiązki zarówno wobec własnej grupy zawodowej, jak i wobec innych członków społeczeństwa.

Zasady etyki funkcjonariusza SG poprzedzone są preambułą, w której funkcjonariusz przedstawiony jest jako osoba świadoma swoich praw i obowiązków. Nic w tym dziwnego, bowiem o działaniu etycznym można mówić tylko wówczas, gdy u podstaw postępowania leżą świadomość, racjonalność i dobrowolność. Zajęcie funkcjonariusza określono pojęciem *służby*, które niesie w sobie głębszy sens niż pojęcie *pracy*. Służba oparta jest na dyspozycyjności, służebnej funkcji wobec społeczeństwa i osobistym poświęceniu. Służba pełniona jest w sposób praworządny, uczciwy, ponieważ opiera się na prawidłowych relacjach międzyludzkich oraz godny, gdyż zawsze ma na uwadze godność osobistą i innej osoby.

Zasady sformułowane zostały niejako w trzech blokach tematycznych. Pierwszy z nich poświęcony został dobru RP, demokratycznemu ustrojowi państwa i bezpieczeństwu granic. Nie dziwi nas, że kluczowym słowem jest tu pojęcie *ojczyzny*. Zaś funkcjonariusz przekładający dobro państwa ponad dobro własne postrzegany jest jako wizytówka państwa i SG. Musi być uczciwy moralnie, czyli odporny na korupcję i konflikt interesów. W swym postępowaniu zawsze przestrzega praw człowieka. Drugi blok tematyczny mówi o rzetelności i bezstronności funkcjonariusza SG podczas wykonywania obowiązków służbowych. Chodzi tu przede wszystkim o maksymalną efektywność zawodową, której nie sposób osiągnąć bez osobistego zaangażowania, aktywności, wnikliwości, równowagi i inicjatywy, a także umie-

jętności współpracy z innymi. Nie sposób pominąć także relacje służbowe między funkcjonariuszami, opierające się na poczuciu współodpowiedzialności, której wymaga przestrzegania zasad wierności wobec zobowiązań, uwzględniając także poczucie lojalności wobec przełożonych i całej SG. A odpowiedzialne zachowanie to nic innego jak nie pozostawanie obojętnym wobec wszelkiego rodzaju zła. Trzeci blok tematyczny informuje, że funkcjonariusz zobowiązany jest dbać o dobre imię SG, być apolitycznym i przestrzegać tajemnicy służbowej.

Nie wolno zapomnieć, że wymogiem działania prawdziwie etycznego jest wewnętrzne przekonanie o jego słuszności i ukierunkowanie na realizację dobra. Jest to bezpośrednio związane z określeniem własnego miejsca w świecie i przyjęciem na siebie wypływających z tego faktu moralnych i społecznych obowiązków wobec siebie i wobec innych. Odpowiedzialność, jak już wcześniej zaakcentowaliśmy, jest niezbędna w relacjach z innymi podmiotami społeczeństwa. Działanie w pełni odpowiedzialne wymaga niezwyklej wrażliwości i etycznego zaangażowania człowieka. Nie wystarczy konsekwentnie i bezrefleksyjnie trzymać się zasad praktycznych, pomijając ich treści, okoliczności i skutki. To także proces poznawczy, połączony z umiejętnością i odwagą myślenia. Niezbędnym warunkiem odpowiedzialności są autonomia moralna i bezkompromisowość, zdolność przyjmowania perspektyw innych ludzi, aby dostrzec inne, społeczno-kontekstualne aspekty interesującego nas działania (Szawarski, 1987, s. 24).

ROLA CNÓT ETYCZNYCH W KSZTAŁTOWANIU ODPOWIEDZIALNOŚCI

Korupcja powoduje, że człowiek staje się obojętny wobec zasad etycznych, bowiem postrzega je jako bezsensowne. Tak jest w sytuacji, gdy interes własny staje się ważniejszy niż normy regulujące stosunki międzyludzkie. W pogoni za sukcesem, karierą, pieniądzem, sławą, łatwą korzyścią człowiek gubi odpowiedzialność nie tylko za siebie, ale i za innych. Słowo „uczciwość” traci swoje znaczenie. Czy jest szansa na poprawę tej sytuacji? Jak wpłynąć na człowieka, który jest i sprawcą i odbiorcą działań korupcyjnych? Trafne pytania zadaje Maria Szyszkowska (2013): „Kim jesteśmy, skoro deklarujemy wzniosłe zasady i jednocześnie im się sprzeniewierzamy? Kim jesteśmy, skoro strach staje się najbardziej skutecznym środkiem wymuszenia przyzwoitości? Czy człowiek przestrzegający zasad moralnych, gdyż boi się kary, jest moralny?” (Szyszkowska, 2013, s. 29). Pytania te są skierowane do wszystkich ludzi, szczególnie do funkcjonariuszy stojących na straży przestrzegania prawa, którzy powinni wykonywać swoje obowiązki nie tylko zgodnie z obowiązującymi normami, ale także w oparciu o wewnętrzne przekonanie. Przecież świadomie zobowiązali się oni do określonego działania i dlatego powinni dołożyć wszelkich sił i środków, by je zrealizować. Jeżeli człowiek obiecuje coś bez wewnętrznego przekonania, staje na granicy prawdy i kłamstwa. A stam-

tąd już tylko jeden krok dzieli od utraty godności człowieka jako jednostki wolnej i odpowiedzialnej.

Szukając odpowiedzi na postawione wyżej pytania, powróćmy jeszcze raz do źródeł etyki. Dlaczego? Ponieważ poglądy mędrców starożytnych leżą u podstaw współczesnej kultury, stając się tym samym źródłem głównych kategorii etycznych. A jako takie są obecne w każdej formie etyki współczesnej, gdyż „filozofia antyczna jest dla współczesnego filozofa, i to na rozmaitych płaszczyznach, źródłem jego własnych przemyśleń” (Skarga, 2007, s. 45).

Starożytni greccy filozofowie skupili się na powiązaniu odpowiedzialności z cnotami etycznymi. Otóż owe cnoty: roztropność, męstwo, umiarkowanie i sprawiedliwość nie mogą istnieć i funkcjonować bez odpowiedzialności. Praktykowanie cnót umożliwia stałe uzupełnianie wiedzy teoretycznej i jej praktyczne zastosowanie. Będąc wewnętrzną siłą moralną, cnoty sprzyjają ćwiczeniu własnej woli, kształtowaniu wrażliwości moralnej, które leżą u podstaw trwania w postanowieniu dążenia ku czynieniu dobra. Czyli są przejawem odpowiedzialności.

Arystoteles był przekonany, że człowiek zawsze odpowiada za swoje przekonania. Oznacza to, że może wpływać na swoje myślenie i swoje działania. Na ile może wypłynąć? To zależy od stopnia znajomości samego siebie. Nie na darmo starożytni myśliciele nawoływali, by wejrzeć w samego siebie, gdyż tam, głęboko w nas ukryta jest prawda. Bowiem „odpowiedzialność nasza nie jest odpowiedzialnością nieskończoną, lecz ograniczoną. Wprawdzie wewnątrz tych granic obejmuje całą rzeczywistość; dopytuje się nie tylko o dobrą wolę, lecz o pomyślność działania, nie tylko o motyw, lecz także o przedmiot, próbuje całość danej rzeczywistości rozpoznać w jej źródle, istocie, celu. Trzeba mieć odwagę przewidywać najbliższą przyszłość, trzeba z całą powagą rozważyć następstwa działania, tak samo jak trzeba podjąć próbę zbadania własnych motywów, własnego serca. Może się okazać, że zadaniem nie jest wyważenie tego świata z posad, lecz czynienie w danym miejscu tego, co w wejrzeniu rzeczywistości jawi się konieczne. Trzeba też przy tym postawić jeszcze pytanie o to, co jest możliwe – ostatni krok nie zawsze może być uczyniony natychmiast, a działanie odpowiedzialne nie może pragnąć pozostawać ślepy” (Bonhoeffer, 2001, s. 38).

REFERENCES

- Arystoteles (2007), *Etyka Nikomachejska*, Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Bonhoeffer D. (2001), *o odpowiedzialności*, Kraków, Wydawnictwo Znak.
- de Saint-Exupery A. (1964), *Ziemia planeta ludzi*, Warszawa, Wydawnictwo PIW.
- de Saint-Exupery A., (2001), *Mały Książę*, Warszawa, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza.

- Didier J. (1992), *Słownik filozofii*, Warszawa, Wydawnictwo Książnica.
- Dylus A. (1994), *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, Warszawa, Wydawnictwo Fundacji ATK.
- Grosse T. G. (2000), *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD, Program Przeciw Korupcji*, Florencja.
- Hedot (2005), *Dzieje*, Wrocław, Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Heidegger M. (1994), *Bycie i czas*, Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Ingarden r. (1963), *Książeczka o człowieku*, Kraków, Wydawnictwo Literackie.
- Kant I. (1984), *Krytyka praktycznego rozumu*, Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Kant I. (2001), *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Kęty, Wydawnictwo Marek Derewiecki.
- Kant I. (2007), *Metafizyka moralności*, Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Kojder A. (2002), *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, [w:] Mariański J. [red.], *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo WAM.
- Kotarbiński T. (1956), *Zagadnienia etyki niezależnej*, [w:] „Kronika” nr 21/1956.
- MacIntyre A. (1995), *Krótką historia etyki. Historia moralności od czasów Homera do XX wieku*, Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Ossowska M. (1966), *Mysł moralna Oświecenia angielskiego*, Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Ossowska M. (1994), *Podstawy nauki o moralności*, Wrocław-Warszawa-Kraków, Wydawnictwo Ossolineum.
- Picht G. (1981), *Pojęcie odpowiedzialności*, [w:] G. Picht, *Odwaga utopii*, Warszawa, Wydawnictwo PIW.
- Platon (1991), *Gorgiasz, Menon*. Warszawa, Wydawnictwo PWN.
- Rudniański J. (1982), *Między dobrem a złem*, Warszawa, Wydawnictwo Nasza księgarnia.
- Skarga B. (2007), *Człowiek to nie jest piękne zwierzę*, Kraków, Wydawnictwo Znak.
- Szawarski Z. (1987), *Rozmowy o etyce*, Warszawa, Wydawnictwo WSiP.
- Szostek A. (2008), *Pogadanki z etyki*, Częstochowa, Wydawnictwo Biblioteka „Niedzieli”.
- Szyszkowska M., *Kim jesteśmy?*, „Czwarty Wymiar” 11/2013.
- Ślipko T. (1974), *Zarys etyki ogólnej*, Wydawnictwo WAM.
- Środa M. (2001), *Wstęp do Rose-Ackerman S., Korupcja i rządy. Przyczyny skutki i drogi reform*, Warszawa, Fundacja im. S. Batorego i Wydawnictwo Sic!
- Środa M. (2010), *Etyka dla myślących*, Warszawa, Wydawnictwo czarna Owca.

- Weber M. (1989), *Polityka jako zawód*, Warszawa, Wydawnictwo Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Wesoły M. (1994), *Demokryt o pogodzie ducha, wychowaniu i polityce*, Poznań, Wydawnictwo Wolumen X.
- Wojtyła K. (1994), *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin, KUL.

SOCIAL PERCEPTION OF CORRUPTION. NORM OR SECURITY THREAT?

SPOŁECZNA PERCEPCJA KORUPCJI. NORMA CZY ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA?

dr Andrzej Wawrzusiszyn

adiunkt Katedry Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
andrzej.wawrzusiszyn@uwm.edu.pl

ABSTRACTS

Corruption as a phenomenon occurs in almost all countries and on all threat, corruption, negatively affects all levels of public life.

The level of corruption is virtually impossible to assess. Knowledge of corruption comes mainly from studies of social perception. Therefore, it is subjected to error, which results from a subjective overview of the phenomenon. Officially presented statistics give only an outline of threats.

The author describes corruption in Poland in the light of research and analysis, indicates the areas of public life particularly threatened with corruption as well as presents proposals to limit the practice.

Korupcja jako zjawisko występuje niemal we wszystkich krajach i na wszystkich kontynentach, dotykając sfer życia politycznego, biznesowego, ale przede wszystkim społecznego. Korupcja jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego państwa, jego gospodarki oraz narusza wolność rynkową. Jak żadne inne zagrożenie, zjawisko korupcji negatywnie oddziałuje na wszystkie płaszczyzny życia publicznego.

Skala korupcji jest praktycznie niemożliwa do oszacowania. Wiedza o korupcji pochodzi przede wszystkim z badań nad percepcją społeczną. Obarczona jest więc błędem, który wynika z subiektywnego oglądu zjawiska. Oficjalnie przedstawiane statystyki dają jedynie zarys zagrożeń.

Autor przedstawia korupcję w Polsce w świetle badań i analiz, wskazuje obszary życia publicznego szczególnie zagrożone korupcją oraz przedstawia propozycje ograniczenia procederu.

KEYWORDS:

corruption, scale of corruption, threat, bribery, nepotism
korupcja, skala korupcji, zagrożenie, łapówka, nepotyzm

WPROWADZENIE

Korupcja jako zjawisko występuje niemal we wszystkich krajach i na wszystkich kontynentach, dotykając sfer życia politycznego, biznesowego, ale przede wszystkim społecznego. W państwach, które przechodzą skomplikowany i bolesny proces transformacji ustrojowej ma na dwie podstawowe przyczyny. Pierwsza związana jest z wprowadzeniem radykalnych zmian w systemie politycznym i ekonomicznym. Niejasności prawne i proceduralne, brak doświadczenia, a co za tym idzie, umiejętności przewidywania oraz dostatecznych zabezpieczeń przed gwałtownym i niezwykle skutecznym naciskiem różnych grup interesu powodują rozwój korupcji oraz nieetycznych zachowań zarówno polityków, jak i pracowników administracji publicznej różnych szczebli. Drugą przyczyną to fakt, że czas trwania transformacji ustrojowej wydaje się być zbyt krótki, aby wytworzyć i skutecznie wdrożyć mechanizmy proceduralne, instytucjonalne oraz kulturowe służące ograniczaniu zachowań korupcyjnych. Często podkreśla się również wpływ wcześniejszych postaw i doświadczeń państw, które weszły w okres transformacji (Biuro Banku Światowego w Polsce, 1999; Fundacja im. Stefana Batorego, 2002).

Korupcja jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego państwa, jego gospodarki oraz narusza wolność rynkową. Jak żadne inne zagrożenie, zjawisko korupcji negatywnie oddziałuje na wszystkie płaszczyzny życia publicznego.

TEORETYCZNE ASPEKTY KORUPCJI

W języku polskim słowo *korupcja* pierwotnie oznaczało psucie się, gnicie, rozkład moralny. Z biegiem czasu włączono w jego zakres łapownictwo jako jeden z przejawów i przyczynę takiego stanu (Górniok, 2000).

Etymologiczne znaczenie wyrażenia *korupcja*, *korumpować*, *skorumpowany* połączone z analizą ich rzeczywistych przejawów „pozwala przyjąć, że są one tylko blisko, a nie równoznaczne z terminami sprzedajność, przekupstwo” (Górniok, 2000), odnosząc się do wyodrębnionych zachowań jednostkowych.

Słowo *korupcja* (*corruption*) jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego i wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk, którego nie można zdefiniować uniwersalnie.

Nie istnieją wspólne dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym obszarem zasady analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji. Rozumienie tego słowa

zależy zarówno od perspektywy badawczej, jak i od instytucji czy państw je stosujących. Inaczej jest rozumiane z punktu widzenia psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa, inaczej będzie wyglądać w ujęciu karnoprawnym, a jeszcze inaczej administracyjnym czy gospodarczym (Gałęski, 2000).

Korupcja jako pewien syndrom społecznych zachowań stanowi stały, lecz ułomny element towarzyszący życiu społecznemu i procesom gospodarczym. Cechą zmienną korupcji są jej przejawy, czy to w aspekcie społeczno-politycznym, czy też ekonomicznym. Dotyczą one form, stopnia natężenia i zakresu rozpowszechniania się korupcji. Można zatem powiedzieć, że tak jak zmienia się koniunktura gospodarcza, jak wzrasta i maleje przyrost naturalny i jak zmieniają się odsetki samobójstw, podobne wahania amplitudy obserwuje się w wypadku korupcji (Kojder, 2001). Pojawiające się praktyki korupcyjne traktuje się jako negatywne zjawiska sprzyjające rozpadowi ogólnie przyjętych norm i wartości. Powstanie czy też nasilenie się anomii społecznej oraz wyczerpanie się rezerw społecznego zaufania to z punktu widzenia socjologicznego i etycznego najbardziej charakterystyczne następstwa nasilających się też zachowań korupcyjnych.

Bank Światowy definiuje korupcję jako wykorzystanie zajmowanego urzędu lub stanowiska do uzyskania niezależnych korzyści. Ekspert Banku (Hellman, Geraint, Kaufmann, Schankerman, 2000) wyróżniają dwa podstawowe rodzaje korupcji. Pierwszy zwany zawłaszczeniem państwa dotyczy działania osób, przedsiębiorców lub grup interesów (zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego) mających na celu wpływ na korzystny dla siebie kształt uchwalanych ustaw, rozporządzeń, programów strategicznych oraz innych elementów polityki rządu, poprzez zapewnienie wysokim funkcjonariuszom publicznym (parlamentarzystom, politykom, członkom rządów) nielegalnych i niejawnych korzyści majątkowych. Drugi rodzaj korupcji to korupcja administracyjna, czyli zamierzone przez osobę publiczną ominięcie czy też zniekształcenie stosowania istniejących przepisów, praw i regulacji w celu dostarczania innym korzyści w zamian za zapewnienie osobie publicznej niejawnych i nielegalnych korzyści prywatnych.

Transparency International przyjmuje definicję za Bankiem Światowym, lecz w swoich analizach i pomiarach stopnia korupcji skupia się na korupcji administracyjnej, badając zwłaszcza zachowania osób publicznych, które jako politycy i urzędnicy kontrolują dziedziny aktywności publicznej bądź decyzji administracyjnych. Ich eksperci wyróżniają dwie kategorie korupcji administracyjnej. Pierwsza występuje wtedy, gdy usługa lub kontrakt dostarczany jest zgodnie z prawem, druga – gdy usługa lub kontrakt wykonywane są z pogwałceniem prawa (Pope, 2000).

Na polskim gruncie pojęcie *korupcji* wyjaśnia między innymi Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621 z późn. zm.). W tym akcie prawnym korupcja jest definiowana jako czyn:

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

Bez wątplenia korupcja ma charakter patologii, ponieważ deprawuje władzę, funkcjonariuszy publicznych, urzędy i instytucje społeczne, a także sektor prywatny. Swoim wpływem zniekształca organizację społeczeństwa, zakłóca mechanizmy gospodarki i funkcjonowanie pozostałych sektorów państwa (Karolczak-Biernacka, 2008), jest poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego państwa.

KORUPCJA W POLSCE W ŚWIETLE BADAŃ I ANALIZ

Skala korupcji jest praktycznie niemożliwa do oszacowania. Wiedza o korupcji pochodzi przede wszystkim z badań nad percepcją społeczną. Obarczona jest więc błędem, który wynika z subiektywnego oglądu zjawiska (Karolczak-Biernacka, 2008). Zawodzą zarówno stosowane metody badawcze o charakterze jakościowym,

jak i ilościowym. Oficjalnie przedstawiane statystyki dają jedynie zarys zagrożeń.

Czołowym wyznacznikiem korupcji jest przygotowany przez Transparency International Indeks Percepcji Korupcji (*Corruption Perceptions Index – CPI*). Ukazuje on percepcję korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym ekspertów zamieszkałych w ocenianym kraju. Każdy kraj oceniany jest w skali od 100 (największa przejrzystość) do 0 (największa korupcja). Ranking układany jest według liczby uzyskanych punktów, od największej do najmniejszej. Najwyższa lokata w rankingu oznacza najmniejszą korupcję. CPI w 2012 roku objął 176 państw, wśród nich Polskę (41 lokata – *ex aequo* z Dominikaną). Polska ze wskaźnikiem CPI równym 58 punktów zajęła wyższe miejsce w rankingu (oznaczające niższy poziom korupcji) niż większość nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, a także wyższe niż dwa stare kraje członkowskie Unii Europejskiej, tj. Włochy (72 lokata) i Grecja (94 lokata). Wszystkie państwa graniczące z Polską, z wyjątkiem Niemiec, zajęły niższe niż Polska lokaty (oznaczające wyższy poziom korupcji: Niemcy 13, Czechy 54, Słowacja 62, Ukraina 144, Białoruś 123, Litwa 48, Rosja 133 (Serwis Edukacji Antykorupcyjnej, 2013).

W ocenie zjawiska istotnego znaczenia nabierają opinie i poglądy obywateli o korupcji. W dniach 6-9 września 2012 roku ośrodek badawczy TNS Polska przeprowadził badanie, którego celem było rozpoznanie skali zjawiska przyjmowania oraz wręczenia łapówek w Polsce. Na pytanie, czy w minionym roku doszło do przyjęcia lub wręczenia łapówki w najbliższym otoczeniu ankietowanych (rodzina i znajomi), pozytywnej odpowiedzi udzieliło 6% osób. Odmienną opinię wyraziło przeszło trzy czwarte respondentów (77%). Pozostali stwierdzili, że nie mają wiedzy na ten temat. Powyższe wyniki prezentuje wykres 1.

Do wręczenia lub przyjęcia łapówki w minionym roku przyznało się jedynie 3% ankietowanych. Natomiast zdecydowana większość (94%) stwierdziła, że nie posunęła się do korupcji; 1% respondentów odmówił odpowiedzi na to pytanie. Wskazania ankietowanych obrazuje wykres 2.

Zdaniem autorów badania niski odsetek osób, które przyznają się lub mają wiedzę na temat przypadków korupcji może wiązać się z faktem, że jest to drażliwy temat. Ponadto drobne upominki mogą nie być postrzegane w charakterze łapówki.

Badanie przeprowadzono techniką wywiadu bezpośredniego na reprezentatywnej, losowo wybranej próbie 1000 Polaków powyżej 15 roku życia.

W lipcu 2013 roku Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) opublikowało komunikat *Opinie o korupcji w Polsce* z badania przeprowadzonego w czerwcu 2013 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski liczącej 1010 osób.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonego sondażu korupcja aktualnie jest dużym problemem społecznym w opinii 83% respondentów, w tym dla 40% – bardzo dużym. Jest to wynik niższy o 4 punkty od uzyskanego podczas poprzedniego badania przeprowadzonego w kwietniu 2010 roku, kiedy korupcja była uważana za duży problem społeczny przez 87% respondentów. Jak podkreślają jednak autorzy badania, nie zmienia to faktu, że korupcja nadal stanowi duży problem społeczny dla ogromnej większości społeczeństwa. Wskazania ankietowanych obrazuje wykres 3.

Zdaniem respondentów korupcja najczęściej występuje wśród polityków – tak uważa 62% badanych oraz w służbie zdrowia – takie zdanie prezentuje 53% pytanych Polaków. W następnej kolejności wśród obszarów najbardziej narażonych na korupcję znalazły się w opinii respondentów wymiar sprawiedliwości i prokuratura (31%), sektor urzędników szczebla lokalnego (27%), policja (21%), urzędy centralne i ministerstwa (18%), firmy państwowe (13%) oraz firmy prywatne (9%). Zdaniem ankietowanych obszarami najmniej podatnymi na korupcję są szkolnictwo i nauka (3%), bankowość (2%) oraz wojsko (1%). Powyższe wyniki prezentuje wykres 4.

Ankietowanych pytano także o najbardziej rozpowszechnione wśród polityków i wysokich urzędników państwowych formy zachowań korupcyjnych. W odczuciu społecznym najpowszechniejsze są zjawiska nepotyzmu (90%) i kumoterstwa (80%), następnie respondenci wymieniali uleganie nieuczciwemu lobbingsowi (77%), przekupstwo (76%) oraz wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii (76%). Wyniki prezentuje wykres 5.

W ciągu ostatniego roku wzrosła liczba osób uważających za częste działania polegające na obsadzaniu członków rodziny i znajomych na ważnych stanowiskach w środowisku polityków i wysokich urzędników publicznych. W sierpniu 2012 roku wynosiła ona 84%, zaś w czerwcu 2013 roku wyniosła 90%. Powyższe tendencje zawiera wykres 6.

Percepcja społeczna na temat powszechności załatwiania kontraktów i zamówień rządowych dla rodziny i znajomych prowadzących firmy prywatne pozostaje na zbliżonym poziomie. W sierpniu 2012 roku odsetek osób uważających to zjawisko za częste wynosił 79%, zaś w czerwcu 2013 roku wyniósł 80%. Wyniki prezentuje wykres 7.

Obecnie nieznacznie większa niż w latach 2009-2012 jest percepcja społeczna skali przekupstwa wśród polityków i wysokich urzędników państwowych. Aktualnie zjawisko to za częste uznało 76% respondentów. Jak jednak zaznaczają autorzy badania, skala ta jest mimo to mniejsza niż w pierwszej połowie ubiegłej dekady. Wskazania ankietowanych obrazuje wykres 8.

Według respondentów nieznacznie częściej politycy ulegają także nielegalnemu lobbingowi. W sierpniu 2012 roku odsetek osób uważających to zjawisko za częste wynosił 73%, zaś w czerwcu 2013 roku wyniósł 77%. Wyniki prezentuje wykres 9.

Zmianie uległa także percepcja społeczna na temat powszechności wykorzystywania pieniędzy publicznych na cele partyjne. W sierpniu 2012 roku odsetek osób uważających to zjawisko za częste wynosił 71%, zaś w czerwcu 2013 roku 76%. Powyższą tendencję obrazuje wykres 10.

OBSZARY ŻYCIA PUBLICZNEGO ZAGROŻONEGO KORUPCJĄ

Zagrożeń korupcyjnych można się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność, oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne. Z drugiej strony kryzys ekonomiczny i związane z nim spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej, w tym zjawisk korupcyjnych.

Analizy stwierdzonych przestępstw korupcyjnych w poprzednich latach wskazują, iż zbiór obszarów, w których dochodzi do nadużyć, ewoluuje w wyniku zmian systemowych czy też gospodarczych. Odnosi się to do:

- kłopotów w finansach publicznych, które powodują zaostrzenie rywalizacji i wzrost determinacji wśród przedsiębiorców w pozyskiwaniu nowych zamówień;
- pogarszającej się sytuacji ekonomicznej zarówno w kraju, jak też w obszarze gospodarczym Unii Europejskiej; brak środków finansowych i ograniczenia budżetu instytucji oraz jednostek organizacyjnych finansowanych ze środków publicznych stwarzają potencjalne zagrożenie wystąpienia zjawiska korupcji w zakresie pozyskiwania i udzielania zamówień publicznych;
- ograniczenia inwestycji finansowanych z budżetu państwa oraz budżetu samorządów terytorialnych, co może stanowić pokusę dla osób przygotowujących dokumentację przetargową lub rozstrzygających o jego przebiegu. Skutkowac to może stosowaniem wielu pozaprawnych metod w walce o uzyskanie tego rodzaju zleceń (Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2013).

Centralne Biuro Antykorupcyjne na przestrzeni lat 2010-2011 wskazywało, że obszarami życia publicznego w Polsce najbardziej zagrożonymi korupcją są (CBA, 2010, 2011): administracja państwowa i samorządowa, służba zdrowia i farmacja, oświata i szkolnictwo wyższe, administracja celna i administracja skarbową, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, sektor gospodarczy, sektor profesjonalnych zawodów sportowych.

W najnowszych prognozach (CBA, 2013) na kolejne lata Centralne Biuro Antykorupcyjne wskazuje takie sfery jak:

- infrastruktura – inwestycje o charakterze strategicznym dla państwa, takie jak autostrady lub szlaki kolejowe;
- informatyzacja administracji publicznej – wybór określonego sprzętu informatycznego lub oprogramowania, przeprowadzanie postępowań przetargowych na niewielką część całego zlecenia, zmowy cenowe, nieoficjalne konsorcja, działalność firm doradczych, budowa elektronicznej administracji oraz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- wykorzystywanie środków unijnych – zagrożenie korupcją może wystąpić na wszystkich etapach wdrażania projektów – od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji, na kontroli wykonania kończąc (realizacja inwestycji samorządowych o znacznej wartości, finansowanych ze źródeł własnych i dofinansowanych z funduszy unijnych, nierzetelni urzędnicy, jak i nieuczciwi beneficjenci, zaniżanie wartości przedmiotu. zamówienia lub dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia);
- stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych;
- sektor obronny – ograniczona (ze względu na wymogi związane z obronnością państwa oraz ochroną informacji niejawnych) transparentność postępowań, znaczna wartości zamówień oraz wysoce specjalistyczny charakter zamówień;
- ochrona zdrowia – dystrybucja środków publicznych przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia na kontraktację usług medycznych, refundacja leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych, realizacja zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecenie wykonywania usług medycznych podmiotom zewnętrznym, proces rejestracji leków, sponsorowanie lekarzy oraz organizacji zawodowych środowisk medycznych przez firmy farmaceutyczne;
- energetyka – zagrożenia dla interesu ekonomicznego wiązać się mogą przede wszystkim z organizacją i przebiegiem postępowań przetargowych mających wyłonić wykonawców największych inwestycji energetycznych prowadzonych przez Grupę Kapitałową PGE SA w ramach realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej;
- ochrona środowiska – znowelizowany kształt ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach może być efektem oddziaływania wielu grup interesu, np. prywatnych przedsiębiorstw odbierających odpady od mieszkańców, postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji

gazów cieplarnianych, sprzedaż drewna prowadzona przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” w związku z pracami nad nową ustawą o lasach;

- korupcja urzędnicza – nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez urzędników odpowiedzialnych za kontrolę realizacji inwestycji, kontrola projektów, z którą związane jest ryzyko wydawania wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego decyzji, uzyskiwanie pozwoleń i decyzji administracyjnych dla inwestycji na etapie przygotowywania i realizacji projektów publicznych.

Z kolei według Policji (Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.) obszary zagrożone korupcją zasadniczo od kilku lat pozostają niezmiennie, a różnica w stosunku do lat ubiegłych sprowadza się do stopnia nasilenia zjawiska (których intensywność jest pochodną wielu innych czynników). W ocenie Komendy Głównej Policji (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 2013) do najliczniejszych przestępstw o charakterze korupcyjnym dochodzi w następujących dziedzinach:

- służby mundurowe oraz organy kontrolno-egzekucyjne,
- administracja państwowa i samorządowa,
- korupcja przy organizacji i przeprowadzaniu zamówień publicznych,
- dystrybucja środków unijnych,
- uzyskiwanie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych (WORD) oraz w związku z przeprowadzaniem badań technicznych przez stacje kontroli pojazdów,
- świadczenia medyczne, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, w szczególności w lecznictwie państwowym, w obszarze emerytur i rent,
- wybory,
- profesjonalne zawody sportowe,
- działalność gospodarcza, zwłaszcza w działalności podmiotów działających w branży medycznej, farmaceutycznej oraz handlu artykułami spożywczo-przemysłowymi.

W ocenie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. z 2010 r. nr 29, poz. 154, z późn. zm.) największe straty generują następujące zagrożenia korupcyjne występujące w skali ogólnokrajowej (MSW, 2013):

- korupcja celników,
- korupcja urzędników odpowiedzialnych za dystrybucję środków unijnych,
- korupcja urzędników państwowych odpowiedzialnych za organizowanie przetargów finansowanych ze środków publicznych.

Korupcja celników sprzyja przemytowi towarów akcyzowych, wyłudzeniu

podatku VAT przy wykorzystaniu procedury „Tax Free” oraz usuwaniu towarów spod dozoru celnego. Z kolei korupcja urzędników odpowiedzialnych za dystrybucję środków unijnych prowadzi do wydatkowania funduszy na inne cele niż te wskazane w dokumentacji aplikacyjnej. Korupcja urzędników państwowych odpowiedzialnych za organizowanie przetargów finansowanych ze środków publicznych implikuje konstruowaniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w sposób preferujący konkretnego wykonawcę, co daje pretekst do odrzucenia konkurencyjnych ofert i zapewnia wybór oferty z góry wybranej firmy, jak również nadużywania trybów o ograniczonej konkurencyjności, czyli trybów nieprzetargowych.

Wśród sektorów gospodarki i obszarów życia społecznego najbardziej zagrożone przestępczością korupcyjną, według Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, są:

- sektor górnictwa węgla kamiennego,
- budownictwo drogowe,
- informatyzacja sektora publicznego,
- sektor energii odnawialnej,
- ochrona zdrowia.

PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W PRAKTYCE

Zapobieganie temu coraz częściej nieakceptowanemu zjawisku jest niezwykle trudne. Skuteczna walka z owym zagrożeniem wymaga istnienia spójnego systemu sprawnych i rzetelnych instytucji publicznych, transparentnych przepisów prawnych, a przede wszystkim rozwiniętej „świadomości antykorupcyjnej” obywateli, kształtowanej poprzez wychowanie, etykę zawodową, kulturę prawną itp.

Przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji w kraju zajmuje się wiele podmiotów (MSW, 2013). Dominującą rolę w zwalczaniu korupcji odgrywają instytucje państwowe, w tym organy ścigania, natomiast przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym to domena instytucji pozarządowych. W ostatnich latach Rząd podjął próbę zrównoważenia roli państwa w relacjach prewencja-zwalczanie. Dostrzeżono, że lepsze efekty osiąga się nie polityką represji i zwalczania de facto skutków korupcji, ale poprzez niedopuszczanie do powstawania tego zjawiska.

Zapobieganie korupcji prowadzone jest przez liczne instytucje, organy i służby. Wśród organów ścigania najistotniejszą rolę odgrywają: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozostałymi służbami działającymi na polu przeciwdziałania korupcji są: Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

Istotne miejsce w systemie zajmują ponadto organy kontroli. Kontroli Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.) podlega działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i komunalnych jednostek organizacyjnych. NIK kontroluje też inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Z kolei kontrola skarbowa (Dz. U. z 2011 r. nr 41, poz. 214, z późn. zm.) zajmuje się zapobieganiem i ujawnianiem przestępstw korupcyjnych, o których mowa w art. 228-231 k.k., popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Inne urzędy administracji publicznej przeciwdziałają korupcji poprzez zapewnienie funkcjonowania w nich komórek wewnętrznej kontroli (kontrola instytucjonalna) oraz audytu wewnętrznego. Od 2010 roku obowiązuje również nowa ustawa o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), która wprowadziła w jednostkach sektora finansów publicznych kontrolę zarządczą – mechanizm zapewniający realizację celów i zadań tych jednostek w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Merytoryczne działania profilaktyczne w obszarze przeciwdziałania korupcji prowadzą organizacje pozarządowe. Stanowią one „trzeci sektor” przeciwdziałania korupcji. W tym zakresie główna ich aktywność, zarówno organizacji działających na terenie całego kraju, jak i lokalnych, przejawia się w realizacji programów bądź okazjonalnych przedsięwzięć, mających na celu kontrolę społeczną administracji publicznej, tj.: zasadności, celowości, skuteczności i uczciwości pracy urzędników, poziomu usług, skali i celów wydatków publicznych oraz przestrzegania praw obywatelskich.

Kolejnym, bardzo istotnym polem prac organizacji pozarządowych jest podnoszenie świadomości społecznej – prowadzone są kampanie społeczne, edukacyjne, skierowane przede wszystkim do młodzieży oraz środowisk opiniotwórczych. Istotnym celem tych działań jest przekonanie społeczeństwa o szkodliwości korupcji, a także wskazanie jej przejawów. Skutkiem wysiłku organizacji pozarządowych jest zdecydowana (choć wciąż niewystarczająca) zmiana nastawienia społeczeństwa do korupcji.

Trzecim polem aktywności jest praca ekspercka – w ramach działań instytutów badawczych oraz innych organizacji powstało wiele ekspertyz na temat zjawiska korupcji w Polsce oraz badań opinii publicznej, przeprowadzono także wiele konferencji oraz seminariów eksperckich. Ważną część aktywności organizacji pozarządowych stanowią również interwencje oraz poradnictwo prawne, których celem jest obrona

obywateli przed niesprawiedliwością oraz pomoc w pokonywaniu skomplikowanych meandrów prawnych.

Działalność organizacji pozarządowych jest nie do przecenienia nie tylko z powodu poszczególnych działań czy zgromadzonej wiedzy. Ich aktywność jest jednym z zasadniczych elementów budowy społeczeństwa obywatelskiego, co zdaniem wszystkich ekspertów jest jednym z najważniejszych czynników ograniczających korupcję.

PODSUMOWANIE

1. Korupcja jest jednym z najistotniejszych problemów społecznych stanowiących poważną przeszkodę w rozwoju zarówno społecznym, jak i gospodarczym kraju. Na wagę tego zagadnienia wskazują badania społeczne, z których wynika, że przez większość społeczeństwa korupcja jest postrzegana jako zagrożenie społeczne.
2. Mechanizmami szczególnie sprzyjającymi korupcji są: brak jednoznacznego sposobu postępowania, brak jawności postępowania, brak skutecznego systemu kontroli wewnętrznej.
3. Pomiędzy poziomem korupcji a wzrastającym poziomem ubóstwa i nierównością dochodów występuje dość silny związek.
4. Korupcja wpływa negatywnie na wzrost ekonomiczny państwa (redukowanie prywatnych inwestycji, nadmierne obciążenie sektora prywatnego, słabe zarządzanie zasobami bogactw naturalnych, blokowanie niezbędnych reform strukturalnych).
5. Poziom korupcji nierozzerwalnie związany jest z jakością rządzenia. Przez jakość rządzenia należy rozumieć jakość procedur i instytucji, przy których pomocy sprawowana jest władza.
6. Naprawa prawa i sposobów działania administracji publicznej, przeprowadzenie fundamentalnych reform ekonomicznych, których celem powinno być usunięcie warunków dających podstawę do istnienia korupcji, budowa i umacnianie narodowego systemu prawości jako koncepcyjnego i praktycznego narzędzia do budowy programów i projektów przeciwdziałających korupcji dają wysoką pewność ograniczenia obszaru korupcji w życiu publicznym.

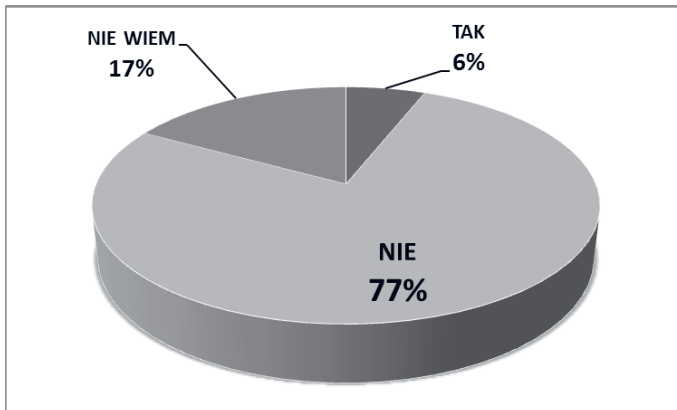
Edukacja antykorupcyjna może być skutecznym narzędziem w walce z korupcją, której celem powinno być rozpoznawanie podstawowych wartości etycznych i relacji zachodzących w instytucjach publicznych, zrozumienie roli kodeksów etycznych w funkcjonowaniu instytucji publicznych, analizowanie przyczyn i skutków dysfunkcji w instytucjach publicznych i ich wpływu na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Może się także przyczynić do pogłębienia wiedzy z zakresu pro-

blematyki korupcji, podniesienia samoświadomości zagrożenia korupcyjnego jego konsekwencji i odpowiedzialności, poznania technik przeciwdziałających zdarzeniom korupcyjnym w administracji i życiu codziennym, poznania zasad budowania wewnętrznych systemów antykorupcyjnych w organizacji oraz zdobycie praktycznych umiejętności reagowania na zdarzenia o znamionach korupcyjnych.

REFERENCES

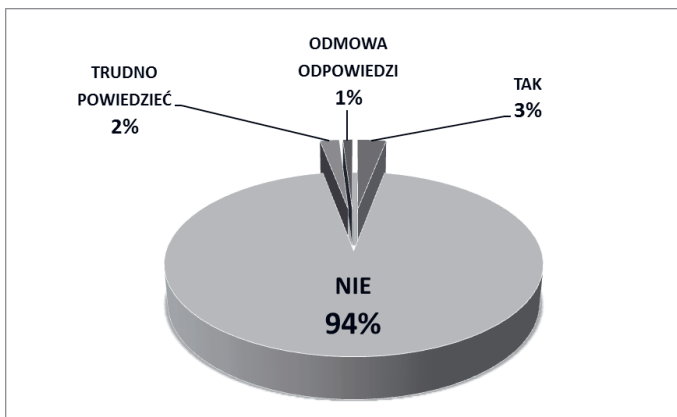
- Bank Światowy (1999). *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku. (Raport Banku Światowego)*, Warszawa: Wydawnictwo Banku Światowego.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (2010, 2011). *Mapa korupcji*. Warszawa: Wydawnictwo CBA.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (2013). *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo CBA.
- Fundacja im. Stefana Batorego (2002). *Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji im. Stefana Batorego.
- Gałęski, r. (2000). *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.
- Górniok, O. (2000). *Próba zdefiniowania pojęcia korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*. Warszawa: Wydawnictwo NIK.
- Hellman, J. Geraint, J. Kaufmann, D. Schankerman, M. (2000). *Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment*, World Bank, “Policy Research Paper”, nr 2312.
- Karolczak-Biernacka, B. (2008). *o problematyce korupcji i mechanizmach korupcyjno-gennych (Raport nr 1/2008)*. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie.
- Kojder, A. (2001). *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*. Warszawa.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. (2012). *Raport o stanie bezpieczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo MSW.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2013). *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018*. Warszawa: Wydawnictwo MSW.
- Pope, J. (2000). *Transparency International Source Book*. Pozyskano [8.09.2013] z <http://www.transparency.org>.
- Serwis Edukacji Antykorupcyjnej. Pozyskano [4.09.2013] z <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=41&id=7082>.

Wykres 1. Czy w kręgu Pana(i) znajomych/rodziny są osoby, które w ciągu ostatniego roku dawały lub wzięły łapówkę?



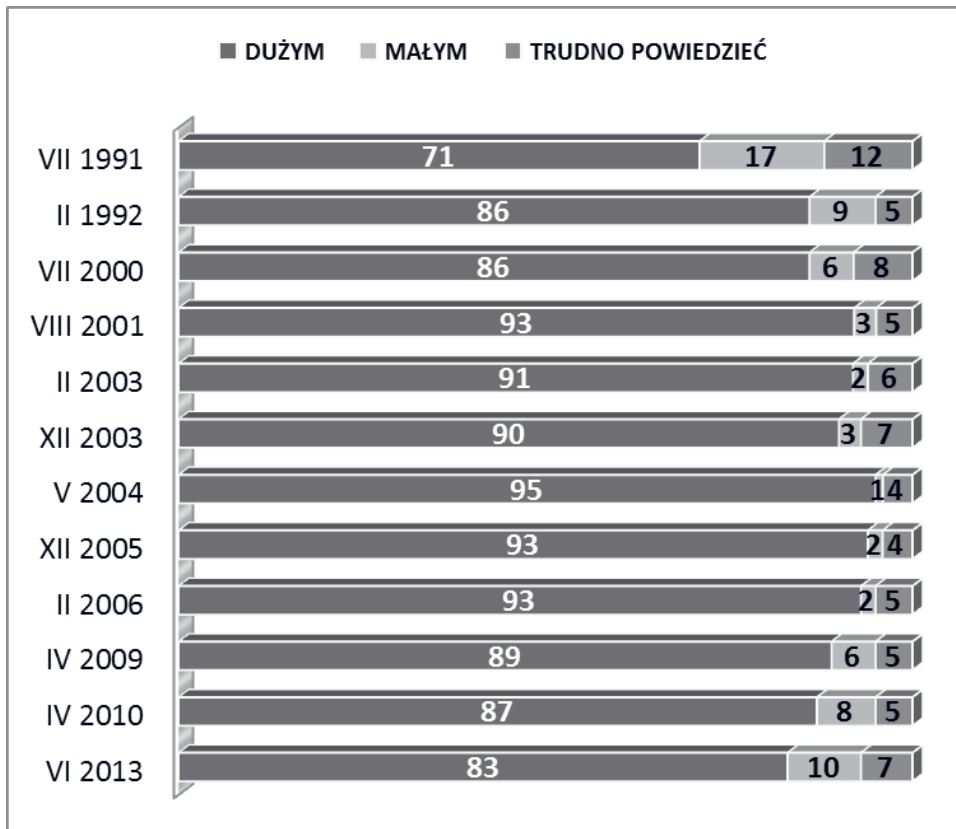
Źródło: TNS Polska, badanie przeprowadzone w dniach 6-9 września 2012, N=1000.

Wykres 2. Czy w ciągu ostatniego roku wręczył(a) lub przyjął(a) Pan(i) łapówkę?



Źródło: TNS Polska, badanie przeprowadzone w dniach 6-9 września 2012, N=1000.

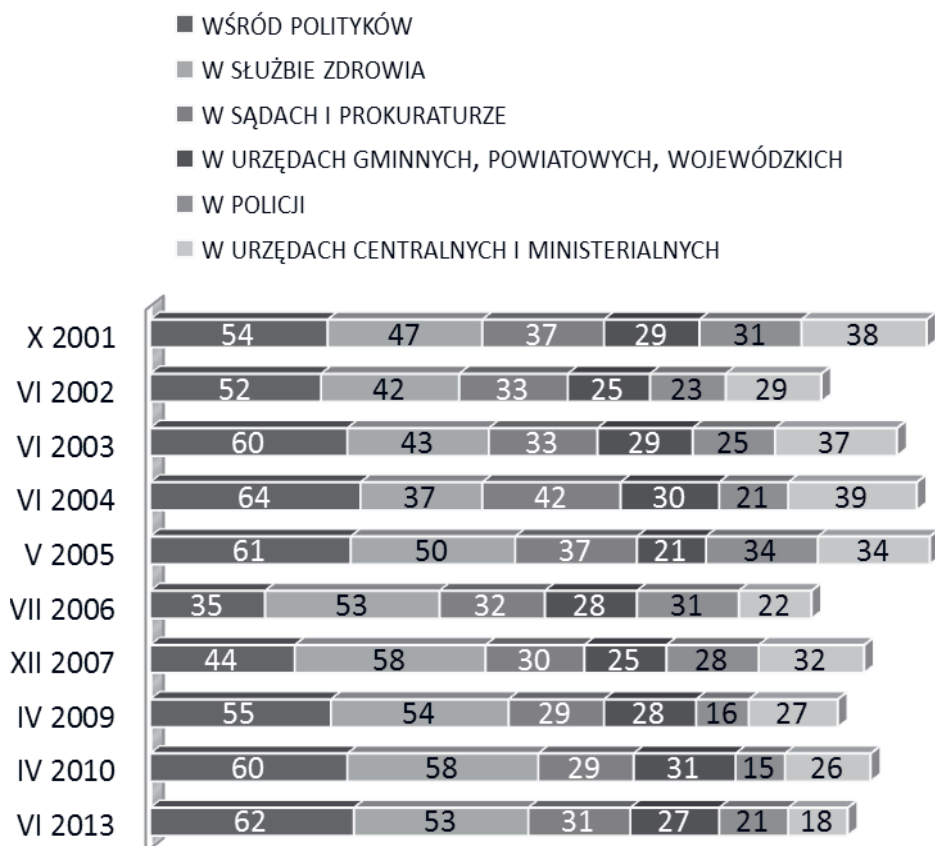
Wykres 3. Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

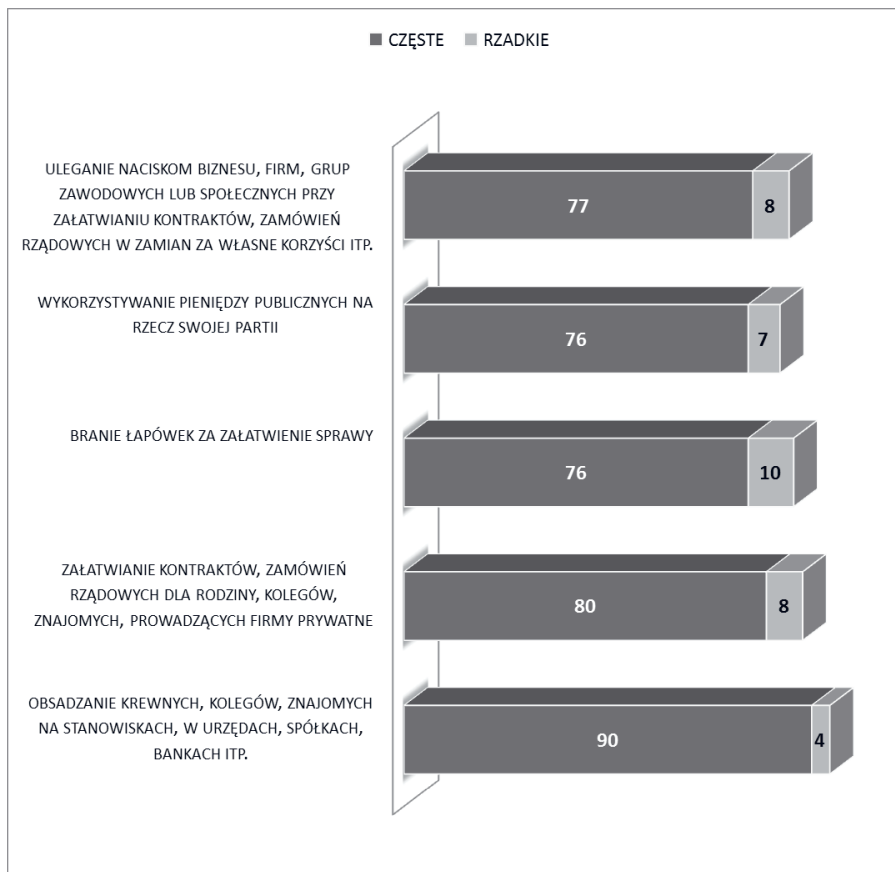
* „dużym” („bardzo dużym” i „raczej dużym”), „małym” („raczej małym” i „bardzo małym”).

Wykres 4. Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.
 *pominięto odpowiedzi „w firmach państwowych”, „w firmach prywatnych”, „w szkolnictwie i nauce”, „w bankach”, „w wojsku”, „gdzie indziej”, „trudno powiedzieć”.

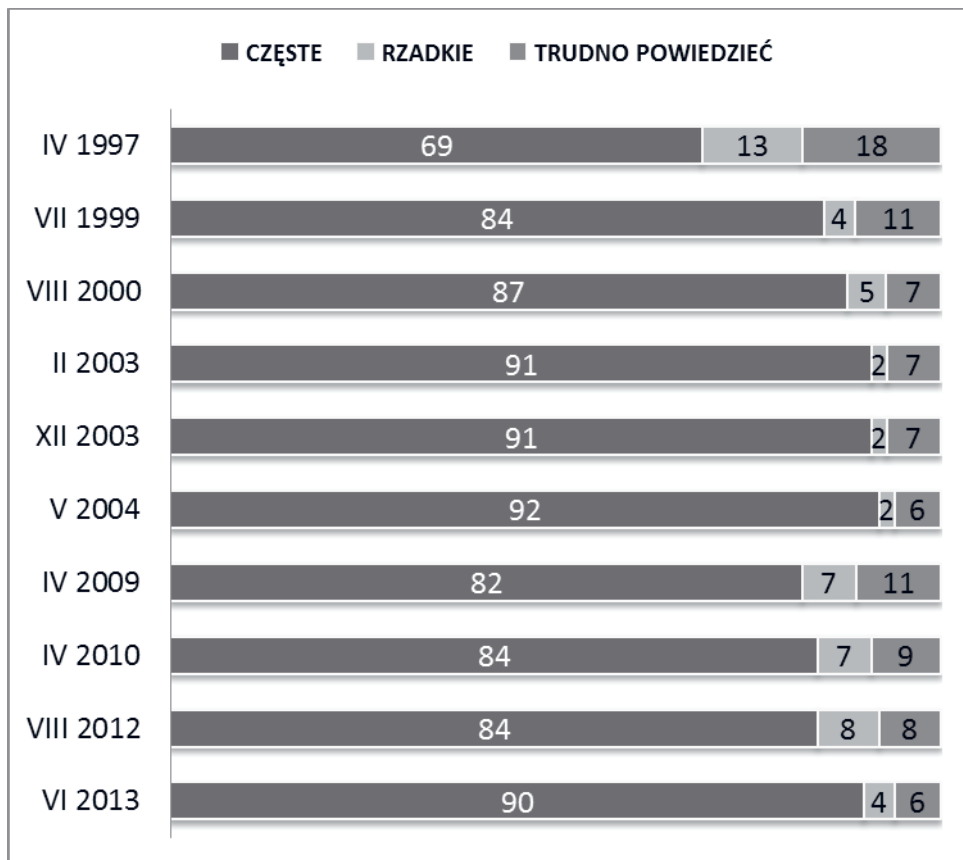
Wykres 5. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („raczej rzadkie” i „bardzo rzadkie”); pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

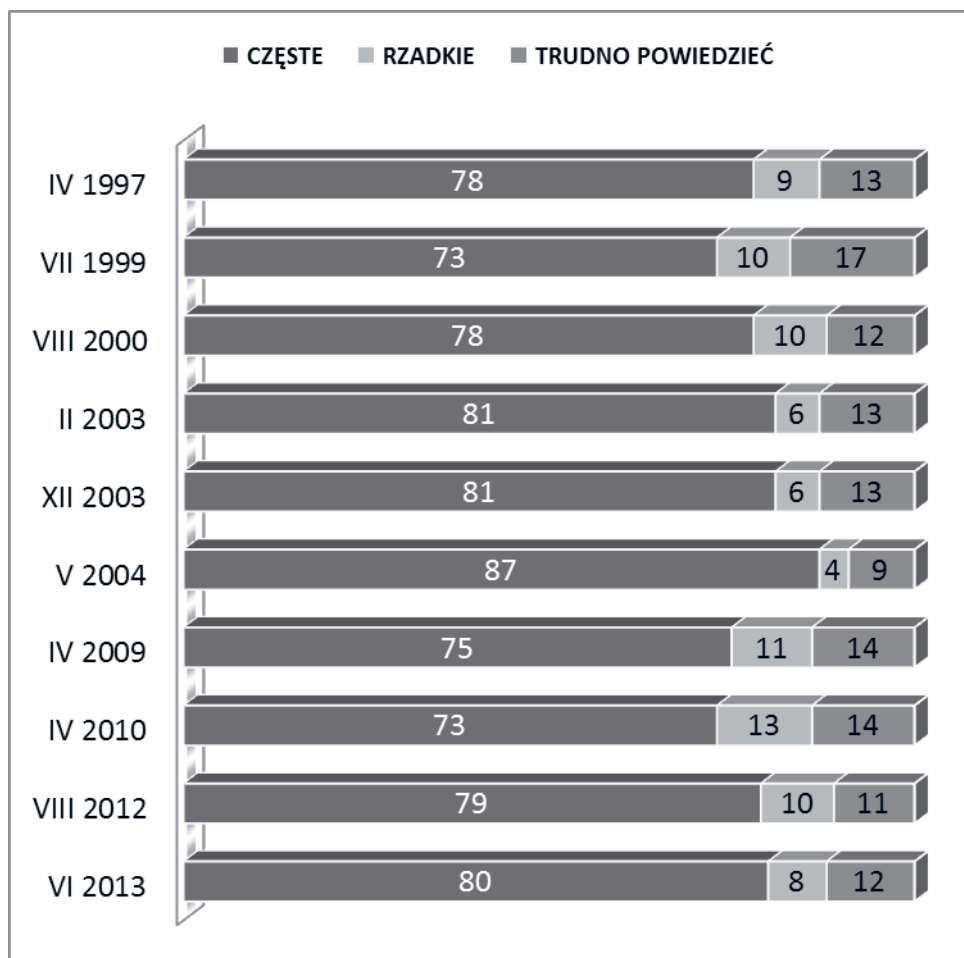
Wykres 6. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp. jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

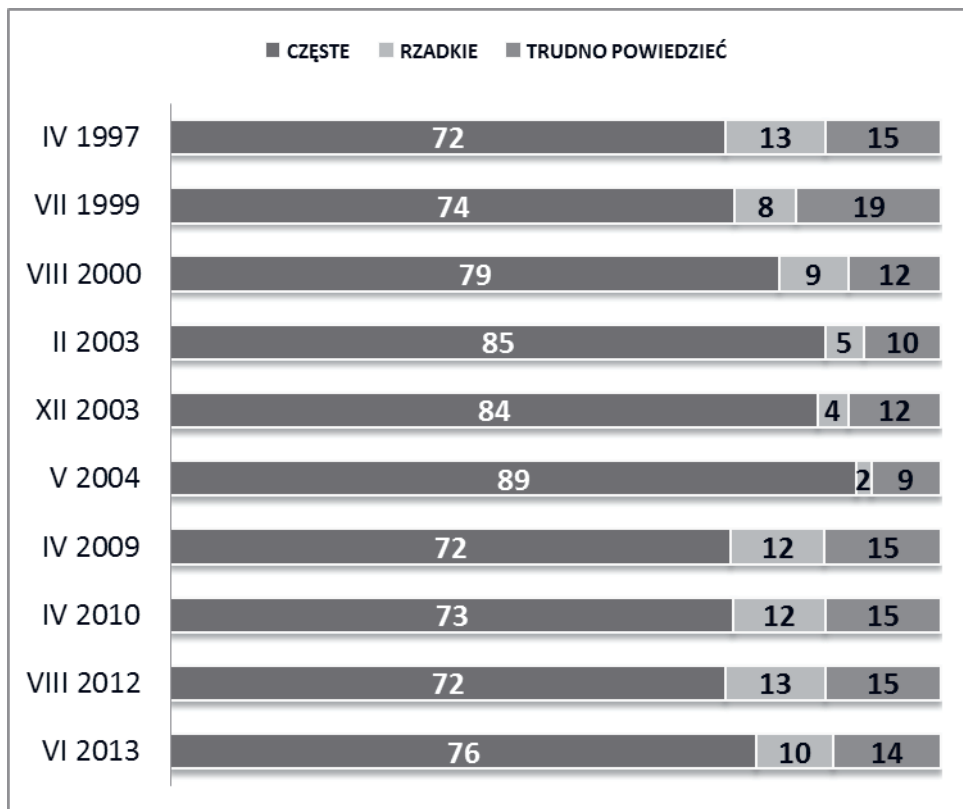
Wykres 7. Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

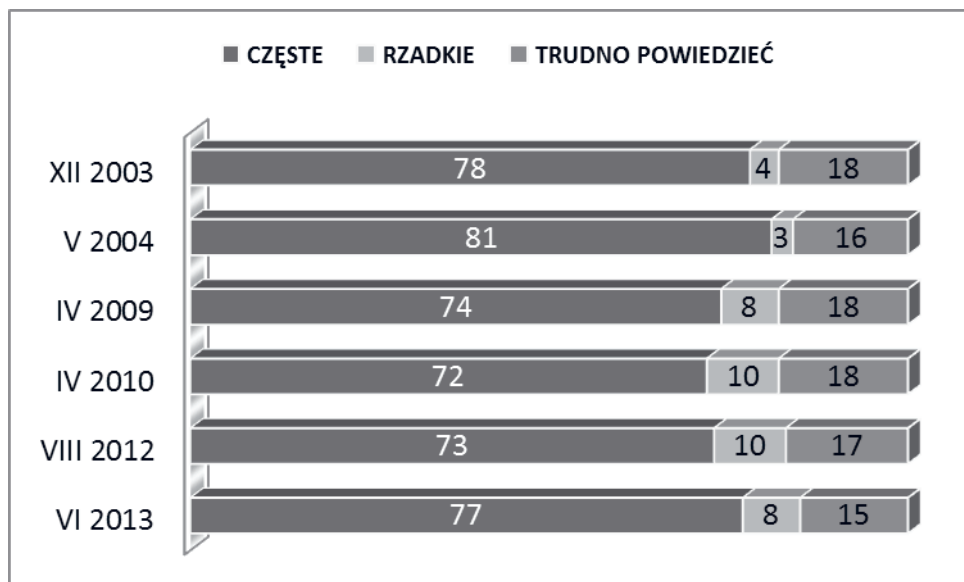
Wykres 8. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) branie łapówek za załatwienie sprawy jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

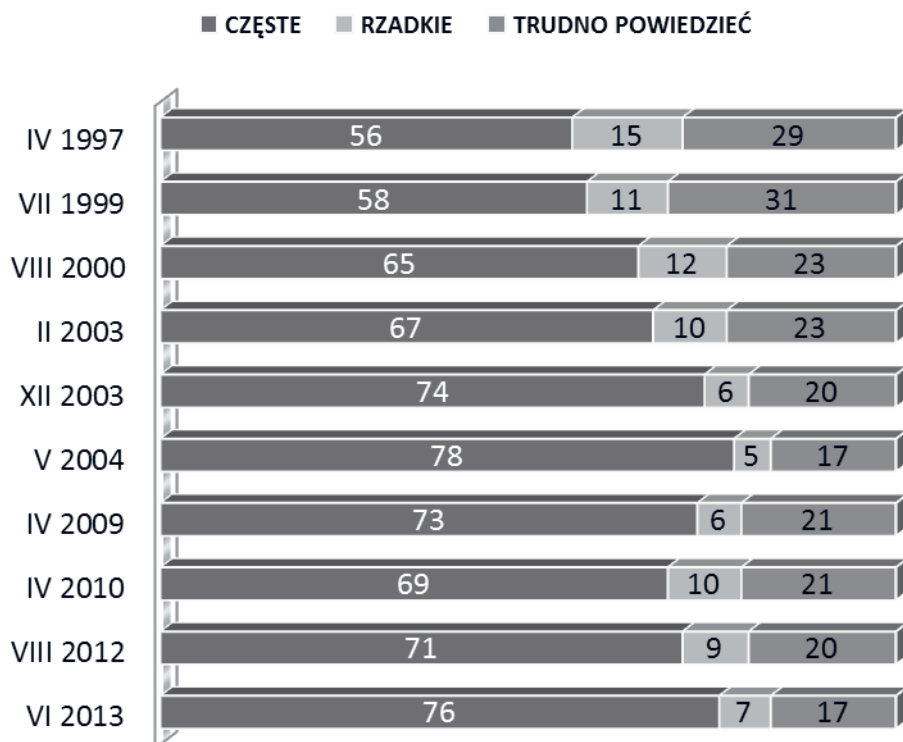
Wykres 9. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści itp. jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

*"częste" („bardzo częste” i” raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”)

Wykres 10. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

*"częste" („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

**THE IMPLEMENTATION OF THE COMMUNITY POLICING TO IMPROVE
THE CITIZENS' SENSE OF SECURITY - THEORETICAL OR PRACTICAL
PROBLEMS?**

**REALIZACJA PROGRAMU COMMUNITY POLICING NA RZECZ POPRAWY
POCZUCIA BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI – PROBLEM TEORETYCZNY
CZY PRAKTYCZNY?**

dr Marta Kowalczyk – Ludzia

Uniwersytet Warmińsko – Mazurski

marta.kowalczyk.ludzia@gmail.com

ABSTRACTS

In this paper i will present issues related to the implementation of the *community policing*. This program relates ideological to the development of the relationship between “neighboring” Police officer and representatives of civil society. The actualization of such demands is not without significance for the actual strengthening security of the local population settlements.

In the first part of the paper i show the fixed components of that program. Then, it was agonizing about the reflexive nature of the correlation efficiency of the local Police officer and the actual implementation of the “community policing”. Presented observations were based on an analysis of survey results.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie prezentacja zagadnień związanych z realizacją programu *community policing*. Wspomniany program ideologicznie odnosi się do kształtowania relacji między „sąsiedzki” funkcjonariuszem Policji a przedstawicielami społeczeństwa. Urealnienie takich postulatów nie pozostaje bez znaczenia w zakresie faktycznego wzmacniania poczucia bezpieczeństwa u mieszkańców lokalnych osiedli.

W pierwszej części opracowania przedstawiono stałe komponenty tegoż programu. Następnie podjęto dywagacje o charakterze refleksyjnym w zakresie korelacji efektywności działań dzielnicowych a rzeczywistą realizacją programu *community policing*. Zaprezentowane uwagi zostały sformułowane w oparciu o analizę wyników badań ankietowych.

KEY WORDS:

community policing, domestic security, police officers, neighborhood help, local residents problems

community policing, bezpieczeństwo wewnętrzne, funkcjonariusze Policji, pomoc sąsiedzka, lokalne problemy mieszkańców

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu będą rozważania odnoszące się do faktycznej realizacji programu *community policing*. Korelacja działań funkcjonariuszy z podmiotami pozapolicyjnymi może przynieść wymierne efekty na rzecz poprawy poczucia bezpieczeństwa, kształtowanego zwłaszcza we współpracy z mieszkańcami lokalnych osiedli. Zakłada się zatem, że zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego powinno stać się istotnym elementem pracy funkcjonariuszy. Tematyka opracowania oscyluje wokół kwestii istotnych nie tylko dla policjantów, ale również ważnych dla każdego z nas.

UWAGI OGÓLNE

Bezpieczeństwo jest terminem o rozległej konotacji. Termin ten można zastosować choćby do bezpieczeństwa: narodowego, zewnętrznego i wewnętrznego [K. Bronowska, A. Ludzia, 2011 r., s. 671 i n.]. Leksykalne znaczenie tego pojęcia ujmuje się jako „stan, w którym brak zagrożenia” [E. Dereń, E. Polański, 2012 r., s. 60]. Zagrożenie poczucia bezpieczeństwa staje się często fundamentalną przyczyną skłaniającą do podejmowania wielu prób przeciwdziałania takiemu stanowi. Wyrazem takich działań na szczeblu lokalnym jest m. in. urealnienie postulatów programu *community policing*.

Według definicji zaproponowanej przez J. Czapską i J. Wójcikiewicza termin *community policing* oznacza „[...] filozofię sprawowania funkcji policyjnych, realizującą ideę bliskiej współpracy „sąsiedzkiego” policjanta z członkami lokalnej społeczności” [J. Czapska, J. Wójcikiewicz, 1999 r., s. 129]. Z kolei W. Pływaczewski i G. Kędzierska ujmują termin *community policing* jako „zainicjowany w Stanach Zjednoczonych ogólnospołeczny program profilaktyczny, mający na celu zwalczanie przestępczości i prowadzenie działań profilaktycznych na szczeblu lokalnym, terenowym (gmina, dzielnica) i organizacyjnym (Policja, organizacje rządowe i pozarządowe, samorządy terytorialne itp.). Realizatorem programu ze strony Policji jest dzielnicowy, którego zadaniem jest stworzenie stosunków partnerskich z mieszkańcami swojego rejonu i wspólne rozwiązywanie problemów” [W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), 2001 r., s. 55]. Z kolei P. J. Juszczak ujmuje *community policing* jako program, który „[...] w dużej mierze jest bilansem nowoczesnej

kooperacji Policji ze społeczeństwem” [P.J. Juszczyk, Poznań 2007 r., s. 102].

Nadto, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, definicja *community policing* odnosi się do „pewnego sposobu współistnienia Policji i społeczeństwa we wspólnym celu, jakim jest poprawa bezpieczeństwa życia człowieka.” [E. Żywucka – Kozłowska, M. Kowalczyk – Ludzia, K. Bronowska, A. Ludzia, 2011 r., s. 15].

Pierwotne znaczenie tego terminu odnieść można do idei uświadamiania funkcjonariuszom Policji, jak ważna i społecznie pożyteczna jest wykonywana przez nich praca. Za prekursora w zakresie utworzenia tego nowego nurtu uważa się Arthura Woodsa, będącego w latach 1914 – 1919 r. zwierzchnikiem funkcjonariuszy Policji w Nowym Yorku [E. Żywucka – Kozłowska, M. Kowalczyk – Ludzia, K. Bronowska, A. Ludzia, 2011 r., s. 133]. Gwoli ścisłości dodać należy, że lata 60. uznaje się za początek realizacji *community policing*¹.

Idea współpracy funkcjonariuszy Policji z przedstawicielami lokalnej społeczności realizowana była w Polsce już od dawna. Wystarczy wspomnieć choćby działalność funkcjonujących m. in. w czasie okupacji pomocniczych formacji tzw. Straży Obywatelskiej zajmującej się ochroną porządku publicznego. Jak zauważa P. Majer, „zakładano, że po wyzwoleniu oddziały Straży Obywatelskiej będą wspomagać działalność gminnych posterunków Straży Samorządowych, a ich członkowie rekrutować się wyłącznie z miejscowej ludności” [P. Majer, 2011 r., s. 208].

Charakterystycznymi wyróżnikami nowego programu stały się jego następujące elementy:

- konsultacje celem, których było regularne prowadzenie badań w zakresie potrzeb mieszkańców lokalnych osiedli, co do poczucia bezpieczeństwa w zamieszkałych dzielnicach miasta (wsi);
- adaptacja ukierunkowana na możliwość swobodnego dysponowania siłami i środkami, by zaspokoić społeczne oczekiwania w zakresie poprawy poczucia bezpieczeństwa w danym rejonie;
- mobilizacja polegająca na podjęciu aktywnej współpracy funkcjonariuszy Policji z przedstawicielami lokalnych społeczności na rzecz poprawy poczucia bezpieczeństwa;
- rozwiązywanie problemów charakteryzujące się likwidacją czynników sprzyjających rozwojowi przestępczości i strachu (tzw. prewencja społeczna) [por. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, 1999 r., s. 138-139].

Wymienione wyżej cechy charakterystyczne programu *community policing*, jak wskazują autorzy „Leksykonu Policyjnego”, służą realizacji następujących celów:

- „zapobieganiu i redukowaniu przestępczości,
- redukowaniu takich zjawisk, jak prostytutka uliczna, spożywanie alkoholu w mie-

- jscach publicznych, agresywne żebractwo, graffiti lub zaśmiecanie ulic,
- wzrostowi poczucia bezpieczeństwa mieszkańców,
 - poprawie stosunku społeczeństwa do Policji
 - poprawie komfortu życia w dzielnicach – jako efekt końcowy” [W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), 2001 r., s. 55].

Wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców lokalnych osiedli jest zagadnieniem nie tylko wysoce pożądanym, ale także koniecznym w zakresie budowania społecznego poczucia zaufania wobec funkcjonariuszy Policji. Jak słusznie dowodzi A. Misiuk, powołując się na poglądy angielskiego premiera i ministra spraw wewnętrznych Roberta Peela, do zakresu podstawowych zasad działania Policji zalicza się m.in. następujące reguły:

1. „Zdolności Policji do wykonywania swoich obowiązków zależą od społecznej akceptacji działań policyjnych;
2. Policja musi zapewnić chętnych do współpracy w celu przestrzegania prawa, aby móc zapewnić i utrzymać szacunek opinii publicznej [...];
3. Policja w każdym czasie i sytuacji powinna utrzymać związek ze społeczeństwem” [A. Misiuk, 2011 r., s. 16 – 17].

Trudno zaprzeczyć tym słusznym postulatam. Jeśli zatem przyjąć, że fundamentalnym zadaniem funkcjonariuszy Policji jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń [por. Ustawy o Policji z 6. 4. 1990 r. (Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.) art. 14], to istotnym czynnikiem sprzyjającym realizacji wymienionego celu jest ugruntowanie zaufania obywateli do zasadnych działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji. Wyznaczony cel zostanie osiągnięty wówczas, gdy wzrośnie efektywność policyjnych działań w poszczególnych regionach Polski. Sukces w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania szeroko pojętej przestępczości, oceniany w skali krajowej, zostanie odniesiony, gdy suma efektywnych działań podjętych w poszczególnych regionach kraju (a więc i wśród lokalnych społeczności) będzie wysoka.

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PRZEZ DZIELNICOWYCH A REALIZACJA PROGRAMU COMMUNITY POLICING – PRÓBA OCENY

Zapewnianie poczucia bezpieczeństwa stanowi fundamentalny cel realizowany w codziennej pracy funkcjonariuszy Policji. W zależności od regionu, w którym pracują funkcjonariusze, lokalne problemy mieszkańców mogą różnić się od siebie, choć często są zbieżne. Ukonkretnienie wszystkich kwestii związanych z najczęściej występującymi rodzajami zagrożeń na lokalnych osiedlach nie jest w pełni możliwe, bowiem znaczącą rolę odgrywa tu specyfika niebezpieczeństw

występujących w poszczególnych regionach kraju. Natomiast należy zgodzić się z następującymi stwierdzeniami, że po pierwsze kluczową rolę w zakresie poznawania społecznych potrzeb mieszkańców lokalnych osiedli odgrywa funkcjonariusz Policji określany mianem *dzielnicowy*. Po drugie zaś należy podkreślić powagę przedstawionych tu kwestii w zakresie budowania i poprawy relacji obywateli – funkcjonariusz Policji. Szczegółowe zadania dzielnicowych znalazły swoje unormowanie m.in. w Zarządzeniu Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)]. Mając na uwadze korelację zadań dzielnicowych z założeniami programu *community policing*, w ocenie autorki można zastanowić się nad korelacją założeń teoretycznych tego programu z wymogami prawnymi odnoszącymi się do obowiązków dzielnicowych. We wspomnianym zarządzeniu warto zwrócić uwagę m. in. na następujące kwestie:

- prowadzenie rozpoznania przydzielonego mu rejonu służbowego pod względem osobowym, terenowym, zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)];
- realizowanie zadań z zakresu profilaktyki społecznej [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)];
- realizowanie zadań z zakresu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)];
- kontrolowanie przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa miejscowego [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)];
- gromadzenie niezbędnych informacji dotyczących swojego rejonu służbowego, odnoszących się m.in. do konfliktów społecznych oraz genezy ich powstania, [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Główniej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)];
- prowadzenie rozpoznania terenowego w okolicach miejsc szczególnie niebezpiecznych (np. ze względu na nasilenie przestępczości narkotykowej czy alkoholowej) [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6.

2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.);

- zdobywanie informacji o osobach zamieszkałych lub przebywających w jego rejonie służbowym, które ze względu na swoją przeszłość, aktualny tryb życia i zachowania stwarzają zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz podjęcie wobec takich osób stosownych działań o charakterze wychowawczym i społecznym [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.);]
- zgłoszenie kierownikowi rewiru dzielnicowych lub innemu policjantowi zapotrzebowania na właściwe rozmieszczenie służb patrolowych, [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.);]
- informowanie mieszkańców o występujących zagrożeniach i udzielanie instrukcji do sposobów zabezpieczania się, zachowania się w określonych sytuacjach oraz organizowania się w celu poprawy bezpieczeństwa i utrzymywanie kontaktu z ofiarami przestępstw oraz inicjowanie działań mających na celu rozwiązanie problemu strachu, a także organizowanie doradztwa dla tej grupy osób [Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.)].

Powyższe unormowania zdają się być zbieżne z teoretycznymi założeniami programu *community policing*. Można się tu dopatrzeć wszystkich cech charakterystycznych dla tegoż programu.

Z jednej strony wypada podkreślić profilaktyczny aspekt wytyczonych obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przedstawicielom lokalnej społeczności. Z drugiej strony zaś akcentu wymaga wspomniany wyżej postulat w zakresie informowania mieszkańców o występujących zagrożeniach i sposobach przeciwdziałania im. Teoretyczne unormowania pracy dzielnicowych, choć słuszne w swym założeniu, nie zawsze znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce. W tym miejscu zastanowienia wymaga odpowiedź na następujący problem badawczy: „Czy praktyczne działania podjęte przez dzielnicowych są zbieżne z założeniami programu *community policing*?” [por. J. Apanowicz, 2005 r., s. 70]. W poszukiwaniu odpowiedzi na tak zadane pytanie sformułowano następującą hipotezę [por.: J. Pieter, 1975 r., s. 61]: zakłada się, że dzielnicowi, w ramach realizacji programu *community policing*, wypełniają prawnie określone zadania w sposób odpowiadający wymogom tegoż.

Celem weryfikacji słuszności podjętych tu kwestii posłużono się metodą

sondażu diagnostycznego. Zdaniem T. Mroza i M. Siwińskiej w zakres badań sondażowych ujmuje się następujące elementy:

- „wszelkiego typu zjawiska społeczne o znaczeniu istotnym dla funkcjonowania społeczeństwa,
- stany świadomości społecznej, opinii i poglądów określonych zbiorowości,
- wykrywanie istnienia zjawisk rozproszonych w społeczeństwie,
- ukazywanie atrybutów strukturalnych i funkcjonalnych badanych zjawisk,
- gromadzenie wiedzy o dynamice i kierunkach rozwoju określonych zjawisk” [T. Mróz, M. Siwińska, 2010 r., s. 39].

Narzędziem właściwym do zastosowania wspomnianej wyżej metody stał się kwestionariusz ankiety [K. Rubacha, 2012 r., s. 173]. Z uwagi na wieloaspektowość przedstawionego problemu badawczego zasadnym stało się przeprowadzenie ankiety zarówno wśród funkcjonariuszy Policji, jak i wśród przedstawicieli społeczeństwa. Badania² przeprowadzono w regionach Polski przedstawionych w tabeli 1.

Tabela nr 1. Miejsce zamieszkania badanych osób

WOJEWÓDZTWO	%	liczbowo
ŁÓDZKIE	1,821386604	31
ŚLĄSKIE	1,233842538	21
ŚWIĘTOKRZYSKIE	0,235017626	4
ŻYTOMIERSKIE	0,058754407	1
PODKARPACKIE	0,17626322	3
OPOLSKIE	0,17626322	3
LUBELSKIE	0,17626322	3
DOLNOŚLĄSKIE	0,17626322	3
KUJAWSKO-POMORSKIE	2,820211516	48
LUBUSKIE	2,58519389	44
MAŁOPOLSKIE	5,346650999	91
MAZOWIECKIE	7,344300823	125
PODLASKIE	3,760282021	64
POMORSKIE	2,350176263	40
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	44,653349	760
WIELKOPOLSKIE	1,410105758	24
ZACHODNIO-POMORSKIE	25,32314924	431
BRAK ODPOWIEDZI	0,352526439	6
RAZEM	100	1702

Ankiety przeprowadzono wśród 1702 osób, w tym wśród 898 kobiet oraz 796 mężczyzn. Osiem osób nie udzieliło odpowiedzi co do swojej płci. Nadto warto zaznaczyć, że wśród badanych osób 512 to funkcjonariusze Policji, natomiast 1190 respondentów to osoby niebędące funkcjonariuszami Policji.

Tabela nr 2. Zestawienie danych o respondentach biorących udział w badaniach

PŁEĆ	%	liczbowo
K	52,76145711	898
M	46,76850764	796
BRAK ODPOWIEDZI	0,470035253	8
RAZEM	100	1702

Zapytano 1190 respondentów: „Czy przedstawiciele lokalnej społeczności znają dzielnicowego w miejscu jego zamieszkania?”. Na tak sformułowane pytanie 270 osób udzieliło twierdzącej odpowiedzi, natomiast 912 osób odpowiedziało przecząco. Osiem osób w ogóle nie ma zdania w tej kwestii.

Tabela nr 3. Dzielnicowy w społeczności lokalnej - według odpowiedzi respondentów

Czy przedstawiciele lokalnej społeczności znają dzielnicowego w miejscu swojego zamieszkania?	%	liczbowo
TAK	22,68907563	270
NIE	76,63865546	912
BRAK ODPOWIEDZI	0,672268908	8
RAZEM	100	1190

Jak pokazują wyniki z przeprowadzonych badań, blisko w 77% przypadków dzielnicowy nie jest znany przedstawicielom lokalnych społeczności. W ocenie autorki tak znaczący wynik nie pozwala na obojętne potraktowanie przedstawionego problemu. Program *community policing* powinien służyć nie tylko rozwojowi efektywniejszej pracy podjętej przez funkcjonariuszy Policji, ale przede wszystkim powinien stać się solidnym fundamentem w powstawaniu relacji wzajemnego zaufania między Policjantami a przedstawicielami lokalnych społeczności. Swoje uzasadnienie znajdują tu zatem rozważania w zakresie ustalenia przyczyny powstawania takiej sytuacji.

W literaturze przedmiotu można znaleźć poglądy, zgodnie z treścią których,

przyczynami sprzyjającymi zaburzeniu relacji zaufania między funkcjonariuszami Policji a przedstawicielami społeczeństwa są m. in.:

- przeszkody znacznie utrudniające codzienną pracę funkcjonariuszy Policji, np. problemy ekonomiczne, brak samodzielności jednostek, zagrożenia osobiste, groźby ze strony przestępców, duże natężenie stresu itp. [por. B. Hołyst, 2006 r., s. 1385 - 1389];
- wypalenie zawodowe u policjantów niesprzyjające podjęciu przez nich aktywnej współpracy z mieszkańcami lokalnych osiedli [N. Ogińska – Bulik, 2006 r.];
- błędnie przeprowadzone czynności procesowo – kryminalistyczne, realizowane w ramach postępowań przygotowawczych, niesprzyjające wzrostowi poczucia zaufania obywateli do funkcjonariuszy Policji [E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, 2011 r., s. 27];
- niekorzystny wpływ niektórych przekazów medialnych na wizerunek funkcjonariuszy Policji [por. J. Stojer, 2010 r., s. 44 i n.];
- nadużywanie stanowiska służbowego przy okazji realizacji ustawowych czynności ze strony niektórych funkcjonariuszy Policji (np. podczas dokonywania zatrzymań) [por. K. Nitkowski 2011 r., s. 222 - 231];
- stereotypy i uprzedzenia [por. E. Gruza, 2009 r. s. 78]³;
- zdarzający się brak indywidualnego traktowania każdej osoby, zwłaszcza, gdy taka osoba podejrzewana jest o popełnienie czynu zabronionego [por. E. Gruza, 2009 r. s. 307]⁴;
- zdarzający się brak jednakowego traktowania obywateli przez funkcjonariuszy Policji [I. T. Dziubek, 2012 r., s. 278]⁵;
- częsty brak społecznej wrażliwości na krzywdę innych osób oraz brak wykazywania inicjatywy społecznej w celu współdziałania z funkcjonariuszami Policji [Interesujące uwagi w tej kwestii czynią J. Czapska i J. Wójcikiewicz – zob. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999 r., s. 226 - 236].

Bezdiskusyjny jest fakt, iż nie znając swojego dzielnicowego, trudno obdarzyć taką osobę zaufaniem. A zgodnie z podstawowym założeniem pracy dzielnicowego funkcjonariusz ten jest nie tylko pierwszą osobą, która powinna szczególnie zadbać o bezpieczeństwo mieszkańców z powierzonego mu rejonu, ale również osoba taka powinna być obdarzona zaufaniem mieszkańców, jeśli zgodnie z wyróżnikami programu *community policing* miałyby dojść do wspólnego rozwiązania problemów powstałych na lokalnym osiedlu.

W tym miejscu wypada przeanalizować ustosunkowanie się funkcjonariuszy Policji do omawianych tu kwestii. Pytanie: „Czy Pani / Pana zdaniem, przedstawi-

ciele lokalnej społeczności znają dzielnicowego w miejscu swojego zamieszkania?” zadano 512 funkcjonariuszom. Udzielono 251 odpowiedzi twierdzących oraz 256 odpowiedzi przeczących, 1 osoba nie wiedziała, jakiej odpowiedzi udzielić. Natomiast 4 osoby w ogóle nie odpowiedziały na to pytanie.

Tabela nr 4. Dzielnicowy w społeczności lokalnej - według odpowiedzi funkcjonariuszy Policji

Czy pani/pana zdaniem przedstawiciele lokalnej społeczności znają dzielnicowego w miejscu swojego zamieszkania?	%	Liczbowo
TAK	49,023438	251
NIE WIEM	0,1953125	1
NIE	50	256
BRAK ODPOWIEDZI	0,78125	4
RAZEM	100	512

Jak wynika z przeprowadzonych badań, w ocenie funkcjonariuszy Policji, ilość mieszkańców, którzy znają swojego dzielnicowego jest zbliżona do ilości mieszkańców, którzy swojego dzielnicowego jeszcze nie poznali (49% odpowiedzi twierdzących w zestawieniu z 50% odpowiedzi przeczących). Wyniki tych badań, choć bardziej optymistyczne niż wyniki badań z opinii respondentów – mieszkańców, to jednak nadal wydają się wysoce niepokojące. Jeśli, zdaniem badanych funkcjonariuszy Policji, 50% mieszkańców nie zna swojego dzielnicowego, to trudno uwierzyć w pełną realizację programu *community policing* w praktyce. W tym miejscu weryfikacji wymaga sformułowana wyżej hipoteza. W świetle przeprowadzonych badań należałoby odnotować, że aktywna współpraca mieszkańców lokalnych osiedli z dzielnicowymi, w zakresie zapewnienia wzmożonej ochrony bezpieczeństwa mieszkańców, wymaga większego zaangażowania i znaczącego wykazywania inicjatywy z obydwu stron. Dodać także należy, że cele programu *community policing* są warte zrealizowania i nie muszą pozostawać jedynie w sferze abstrakcyjnych planów.

WNIOSKI

Program *community policing*, mimo niewątpliwie trafnych założeń ideologicznych, nie jest wolny także od wad. Ze słusznych rozważań J. Czapskiej i J. Wójcickiewicza wynika, że tej filozofii można zarzucić między innymi, że:

- nadmierna koncentracja na problemach praworządnych obywateli rozprasza siły i środki przeznaczone na ściganie sprawców przestępstw;

- istnieje ryzyko zagrożenia upolitycznieniem Policji w wyniku podtrzymywania nadmiernie częstych kontaktów z lokalnymi przedstawicielami władzy reprezentujących obywateli;
- istnieje możliwość ograniczenia wolności i swobód obywateli na skutek działania „wszechobecných policjantów” [J. Czapska, J. Wójcikiewicz, 1999 r., s. 156-158].

Analizując negatywne skutki realizacji programu *community policing*, należy jednocześnie podkreślić jej zalety. Do niewątpliwie pozytywnych następstw wynikających z wprowadzenia takiego programu należy m. in. Fakt, że:

- *community policing* stanowi wyraz pewnego rodzaju „umowy społecznej”, co mogłoby implikować znaczną poprawę relacji wzajemnego zaufania między obywatelami a funkcjonariuszami Policji;
- istnieje możliwość znaczącej poprawy bezpieczeństwa mieszkańców lokalnych osiedli;
- społeczeństwo uzyskałoby pewną możliwość kontroli i oceny efektywności policyjnych działań [J. Czapska, J. Wójcikiewicz, 1999 r., s. 154-156].

Biorąc pod uwagę pozytywne i negatywne aspekty realizacji programu *community policing* oraz wyniki z przeprowadzonych badań, można sformułować następujące wnioski:

1. Jak wynika z odpowiedzi respondentów, zarówno funkcjonariusze Policji (50% odpowiedzi przeczących) [Tabela nr 4] oraz przedstawiciele społeczeństwa (76% odpowiedzi przeczących) [Tabela nr 3] nie są jeszcze przygotowani na pełną realizację programu *community policing*, jeśli nie wyrażają chęci poznania i współpracy ze swoim dzielnicowym;
2. Trudno zaprzeczyć, że blisko połowa ankietowanych funkcjonariuszy Policji (49%) [Tabela nr 4] pozytywnie ustosunkowuje się do kwestii znajomości bądź poznania dzielnicowego z przedstawicielami społeczeństwa. Takie wyniki, choć brak tu przeważającej większości, napawają nadzieją na pomyślną realizację programu *community policing* w przyszłości;
3. Zachowując naukowy obiektywizm, zaznaczyć należy, że pewne uwarunkowania przedstawionego programu z powodzeniem realizowane są przez funkcjonariuszy Policji. Tytułem przykładu wskazać należy choćby efektywną realizację programu „Razem Bezpieczniej”, którego celem jest m. in. działanie na rzecz ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań⁶;
4. Biorąc pod uwagę wspomniane powyżej czynniki uniemożliwiające budowanie więzi opartych na poczuciu zaufania między przedstawicielami społeczeństwa a funkcjonariuszami Policji, należałoby zastanowić się nad propozycją

poprawy lub choćby częściowej ich eliminacji;

5. Realizacja programu *community policing*, w ocenie autorki, powinna spełnić fundamentalne założenia tego programu, z tym jednakże zastrzeżeniem, aby rozsądnie wartościować priorytetowe zadania i cele wyznaczone ustawowo do realizacji przez funkcjonariuszy Policji (zwłaszcza w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania sprawców przestępstw).

Zagrożenia mieszkańców lokalnych osiedli wynikają często m.in. z chuligaństwa, bójek, handlu środkami odurzającymi. W przedstawionych warunkach trudno nieraz oczekiwać pełnej aprobaty policyjnych działań. Natomiast jak wynika z konstytucyjnych unormowań, obowiązkiem Państwa jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, jak również zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (art. 5 Konstytucji) [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2.04.1997 r. (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483)]. Nadto nadmienić należy, że potrzeba bezpieczeństwa w klasyfikacji potrzeb według A. H. Masłowa jest jedną z fundamentalnych potrzeb każdego człowieka [por. E. Żywucka – Kozłowska, M. Kowalczyk – Ludzia, Uniwersalizm bezpieczeństwa, [w 2011 r., s. 227 i n.]. Brak zaspokojenia takiej potrzeby pogłębia poczucie frustracji i podważa zaufanie wobec przedstawicieli służb mundurowych.

Na kanwie tych rozważań, raz jeszcze warto zastanowić się nad zasadnością realizacji wspomnianego programu. Zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu problemy mają na celu wskazanie z jednej strony wielu pozytywnych aspektów wynikających z realizacji programu *community policing*, z drugiej strony zaś stanowią przestrożę przed negatywnymi skutkami wprowadzenia danego programu. Odpowiedzi wymaga pytanie, czy realizacja programu *community policing* faktycznie przyczyni się w znaczącym stopniu do poprawy poczucia bezpieczeństwa mieszkańców lokalnych osiedli. Natomiast nie ulega wątpliwości, że urzeczywistnienie tych postulatów zdaje się być wysoce pożądane, bowiem nieraz odnotowuje się sytuacje bezpośrednio zagrażające mieszkańcom wielu regionów. Tytułem przykładu można odnotować, iż zdarzają się takie przypadki, w których, jak zauważa K. Bronowska, „znaczna część społeczeństwa [...] zrezygnowała ze swobody poruszania się, głównie w sferze wieczorowo – nocnej z uwagi na bezpieczeństwo osobiste” [K. Bronowska, 2008 r., s. 82], to tym bardziej wartym rozważenia staje się kwestia podejmowania działań na rzecz poprawy poczucia bezpieczeństwa nie tylko w teorii, ale również w praktyce. Nadto uwagi wymaga także problem zasadności stosowania postulatów wspomnianego programu skoro, jak wskazano powyżej, obowiązujące unormowania poniekąd zawierają znaczną część postulatów *community policing*. Korelacja unormowań prawnych z normami społecznymi powinna przyczynić się do podjęcia działań ukierunkowanych na rzecz poprawy poczucia bezpieczeństwa we wskazanym zakresie. Jednakże, aby taki stan rzeczy osiągnąć,

pożądana jest współpraca funkcjonariuszy Policji z obywatelami. Tymczasem, jak odnotowano w literaturze przedmiotu, „[...] stwierdzić należy, że problematyka postrzegania przez obywateli obowiązujących w państwie norm prawnych i odpowiednio za to zagadnienie odpowiedzialnych organów, służb, formacji, instytucji i straży, ma z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa wewnętrznego wartość niebagatelną, lecz w Polsce jest lekceważona” [I. T. Dziubek, 2012 r., s. 278]. Biorąc pod uwagę powyższe, należy odnotować, że brak takiej współpracy przyczynia się do powstania wielu zagrożeń, których bezpośrednim adresatem może być każdy obywatel.

Mając na względzie istotę bezpieczeństwa przedstawianej przez W. Pływaczewskiego i G. Kedzierską jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego” [W. Pływaczewski, G. Kedzierska (red.), 2001 r., s. 32], można stwierdzić, że właściwa realizacja postulatów tego programu mogłaby w znaczącym stopniu ograniczyć zagrożenia mieszkańców lokalnych osiedli. Aktywizacja działań funkcjonariuszy Policji we wskazanym zakresie mogłaby także przyczynić się do umocnienia działań profilaktycznych w poszczególnych regionach kraju. Tym bardziej że, jak zauważa B. Hołyst, „Policja jako formacja specjalistyczna musi umieć rozpoznawać i analizować źródła oraz okoliczności sprzyjające łamaniu prawa, organizować i inspirować różne podmioty społeczne do kompleksowych działań ochronnych, uniemożliwiających lub utrudniających popełnienie przestępstwa” [B. Hołyst, 2006 r., s. 1331]. Rozważne zastosowanie programu *community policing* zatem mogłoby ukształtować wspomniane warunki sprzyjające działaniom prewencyjnym, co niewątpliwie sprzyjałoby poprawie poczucia bezpieczeństwa. Natomiast uświadomienie sobie zarówno wad, jak i zalet wynikających z realizacji programu pozwoli być może w przyszłości na racjonalne jego zastosowanie w praktyce.

Jednakże w ocenie autorki istnieje nagląca potrzeba ukształtowania obopólnej relacji opartej na wzajemnym poczuciu zaufania między przedstawicielami Policji a mieszkańcami lokalnych osiedli. Skuteczna działalność funkcjonariuszy Policji, o której świadczy choćby realizacja programu „Razem Bezpieczniej”, nie wystarczy do pełnego urzeczywistnienia postulatów *community policing*. Tym bardziej nie ulega wątpliwości, że wszelkie tematy traktujące o problematyce bezpieczeństwa nie są obojętne ani funkcjonariuszom Policji, ani tym bardziej mieszkańcom lokalnych osiedli. Rzecz w tym, aby urzeczywistnianie działań profilaktycznych miało wymiar nie tylko ideologiczny, ale by realnie przyczyniło się do podjęcia efektywnej prewencji.

REFERENCES

- Apanowicz J. (2005). *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej. Prace doktorskie. Prace habilitacyjne*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Bronowska K., Ludzia A. (2011). *Niemilitarne przyczyny sytuacji kryzysowych*, [w:] *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju*. L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno.
- Bronowska K. (2008). *Współczesna przestępczość a profilaktyczna i taktyczna działalność Policji oraz jej wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli*, [w:] *Prawo. Kryminalistyka. Policja. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi B. Młodziejowskiemu*. J. Kasprzak, J. Bryk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno.
- Czapska J., Wójcikiewicz J. (1999). *Policja w społeczeństwie obywatelskim*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Dereń E., Polański E. (2012). *Wielki Słownik Języka Polskiego*. E. Polański (red.), Krakowskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków.
- Dziubek I. T. (2012). *Lekceważenie obowiązujących norm prawnych – problem społeczny, karny czy resortowy?*, [w:] *Współdziałanie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie wykrywania wykroczeń i ścigania ich sprawców*. I. Nowicka, A. Sadło – Nowak, A. Tunia (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Gruza E., Goc M., Moszczyński J. (2011). *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*. Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa.
- Gruza E. (2009). *Psychologia sądowa dla prawników*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Gurgul J. (2001). *Ocena dowodów w postępowaniu przygotowawczym*, [w:] *Prokuratura i Prawo*, nr 9, Warszawa.
- Hanausek T. (2005). *Kryminalistyka. Zarys wykładu*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Hołyst B. (2006). *Psychologia kryminalistyczna*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Juszczak P. J. (2007). *Tworzenie zdecentralizowanych jednostek policyjnych na poziomie samorządu gminnego. Rozważania z zakresu community policing*, [w:] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*. Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań.
- Kelling G. L., Cole C. M. (2000). *Wybite szyby*. Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań.

- Majer P. (2011). *Jaka Policja – uwagi na marginesie prac nad nową ustawą o Policji*, [w:] *Studia Prawnoustrojowe*, nr 13 / 2011, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińskiego – Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Misiuk A. (2011). *Rozważania o bezpieczeństwie*, [w:] *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunek rozwoju. Studia i materiały. Tom I*. L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno.
- Mróz T., Siwińska M. (2010). *Prace dyplomowe na studiach humanistycznych*. Wydawnictwo Szczecińskiej Szkoły Wyższej Collegium Balticum, Szczecin.
- Nitkowski, K. (2011). *Rola Policji w polskim postępowaniu karnym*. Wydawnictwo Ars boni et aequi, Poznań.
- Ogińska – Bulik N. (2006). *Stres zawodowy w zawodach usług społecznych. Źródła – konsekwencje – zapobieganie*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Pieter J. (1975). *Zarys metodologii pracy naukowej*. Instytut Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.
- Pływaczewski W., Kędzierska G. (2001). *Leksykon Policyjny* (red.). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno.
- Rubacha K. (2012). *Metodologia badań nad edukacją*. Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa.
- Rusiniak E. (2012). *Współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi na rzecz ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań w ramach programu „Razem Bezpieczniej”*, [w:] *Współdziałanie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie wykrywania wykroczeń i ścigania och sprawców*. I. Nowicka, A. Sadło – Nowak, A. Tunia (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Stojer J. (2010) *Efekt W11*, [w:] *Policja 997*, nr 12 (69), Warszawa.
- Żywucka – Kozłowska E., Kowalczyk – Ludzia M., Bronowska K., Ludzia A. (2011). *Blżej człowieka. Community policing w polskiej rzeczywistości początku XXI w.*, Wydawnictwo Volumina.pl, Szczecin – Olsztyn.
- Żywucka – Kozłowska E., Kowalczyk – Ludzia M. (2011). *Uniwersalizm bezpieczeństwa*, [w:] *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju*. L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno.

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2.04.1997 r. (Dz. U.1997, nr 78, poz.483).

Ustawa o Policji z 6. 4. 1990r. (Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

Zarządzeniu nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6.6. 2007 r. (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji 2007, nr 12, poz. 95 z późn. zm.) w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych.

INTERMEDIA:

<http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/programy-prewencyjne/8474,PROGRAMY-NARODOWE-RZADOWE-W-RAMACH-KTORYCH-POLICJA-ZOBOWIAZANA-JEST-DO-PRZEDKLAD.html>, z dn.1.10.2013r.

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Documents/SRK_2007_2015.pdf, z dn.1.10.2013r.

(Endnotes)

1 Interesujące uwagi czynią w tej kwestii G. L. Kelling i C. M. Cole, zdaniem których idea realizacji wspomnianego programu powstała ok. 1829 r., na podstawie sprecyzowania zadań Policji przez Sir Roberta Peela w „The Principles of Law Enforcement” – zob. G. L. Kelling, C. M. Cole, *Wybite szyby*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 2000 r., s. 123 i n.

Zob. także: E. Żywucka – Kozłowska, K. Bronowska oraz A. Ludzia. Szczegółowa prezentacja wszystkich wyników badań znajduje się na w opublikowanej monografii: E. Żywucka – Kozłowska, M. Kowalczyk – Ludzia, K. Bronowska, A. Ludzia, *Bliżej człowieka. Community policing w polskiej rzeczywistości początku XXI w.*, Wydawnictwo Volumina.pl, Szczecin – Olsztyn 2011 r.

2 Badania zaprezentowane w niniejszym opracowaniu zostały przeprowadzone przez autorkę tego artykułu oraz przez: dr E. Żywucką – Kozłowską, dr K. Bronowską oraz mgr A. Ludzia, w latach 2010 - 2011. Szczegółowa prezentacja wszystkich wyników badań znajduje się na w opublikowanej monografii: *Ibidem*.

3 Tytułem przykładu należy wskazać, że, jak podkreśla E. Gruza, „Powstawanie stereotypów rozpoczyna się wtedy, gdy jakieś grono osób spostrzegane jest jako jedna grupa, pewna całość, różniąca się od innych. Dokonujemy wtedy tzw. kategoryzacji, projektowania cech przypisywanych ogółowi na jednostkę zaliczaną do danej kategorii.” - E. Gruza, *Psychologia sądowa dla prawników*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 r., s. 78.

4 Na podany problem zwraca uwagę m. in. E. Gruza, zdaniem której „interweniujący policjanci często dziwne, nietypowe zachowanie np. sprawcy wykroczenia zrzucają na domniemany wpływ alkoholu czy środków odurzających, pod wpływem których osoba ta pewnie się znajduje (bo rutynowo tak bywa), zatracając zdolność do indywidualnego traktowania każdej osoby.” - E. Gruza, *op. cit.*, s. 307.

5 Na wskazany problem zwrócił uwagę m. in. I. T. Dziubek, zdaniem którego „pomija się fakt, że dla zachowania porządku publicznego wartość priorytetową winno mieć bezwzględne reagowanie na każde naruszenie prawa bez względu na to, w jakie dobra

prawne godzi. Brak właściwej reakcji owocuje negatywnymi zmianami w postawach polskiego społeczeństwa, pogłębiającym się brakiem poszanowania norm prawnych oraz przyzwoleniem na negatywne zachowania.” - I. T. Dziubek, *Lekceważenie obowiązujących norm prawnych – problem społeczny, karny czy resortowy?*, [w:] *Współdziałanie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie wykrywania wykroczeń i ścigania ich sprawców*, I. Nowicka, A. Sadło – Nowak, A. Tunia (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2012 r., s. 278.

6 Program „Razem Bezpieczniej” „jest to formuła kompleksowego i zdecydowanego działania w celu ograniczenia zjawisk i zachowań, które budzą powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. Jest to zatem program pracy zespołowej na rzecz polepszenia jakości życia pod względem bezpieczeństwa i zwiększenia dostępu do dobra publicznego, jakim jest bezpieczeństwo.” <http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/programy-prewencyjne/8474,PROGRAMY-NARODOWE-RZADOWE-W-RAMACH-KTORYCH-POLICJA-ZOBOWIAZANA-JEST-DO-PRZEDKLAD.html>, z dn.1.10.2013 r.

Fundamentalnymi celami wspomnianego programu są następujące założenia:

- „- wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce,
- wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski,
- zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom poprzez zaktywizowanie i zdynamizowanie działań administracji rządowej na rzecz współpracy z administracją samorządową, organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną,
- poprawienie wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do tej i innych służb działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.” – <http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/programy-prewencyjne/8474,PROGRAMY-NARODOWE-RZADOWE-W-RAMACH-KTORYCH-POLICJA-ZOBOWIAZANA-JEST-DO-PRZEDKLAD.html>, z dn.1.10.2013r.

Por. E. Żywucka – Kozłowska, M. Kowalczyk – Ludzia, K. Bronowska, A. Ludzia, *op. cit.*, s. 22

Ideologiczne założenia programu „Razem Bezpieczniej” są zgodne z dokumentem przyjętym przez Radę Ministrów pt. „Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015”. Fundamentalnym zadaniem wymienionego programu jest m. in. „Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”.- http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Documents/SRK_2007_2015.pdf, z dn.1.10.2013 r.

Zob. także. E. Rusiniak, *Współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi na rzecz ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań w ramach programu „Razem Bezpieczniej”*, [w:] *op. cit.*, s. 167 – 175.

**SPORT CORRUPTION IN EXAMPLE OF FOOTBALL AS REDUCING ELEMENT THE
ECONOMIC POTENTIAL OF POLAND**

**KORUPCJA W SPORCIE NA PRZYKŁADZIE PIŁKI NOŻNEJ JAKO CZYNNIK
OSŁABIANIA POTENCJAŁU GOSPODARCZEGO POLSKI**

Robert Kiłdanowicz

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie
gm@gmkildanowicz.com

ABSTRACTS

The present study describes the genesis of the definition of corruption in sport in the Polish penal law. It indicates the circumstances of evolution in sport corruption as criminal act in the Polish legal doctrine in objective and subjective terms. It is an attempt to determine the impact of sports corruption in Polish football in view of its economic character. It argues that the spread of corruption of professional football sports in Poland had also a negative economic consequences on the basis of the comparison to the professional football in the Netherland. The objective comparison of professional football leagues in both countries be accomplished to the ground; professional footballers' quantity, number of population, percentage of population participating in football events in stadiums, incomes by professional football clubs and gross domestic product also.

Simultaneously, the present study tries to confirm a hypothesis concerning a drastic impact of a scale of sport corruption in Polish football on Polish clubs sports achievements in Europe in e.i Champions League and Europe League. This transfer into theirs understated economic results.

Moreover, the study also denote that football sports associations as Polish Football Federation (PZPN), FIFA (Federation International Football Association), UEFA (Union European Football Association) codified sports corruption in internal law as an offense of a serious nature. The assessment can be drawn from the analysis within the federal statute of limitations for criminal and disciplinary penalties to be applied to entities committing an act of sport corruption. . However, it does not entitle a thesis that efficiency of those provisions is high. UEFA do not keep statistics on the number of valid decisions penalties based on sports corruption in European football. Analogously, it should be stated that the level of the effectiveness of PZPN in the fight against crime sport corruption in the basis of internal regulations only was really low. Obviously impact on this state of affairs had not only the quality control provisions for sports corruption but also other

factors like the efficiency of the judicial authorities.

Nevertheless, the introduction of a rule of law in the common law in Poland showed the scale of fraud in the field of sport, completely undetectable by the PZPN as part of internal rules.

It should lead to even in the short term, to improve the level of sports football clubs in Poland. It is associated with an increase of income of football clubs and thus provide increased revenues to the state budget for all kinds of taxes and fees.

Niniejszy artykuł opisuje genezę powstania definicji *korupcji sportowej* w polskim prawie karnym. Wskazuje okoliczności ewoluowania korupcji sportowej jako czynu przestępczego w polskiej doktrynie prawa w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. Stanowi próbę określenia wpływu korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej z punktu widzenia jej ekonomicznego charakteru. Podnosi wymierny efekt szkód materialnych poniesionych przez profesjonalną piłkę nożną w Polsce na podstawie jej porównania do profesjonalnej piłki nożnej w Holandii, dokonanego na podstawie: liczby profesjonalnych piłkarzy, ilości populacji, odsetek populacji uczestniczących w imprezach piłkarskich na stadionach, przychodów profesjonalnych klubów piłkarskich oraz produktu krajowego brutto.

Jednocześnie artykuł próbuje potwierdzić hipotezę drastycznego wpływu skali korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej na osiągnięcia sportowe polskich klubów w Europie w rozgrywkach Champions League i Europa League. Udowadnia hipotezę, że patologia korupcji sportowej polskiej klubowej piłki nożnej była głównym czynnikiem nieefektywności rywalizacji sportowej polskich klubów na rynku.

Ponadto opracowanie wykazuje, że piłkarskie federacje, takie jak PZPN (Polski Związek Piłki Nożnej), FIFA (Federation International Football Association) czy UEFA (Union European Football Association), skodyfikowały korupcję sportową w przepisach wewnętrznych jako czyn zabroniony o bardzo poważnym charakterze. Ocenę taką wysnuć można na podstawie analizy przepisów wewnątrzwiązkowych dotyczących przedawnienia czynu i stosowanych sankcji dyscyplinarnych. Jednakże nie przekłada się to na ilość udowodnionych czynów korupcji sportowej orzeczonej w świetle przepisów związkowych. UEFA, jako podmiot zrzeszający piłkarskie kluby europejskie, nie prowadzi statystyk dotyczących ilości prawomocnie orzeczonych kar korupcyjnych w europejskiej piłce nożnej. Analogicznie stwierdzić należy, że skuteczność PZPN, jako federacji krajowej w walce z przestępstwem korupcji sportowej w oparciu o przepisy wewnętrzne, była niska.

Wpływ na taki stan rzeczy miała nie tylko jakość regulacji przepisów dotyczących korupcji sportowej, lecz również inne czynniki, jak efektywność organów

ścigania w zebraniu materiału dowodowego przeciwko sprawcom czy sprawność działania wymiaru sprawiedliwości. Niemniej jednak wprowadzenie normy prawnej w ramach prawa powszechnego w Polsce wykazało skalę nadużyć w tej dziedzinie sportu, kompletnie niewykrywalnej przez PZPN w ramach przepisów wewnętrznych. W perspektywie krótkookresowej powinna ona skutkować poprawą poziomu sportowego piłkarskich klubów w Polsce, co związane jest ze wzrostem przychodów klubów piłkarskich, a w konsekwencji przysporzy zwiększenia wpływów do budżetu państwa z tytułu wszelkiego rodzaju należnych podatków i opłat.

KEY WORDS:

Sport corruption in Polish football, Polish football league revenues parameters versus Holland football league, evolution of sport corruption definition in the Polish penal law, codification of an act of sport corruption in FIFA, UEFA, PZPN, European clubs revenues from the participation in the UEFA Champions League, Europa League

Korupcja sportowa w piłce nożnej w Polsce, porównanie parametrów przychodów piłkarskiej ligi polskiej do ligi holenderskiej, ewolucja definicji korupcji sportowej w polskim prawie karnym, kodyfikacja czynu o charakterze korupcji sportowej w FIFA, UEFA, PZPN, przychody klubów europejskich z tytułu uczestnictwa w rozgrywkach Champions League i Europa League.

WPROWADZENIE

Można sformułować bez większego ryzyka tezę, że problem korupcji towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów. Pojawił się równocześnie wraz z początkiem funkcjonowania najprostszycy hierarchicznie form więzi społecznych, a także wraz z pojawieniem się jakiejś ściśle określonej wartości dodanej, dystrybuowanej przez pewną mniejszość społeczną najczęściej sprawująca władzę. Owa dystrybucja dokonywana jest wobec grupy społecznej pozostającej w większości w sposób najczęściej reglamentowany.

Korupcja sportowa to relatywnie nowe zjawisko współczesnego świata uzależnione bezpośrednio od formuły zaawansowania rozwoju sportu, począwszy od jego formy relaksacyjno-rekreacyjnej do w pełni profesjonalnej, oddziaływania sportu na ogół społeczeństwa poprzez zainteresowanie nim oraz bezpośrednio w nim uczestnictwo, a także panujące zjawisko fenomenu sportu jako jednego z najbardziej pożądanycy elementów funkcjonowania nowoczesnej zbiorowości ludzkiej.

Postępująca komercjalizacja profesjonalnego sportu, wzrost zainteresowania sportem jako niezbędnym medium współczesnego społeczeństwa oraz relatywnie łatwa możliwość „zostania zwycięzcą” w rywalizacji sportowej przyczy-

niły się do spotęgowania zachowań o charakterze korupcyjnym w tym obszarze życia społecznego.

Ponadto zauważalny, wyraźny wzrost społecznego zainteresowania profesjonalnym sportem spowodował zwiększony napływ do niego inwestycji finansowych. Na przestrzeni ostatnich 10 lat zaobserwować wypada skokowy wzrost inwestycji środków finansowych w tej dziedzinie życia, a skala tego zjawiska spowodowała, że sport, a w nim piłka nożna, stał się jedną z najbardziej dynamicznych obszarów gospodarczej aktywności w Polsce.

Powyższy mechanizm zsynchronizowany jest z datą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.- przypis autora) i wykorzystywaniu przez beneficjanta Unii, jakim stała się Rzeczpospolita Polska tzw. Europejskiego Funduszu Spójności z uwzględnieniem modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz przyznania Polsce w 2007 r. przez UEFA współorganizacji Euro 2012, a co za tym idzie zainwestowaniu znacznych środków w infrastrukturę, w tym sportową.

Według danych Ministerstwa Finansów pomiędzy 1 maja 2004 r. a 31 grudnia 2012 r. do Polski napłynęło ponad 76,8 mld euro, z czego aż 38,7% przypada na lata 2011–2012. W tym samym okresie Polska wpłaciła z tytułu należnych składek ponad 22,8 mld euro. Polska dokonała też zwrotów wcześniej otrzymanych środków na kwotę ok. 140 mln euro, co odpowiada 1,8% otrzymanej kwoty. Dodatkowo saldo rozliczeń pomiędzy budżetem UE i Polską wyniosło ok. 50,2 mld euro. Za jedno euro wpłacone przez Polskę do budżetu UE wpłynęło do Polski średnio 2,85 euro. Informacje te opracowane są w formie zbiorczego raportu z 2013 r. zatytułowanego *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz warunków życia* opracowanego przez Jana Misiąga, Wojciecha Misiąga i Marcina Tomalaka z Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie (<https://ksiegarnia.wsiz.pl/image/data/dokumenty/raport.pdf>).

Poza tym możliwość organizacji Euro 2012 w Polsce dodatkowo, pozytywnie stymulowało sytuację makroekonomiczną w Polsce. Na podstawie raportu IM-PACT, opracowanego przez grupę naukowców – ekspertów w dziedzinie ekonomii, możemy doprecyzować korzyści wynikające z organizacji tej wielkiej imprezy. Główne konkluzje raportu to łączny wzrost PKB w latach 2008 – 2020 o 2,1 %, co oznacza 27,9 mld zł więcej dla polskiej gospodarki. Na prognozowany wzrost PKB składają się takie czynniki jak: przyspieszenie inwestycji w infrastrukturę transportową, zwiększenie inwestycji zagranicznych w naszym kraju, czy zwiększenie ruchu turystycznego w Polsce. Dzięki organizacji turnieju wystąpi tzw. efekt barceloński, czyli zwiększenie atrakcyjności turystycznej naszego kraju. Przewiduje się, że po EURO 2012, w latach 2013 – 2020 Polskę będzie każdego roku odwiedzać o 500 tys. osób więcej niż 2011 r. (<http://www.2012.org.pl/pl/euro-2012/co-zosta>

nie-po-euro/raport-impact.html).

Jednocześnie nasilenie zachowań korupcyjnych w sporcie zaczęło mieć taki zniekształcający wpływ na rzeczywistość poprzez zdeformowanie rywalizacji sportowej, że podmioty organizujące aktywność sportową, tj. związki sportowe w wymiarze krajowym, kontynentalnym oraz międzynarodowym, jak również organy państwowe, dostrzegły niezbędną potrzebę wprowadzenia regulacji norm zachowań eliminujących korupcję w sporcie poprzez jego kodyfikację w obrębie prawa karnego.

Profesjonalna piłka nożna, poprzez swój zasięg i największą popularność w Polsce spośród wszystkich dyscyplin sportowych, stała się sportem najbardziej narażonym na oddziaływanie zachowań o charakterze korupcyjnym. Jednocześnie nie bez znaczenia dla problemu korupcji sportowej w piłce nożnej stał się fakt, że w Polsce w ostatnim 5-leciu, jak już wskazano powyżej, mieliśmy do czynienia z wyjątkowym boorem inwestycyjnym w obszarze tworzenia infrastruktury sportowej tj. budowy stadionów, ośrodków treningowo-rekreacyjnych czy choćby „Orlików”, czyli rządowego programu inwestycyjnego *Moje boisko - Orlik 2012* (<http://orlik2012.pl/dev.php/o-programie/opis-programu>). Pozwoliło to wygenerować powstanie znacznego przyrostu majątku trwałego ogromnej wartości, w tym i infrastruktury sportowej (100 mld złotych) (<http://www.wprost.pl/ar/331692/Miller-na-Euro-wydalismy-prawie-dwa-budzety-NFZ/>). Ponadto zjawisko to wymusiło potrzebę zatrudnienia pracowników odpowiedzialnych za utrzymanie ww. obiektów w stanie użyteczności publicznej, organizacji imprez sportowych, wydarzeń rozrywkowych, *eventów* biznesowych itd. Tożsame czynniki spowodowały wykreowanie i konsolidację sportu profesjonalnego jako nowej dziedziny gospodarczej we współczesnym świecie. Zważywszy, że ta infrastruktura powstała przy wydatnej pomocy, również finansowej państwa i samorządów lokalnych, potrzeba ich racjonalnego zagospodarowania leży w interesie Polski.

Autor podjął się próby opisanego zjawiska korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej jako dyscypliny sportowej o największym upowszechnieniu w Polsce i jej wpływu na polską gospodarkę. Starał się wykazać ponadto istnienie negatywnych konsekwencji, przede wszystkim o charakterze majątkowym, braku wcześniejszego zdefiniowania korupcji sportowej w ujęciu polskiego prawa karnego zarówno w obszarze funkcjonowania samej dyscypliny profesjonalnej piłki nożnej, jak i szerszego jej ujęcia tj. z punktu widzenia interesu skarbu państwa.

Istnienie wewnętrznych regulacji związkowych w piłce nożnej, porządkujących zagadnienie korupcji w trybie postępowania wewnątrzfederacyjnego (związkowego) występujące od kilkunastu lat zarówno w ujęciu krajowym w Polsce (Regulamin Dyscyplinarny Polskiego Związku Piłki Nożnej - przypis autora), jak i ujęciu międzynarodowym, czy to w wymiarze europejskim czy światowym (Disciplinary

Code Federation Internationale Football Association - przypis autora), nie położyło tamy zjawisku korupcji sportowej, przynajmniej jeśli chodzi o Polskę.

Spowodowane jest to prawdopodobnie tym, że powyższe regulacje zawierają niską represyjność wobec obwinionych. A to z kolei powoduje ich znikome oddziaływanie prewencyjno-wychowawcze. Dopiero interwencja ustawodawcy polskiego i wprowadzenie do prawa powszechnego definicji korupcji sportowej dało pozytywny impuls o charakterze zapobiegawczo-odstrasżającym w zakresie skutecznego zwalczania zjawiska korupcji w sporcie profesjonalnym, a zwłaszcza w polskiej piłce nożnej.

Celem niniejszego opracowania jest równoczesne oszacowanie skali szkód wyrządzonych zachowaniami korupcyjnymi w polskiej piłce nożnej. Autor próbuje określić ich rozmiary w aspekcie materialnym od czasu obowiązywania przepisów dotyczących korupcji sportowej w prawie karnym w Polsce. Ogromny wymiar szkód odniesionych z powodu upowszechnienia się zjawiska korupcji sportowej piłki nożnej w Polsce oddziałuje wprost na efektywność rywalizacji sportowej na arenie międzynarodowej, w tym w rozgrywkach europejskich firmowanych przez Europejską Unię Piłkarską UEFA oraz rozgrywkach światowych podlegających Światowej Federacji Piłkarskiej FIFA. Polskie kluby piłkarskie i reprezentacje narodowe różnych kategorii wiekowych okupują coraz niższe pozycje we wszelkich klasyfikacjach i rankingach zarówno światowych, jak i europejskich, zupełnie niewspółmiernie do potencjału ekonomicznego polskich klubów i reprezentacji Polski w piłce nożnej. Odległe miejsce polskiej profesjonalnej piłki nożnej we wszelkich zestawieniach europejskich i światowych jest również nieadekwatne w stosunku do aktualnego potencjału gospodarczego Polski. i choć korupcja sportowa w profesjonalnej piłce nożnej w Polsce nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na jej niski poziom sportowo-ekonomiczny na tle Europy czy świata, to ponad wszelką wątpliwość stanowi jej główne źródło.

DEFINICJA KORUPCJI

Korupcja (przekupstwo, łapownictwo) jest utożsamiana z przyjmowaniem lub żądaniem przez pracownika instytucji państwowej lub społecznej korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonywanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa. Zjawisko korupcji pojawiło się wraz z powstaniem instytucji władzy. Samo pojęcie stosowali już autorzy starożytni Platon i Arystoteles, a później także Machiavelli i Monteskiusz. Odnosili je oni raczej do kondycji moralnej społeczeństwa niż do działań jednostek. Obecnie korupcja stała się zjawiskiem uniwersalnym. Według *Słownika Języka Polskiego* słowo *korupcja* oznacza „*przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowej lub społecznej korzyści majątkowej*

lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędniczej lub za naruszenie prawa” (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1978, Tom I, s. 1018). *Mała Encyklopedia Prawa* definiuje korupcję jako „branie (sprzedajność) i dawanie łapówek (przekupstwo), występujące w związku z pełnieniem czynności przez funkcjonariusza publicznego lub osobę powołaną do pełnienia funkcji publicznej” (*Mała Encyklopedia Prawa*, PWN, Warszawa 1980). Zgodnie z treścią Konwencji cywilnoprawnej o korupcji oznacza ona żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę (Konwencja cywilnoprawna o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dziennik Ustaw z dnia 16 listopada 2004 r.).

Korupcją, w rozumieniu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, jest czyn określony w art. 1. ust 3a:

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

narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie (Dziennik Ustaw 2012 poz. 621 z późn. zm., jest nowszy publikator Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym).

Postawienie tezy, że korupcja jest zjawiskiem niepożądanym, niszczącym zorganizowaną społeczność ludzką, jaką jest państwo, jest oczywistością. I co prawda próba jej logicznego, intuicyjnego zdefiniowania w znaczeniu powszechnym, potocznym nie nastrocza zbyt wielu trudności, to już jej definicja w znaczeniu prawnokarnym dla pewnych obszarów korupcji może spowodować pewne trudności w jej sprecyzowaniu, a co za tym idzie w jej zastosowaniu w ujęciu prawa karnego.

Spowodowane jest to potrzebą penalizacji pewnych negatywnych zachowań ludzkich o charakterze korupcyjnym, które nie należą co prawda w swym zasięgu do obszaru przestrzeni publicznej tj. urzędniczej czy społecznej, lecz w sposób istotny oddziałują na relacje międzyludzkie. Do takich dziedzin, wykraczających poza pierwotną definicję korupcji w ujęciu publicznym należy m.in. obszar życia gospodarczego i sportowego.

DEFINICJA KORUPCJI SPORTOWEJ

Polski ustawodawca spróbował uporządkować oba te zagadnienia korupcyjne za pośrednictwem noweli kodeksu karnego ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. z mocą jej obowiązywania od 1 lipca 2003 r. poprzez usankcjonowanie korupcji menedżerskiej o charakterze stricte gospodarczym oraz korupcji sportowej.

Jak istotną jest kwestia precyzyjnej penalizacji poszczególnych zachowań karnoprawnych podlegających ocenie przez organy ścigania oraz organy sądowe, w ujęciu działalności przestępczej o charakterze korupcyjnym zwłaszcza w obrębie życia gospodarczego, a w tym i sportowego (należy przy tym zauważyć, że ustawodawca ustawą z czerwca 2003 r. wprowadził do kodeksu karnego korupcję sportową do rozdziału przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu - przypis autora), świadczy fakt, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r. (sygn. Akt K 54/07) zakwestionował definicję zachowań korupcyjnych w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o powołaniu do życia Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako niezgodną z Konstytucją RP, przede wszystkim w obszarze ochrony wolności gospodarczej człowieka.

W dniu 16 października 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, zastępująca poprzednią ustawę o sporcie kwalifikowanym (znowelizowana w obliczu przygotowań Polski do Euro 2012 - przypis autora), do której m.in. ustawodawca przesuwa normy dotyczące korupcji sportowej z kodeksu karnego (art. 296.b k.k. - przypis autora). Definicja i sankcjonowanie zachowań o charakterze korupcji sportowej ulegają odpowiednio istotnemu rozszerzeniu. Do wcze-

śniej zastosowanych rozwiązań karnoprawnych dotyczących zawężonego grona osób tj. organizatorów i uczestników zawodów sportowych (działaczy sportowych, zawodników, sędziów i obserwatorów - przypis autora) zakres podmiotowy tego deliktu ulega upowszechnieniu, wykraczając poza krąg osób związanych z profesjonalnym sportem w Polsce. W poprzednim znaczeniu korupcji sportowej zdefiniowanej w art. 296.b k.k. znamiona czynu zabronionego brzmiały: „Kto, organizując profesjonalne zawody sportowe lub w nich uczestnicząc, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5” (tzw. łapownictwo bierne - przypis autora).

W obecnym kształcie korupcja sportowa sankcjonowana jest w art. 46. i następnych ustawy o sporcie z dn. 25 czerwca 2010 r., tj. w brzmieniu: „Kto, w związku z zawodami sportowymi organizowanymi przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści albo jej obietnicy żąda w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat”.

Już pobieżna analiza zmian ustawodawczych zmierzających w kierunku objęcia przez stronę podmiotową czynu zabronionego korupcji sportowej, tj. poprzez rozszerzenie upowszechnienia tego przestępstwa z ograniczonego kręgu osób związanych tylko poprzez organizację albo uczestnictwo do szerokiego kręgu osób odpowiedzialnych za korupcję sportową, działających w związku z zawodami sportowymi, świadczy o świadomości ustawodawcy co do istoty problemu. Ustawodawca, doceniając ważkość znaczenia korupcji sportowej, zaostrza wymiar jej kary, rozszerza zakres podmiotowy jej oddziaływania, stypizuje rozszerzenie zakresu przedmiotowego przestępstwa poprzez kryminalizację nowego obszaru korupcji sportowej związanego z wątkiem bukmacherskim (art. 47. ustawy o sporcie - przypis autora)

Tak w zarysie przedstawia się aktualny stan prawny w Polsce obejmujący katalog czynów przestępczych o charakterze korupcji sportowej. Należy podkreślić, że zagadnienie usankcjonowania tej dziedziny korupcji w Polsce posiada stosunkowo młodą historię (zaledwie 10 lat - przypis autora), lecz materialno-prawna podstawa znamion przestępstwa jest precyzyjna i trafnie zdefiniowana.

STATYSTYKI DOTYCZĄCE KORUPCJI SPORTOWEJ W POLSKIEJ PIŁCE NOŻNEJ

Zagadnieniem ścigania zjawiska korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej zajmuje się Prokuratura Apelacyjna we Wrocławiu. Skala osób podejrzanych, ilość

postawionych zarzutów dotyczących czynów przestępczych o charakterze korupcji sportowej, a także liczba oskarżonych skazanych prawomocnymi wyrokami za ww. delikty powinna skłaniać do refleksji co do prawidłowości rywalizacji sportowej w profesjonalnej piłce nożnej w Polsce.

Według oficjalnych statystyk Centralnego Biura Antykorupcyjnego (pismo CBA z dnia 2.10.2013 r., od autora), jak również nieoficjalnych danych podawanych przez Blog Piłkarska Mafia, według stanu na 30.09.2013 r., a dotyczących polskiej piłki nożnej, oskarżone na podstawie korupcji sportowej są 432 osoby, którym postawiono 2000 zarzutów, a 265 osób zostało prawomocnie skazanych. W latach 2003-2006 były co najmniej 503 ustawione mecze (dane według portalu Blog Piłkarska Mafia, piłkarskamafia.blogspot.com).

PORÓWNANIE FINANSOWYCH POZIOMÓW PROFESJONALNYCH LIG POLSKIEJ I HOLENDERSKIEJ PIŁKI NOŻNEJ

Profesjonalna liga piłki nożnej w Polsce funkcjonująca w oparciu o Spółkę Ekstraklasa SA (16 zespołów - przypis autora), według swojego partnera - firmy konsultingowej Ernst & Young, wygenerowała w 2011 r. 320 mln zł przychodów (raport Ernst & Young „Ekstraklasa piłkarskiego biznesu 2012”). W ocenie autora skala korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej spowodowała wypaczenie realnej wartości potencjału futbolowego w Polsce i obniżenie wartości potencjału tej dziedziny gospodarki w Polsce od przychodów osiągniętych przez holenderską ligę piłkarską, tj. sumę 431 mln euro, czyli ponad 1 mld 720 mln zł przychodów rocznie, według analizy firmy konsultingowej Deloitte (Annual Review of Football Finance. Analiza Deloitte na podstawie danych przesłanych przez kluby za rok kalendarzowy 2011). Ekstraklasa w sezonie 2010/2011 osiągnęła wpływy przychodów prawie pięciokrotnie niższe od holenderskiej Eredivisie. Przy czym wpływy z dnia meczowego (sprzedaż biletów) w Ekstraklasie wyniosły 17 mln euro w stosunku do 132 mln euro w Eredivisie, były więc niemal ośmiokrotnie niższe. Wpływy komercyjne Ekstraklasy (reklamy, sprzedaż pamiątek klubowych) wyniosły 41 mln euro przy 255 mln euro w Eredivisie, czyli były ponad sześciokrotnie niższe. Jedynie wpływy z transmisji telewizyjnych Ekstraklasy (31 mln euro) i Eredivisie (44 mln euro) nie odbiegały od siebie zbyt wiele i były tylko półtora razy niższe w stosunku do ligi holenderskiej.

Poniższe zestawienie Holandii i Polski obrazuje różnice dzielące oba kraje pod względem zainteresowania futbolem, liczby mieszkańców i odsetek populacji, jakie tworzą widzowie na stadionach oraz porównanie PBK obu państw Unii Europejskiej. Zestawienie wskazuje na istnienie różnicy w porównywanych parametrach na poziomie od 1,5 do 2 razy na korzyść Holandii, dlatego też kilkukrotne rozbież-

ności w przedstawionych powyżej danych finansowych stanowią o zapóźnieniu Polski, choć jednocześnie zaświadcza o jej potencjale rozwojowym.

- a) porównanie liczby profesjonalnych, zarejestrowanych piłkarzy uprawiających futbol - 1.138.860 w Holandii do 656.964 w Polsce (dane za 2012 r. za oficjalną stroną internetową Światowej Federacji Piłkarskiej fifa.com);
- b) porównanie obu populacji jako potencjalnych kibiców wypełniających stadiony w Holandii i Polsce; 16,5 mln Holendrów do 38,5 mln Polaków, przyjmując na podstawie Analizy Deloitte z danych Eurostatu oraz serwisu www.european-football-statistic.co.uk, że 1,87% populacji w Holandii i 0,18% w Polsce jest kibicami piłkarskimi, daje to odpowiednio liczbę widzów na stadionach: 10, 49 mln rocznie w Holandii oraz ok. 2,15 mln rocznie w Polsce (dane za 2011 r.);
- c) ogólne porównanie PKB Polski i Holandii, tj. 840.433 mln USD Holandii do 513.821 mln USD Polski (dane według Międzynarodowego Funduszu Walutowego wg tanu za 2011 r.).

POZYCJA POLSKIEGO FUTBOLU W EUROPIE

Choć Polska nie jest odosobnionym państwem, którego dotknął problem korupcji sportowej w piłce nożnej, to w żadnym innym kraju w Europie nie wywarł on takiego negatywnego wpływu na rzeczywistość i na poziom rywalizacji sportowej klubów jak w Polsce. Ponad wszelką wątpliwość pozycja polskiej piłki nożnej na europejskiej arenie piłkarskiej, biorąc pod uwagę piłkę nożną klubową, jest nieadekwatna do potencjału gospodarczego Polski.

Polska ekstraklasa zajmuje 22 pozycję w rankingu wartości lig europejskich na 53 klasyfikowane według UEFA. Wyrzeczają nas m.in. takie kraje jak Białoruś, Izrael, Cypr czy Rumunia (stan na dzień 07.11.2013 za oficjalną stroną internetową Europejskiej Unii Piłkarskiej uefa.com).

Sprawdzeniem wartości sportowej europejskich klubów piłkarskich stanowi ich udział w elitarnych rozgrywkach UEFA tj. Champions League i Europa League. Od przeszło 17 lat, czyli od udziału Widzewa Łódź w sezonie 1996/97, Polska nie posiada swojego przedstawiciela w rozgrywkach Champions League, generujących olbrzymie środki finansowe dla klubów europejskich (905 mln euro za sezon 2012/2013). W sezonie 2011/2012 32 kluby biorące udział w Champions League zarobiły łącznie 754 mln euro (dla porównania w tym samym sezonie 56 klubów uczestniczących w Europa League zarobiło zaledwie 150 mln euro). Wzrost dochodów generowanych przez Champions League sprawił, że UEFA postanowiła zwiększyć o 15% premie pieniężne przysługujące klubom za udział w rozgrywkach w sezonie 2012/2013. W efekcie tej podwyżki w sezonie 2012/2013 32 kluby biorące udział w Champions League zarobiły łącznie 905 mln euro (dla porównania

w tym samym sezonie 56 klubów uczestniczących w Europa League zarobiło zaledwie 209 mln euro). Każdy klub otrzymał od UEFA premie pieniężne za występ w rozgrywkach oraz otrzymał część zysku, jaki wypracowała cała Champions League na drodze marketingowej (wpływy z rynku reklamowego, ze sprzedaży praw do transmisji meczów, z kontraktów sponsorskich itp.). Zysk ten został podzielony między kluby proporcjonalnie do wielkości i wartości rynku reklamowego w ich kraju, czyli uogólniając: mały kraj, mały rynek, więc mały procent z dochodu marketingowego dla klubów pochodzących z danego kraju. Natomiast premie pieniężne za występ w rozgrywkach każdy z klubów otrzymał według ustalonego wcześniej taryfikatora za awans do fazy grupowej i poszczególnych rund oraz zdobycie trofeum, a także za zwycięstwo i remis w meczach fazy grupowej. i tak najwięcej, mimo iż nie wystąpił nawet w półfinale Champions League sezonu 2012/13, zainkasował od UEFA Juventus Turyn (razem 65,3 mln euro, z czego aż 44,8 mln euro z udziału w zyskach. Zwycięzca Champions League - Bayern Monachium zarobił 55,0 mln euro, z czego 19,1 mln euro z udziału w zyskach, a finalista Champions League - Borussia Dortmund wzbogaciła się o 52,1 mln euro, z czego 21,7 mln z udziału w zyskach. Najmniej zarobiły białoruskie BATE Borysów - 10,8 mln euro, z czego zaledwie 0,2 mln euro z udziału w zyskach i chorwackie NK Dinamo Zagrzeb - 10,5 mln euro, z czego 1,4 mln euro z udziału w zyskach (dane za portalem internetowym www.archiwumfutbolu.pl).

W rozgrywkach Europa League zdarza się sporadycznie naszym klubom wziąć udział w fazie grupowej. Największy sukces klubowy w tych rozgrywkach uzyskała Legia Warszawa i Wisła Kraków w 2012 r., awansując do 1/16 finału Europa League (zostały odpowiednio wyeliminowane przez Sporting Lizbona oraz Standard Liege w lutym 2012 r.), uzyskując przychód przekazany przez UEFA, jako premię z tytułu uczestnictwa, odpowiednio po 1,62 mln euro, na co składały się premia 640 tys. euro za awans do fazy grupowej Europa League, 360 tys. euro za rozegranie sześciu meczów w fazie grupowej (po 60 tys. euro za mecz), 420 tys. euro za wygranie trzech meczów w fazie grupowej (po 140 tys. euro za zwycięstwo) i 200 tys. euro za awans do 1/16 finału.

Biorąc pod uwagę fakt wysokiego stopnia zainteresowania, prestiżu, jakim cieszą się uczestnicy oraz ogromnych pieniędzy związanych ze startem w tych rozgrywkach w Europie, pojawia się pokusa nieuczciwego wpływania na osiągnięcie wyniku sportowego w piłce nożnej.

REGULACJE UEFA DOTYCZĄCE KORUPCJI SPORTOWEJ

Pomimo tych uwarunkowań europejska piłka nożna ma szczątkowe doświadczenia w zakresie zdarzeń o charakterze korupcyjnym. UEFA traktuje czyny

o charakterze korupcyjnym jako jedne z najpoważniejszych przestępstw dyscyplinarnych w ramach postępowania wewnątrzfederacyjnego. Czyny przestępcze o charakterze korupcji sportowej spenalizowane są w Regulaminie Dyscyplinarnym FIFA. Z przepisów wewnętrznych wynika m.in. to, że czyny korupcyjne nie ulegają przedawnieniu (FIFA Disciplinary Code, 2011, s. 27, art. 42. § 3.). Sankcje dla sprawców wynikające z jej udowodnienia są dotkliwe: grzywna do 10.000 CHF, przepadek środków uzyskanych w wyniku korupcji, do wykluczenia z rozgrywek, a nawet ze struktury UEFA włącznie (FIFA Disciplinary Code, 2011, s. 36, art. 62.).

Spośród ogromnej liczby meczów pucharowych rozgrywanych rocznie pod auspicjami UEFA w Europie, a więc potencjalnych zdarzeń korupcyjnych, można wymienić zaledwie kilka orzeczeń udowodnionej korupcji np. próbę przekupstwa hiszpańskiego sędziego Antonio Lopeza Nieto odzieżą futrzaną wartą ok. 30.000 USD przez działaczy Dinama Kijów (wiceprezesa Wasyla Babyczuka oraz członka zarządu klubu Ihora Surkisa) w wygranym meczu 1:0 z Panathinaikosem Ateny w sezonie 1995/96 (13.09.1995 r.). Sankcją było wtedy wykluczenie klubu Dinamo Kijów z rozgrywek pucharowych na 2 lata.

We wrześniu br. UEFA ukarała wykluczeniem z Champions League w obecnym sezonie Metalista Charkow (Ukraina) za ustawienie meczu ligi ukraińskiej z Karpatami Lwów i Fenerbahce Sztambuł (Turcja) za nieuczciwe zdobycie Mistrzostwa Turcji w 2011 r. (według „Daily Record” z dn. 28.08.2013 r.).

KORUPCJA SPORTOWA WEWNĄTRZ STRUKTURY PZPN PRZED LIPCEM 2003 R.

Delikt korupcji sportowej skodyfikowany jest również w Polsce w wymiarze krajowym (federację krajową - przypis autora) w Regulaminie Dyscyplinarnym PZPN. Jednakże w zakresie skuteczności funkcjonowania przepisów związkowych regulujących normy zachowania korupcji sportowej należy wyróżnić okres sprzed wprowadzenia definicji korupcji sportowej do polskiego prawa powszechnego (w lipcu 2003 r. - przypis autora) i po tym terminie.

Spośród mnogości zdarzeń w krajowej polskiej piłce nożnej, co do których występowało podejrzenie popełnienia czynu korupcji sportowej w okresie sprzed nowelizacji kodeksu karnego z lipca 2003 r. najbardziej spektakularne wydają się być głośna sprawa ostatniej kolejki sezonu 1992/93, w której to kluby Legii Warszawa i ŁKS-u Łódź rywalizowały „korespondencyjnie” o klubowe Mistrzostwo Polski. Wynik rywalizacji sportowej był iście „hokejoywy”, a bramki dla pretendentów do tytułu mistrzowskiego „padały jak z rogu obfitości”. Kolejnym spektakularnym wydarzeniem, elektryzującym opinię publiczną, o charakterze korupcyjnym była rywalizacja o pozostanie w Ekstraklasie pomiędzy klubami Świt Nowy Dwór Mazowiecki a Szczakowianką Jaworzno w czerwcu 2003 r. (a więc w przededniu

wejścia w życie noweli kodeksu karnego w zakresie korupcji sportowej - przypis autora). W obu powyższych przypadkach organy jurysdykcyjne PZPN surowo ukarały winne podmioty i tak m.in. klubom Legii Warszawa, ŁKS Łódź odebrano zdobyte tytuły, odpowiednio Mistrza Polski i Vice Mistrza Polski, a Szczakowianka Jaworzno została relegowana z najwyższej piłkarskiej klasy rozgrywkowej o szczebel niżej. Jednocześnie na kluby wysokie kary finansowe, a uczestników tych meczów zdyskwalifikowano.

W tym miejscu należy obiektywnie stwierdzić, że gros opinii publicznej w Polsce, zwłaszcza media (prasa, radio i telewizja) negatywnie oceniły tryb postępowania organów dyscyplinarnych PZPN i wymiar nałożonych kar na sprawców. Wydziałowi Dyscypliny (organ i instancji PZPN - przypis autora) i Najwyższej Komisji Odwoławczej (organ II instancji PZPN - przypis autora) zarzucano niekonstytucyjność postępowań i orzeczonych sankcji, uchybienia w procedurze, niedoskonałości w zakresie przeprowadzania postępowania przygotowawczego, brak precyzyjnych materialno-prawnych podstaw uzasadniających zastosowane środki karne. Oczywiście z formalnego punktu widzenia zarzuty te były słuszne, niemniej jednak z drugiej strony trudno oczekiwać, aby taka struktura jak PZPN, funkcjonująca w Polsce w ramach prawa o stowarzyszeniach, posiadała profesjonalne, czyli zawodowe struktury wyposażone w instrumenty prawne umożliwiające skutecznie dochodzenia celem wyjaśnienia wszelkich okoliczności naruszenia przepisów wewnętrznych, np. Regulaminu Dyscyplinarnego PZPN w związku z korupcją sportową w ramach postępowania przygotowawczego. Organy dyscyplinarne PZPN są i były rekrutowane na zasadzie dobrowolności przystąpienia i co do zasady są nieodpłatne. Tożsamy mechanizm ma zastosowanie z członkami stowarzyszenia, jakim jest PZPN, tj. klubami piłkarskimi. Również one funkcjonują w PZPN na zasadzie dobrowolności. W związku z powyższym organy dyscyplinarne nie miały możliwości zastosowania całej gamy środków, w które wyposażone są np. organy ścigania w Polsce, tj. imperatywu państwowego, przymusu bezpośredniego, środków zapobiegawczych w postaci zatrzymania, grzywny czy sankcji za składanie fałszywych zeznań. Ponadto PZPN jako struktura powołana do krzewienia dyscypliny piłki nożnej w Polsce, nigdy nie wypracuje struktur quasi państwowych, a więc jeśli chodzi o kwestie jurysdykcyjne np. quasi organów ścigania i quasi wymiaru sprawiedliwości. Tylko w takiej sytuacji można by zarzucać PZPN i jednocześnie wskazywać, że nie zostały dochowane w trakcie procedury wyjaśniającej w ramach postępowań dotyczących czynów korupcyjnych fundamentalne zasady postępowania karnego znane np. z punktu widzenia norm i zasad procedury karnej demokratycznego państwa prawa, takich jak zasada kontradyktoryjności, prawa do obrony, uprawnienia obwinionych do aktywnego uczestniczenia w postępowaniu wyjaśniającym. Wszystkie te kwestie musiały mocno zaważyć na niedoskonałej

ocenie decyzji organów dyscyplinarnych PZPN. Sytuacja taka spowodowała oparcie orzeczeń organów jurysdykcyjnych na poszlakach i dowodach daleko pośrednich, jednakże w ocenie zdroworozsądkowej logiki, zasad doświadczenia życiowego i wiedzy uwzględniającej specyfikę środowiska piłkarskiego trudno zarzucić organom dyscyplinarnym PZPN podjęcie wadliwych orzeczeń.

KORUPCJA SPORTOWA WEWNĄTRZ STRUKTURY PZPN PO 1 LIPCA 2003 R.

W drugim okresie funkcjonowania judykatury federacyjnej następującej po wejściu do polskiego prawa karnego definicji *korupcji sportowej*, organy dyscyplinarne PZPN rozpoczęły ścisłą współpracę z Prokuraturą Apelacyjną we Wrocławiu, zajmującą się postępowaniami w zakresie przestępstw korupcji w polskiej piłce nożnej w obszarze prawa powszechnego. Instrumenty prawne nadane przez ustawodawcę organom ścigania skutkowały zgromadzeniem wysokiej jakości materiału dowodowego w kwestiach korupcji sportowej. Początkowa wzajemna nieufność stron ustąpiła pełnej współpracy, co spowodowało lawinowy wzrost postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w PZPN w ramach postępowania wewnątrzwiązkowego. Oprócz wielu ukaranych za działanie korupcyjne osób fizycznych, z których najbardziej znane to trenerzy: były selekcjoner reprezentacji Polski, Janusz Wójcik i szkoleniowiec Legii Warszawa, z którą w 2006 r. zdobył mistrzostwo Polski, Dariusz Wdowczyk, zawodnicy: reprezentanci Polski - Łukasz Piszczek, Wojciech Łobodziński, Radosław Matusiak, Maciej Iwański, działacze futbolowi jak członek zarządu PZPN Wit Żelazko, surowymi sankcjami dyscyplinarnymi zostały ukarane osoby prawne, jakimi są kluby piłkarskie w Polsce. Ta niespotykana sankcja (odpowiedzialności zbiorowej - przypis autora) w ramach polskiej procedury karnej stosowana jest w ramach postępowania wewnątrzfederacyjnego zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. W ramach postępowania związkowego surowe kary dyscyplinarne, włącznie z degradacją do niższej klasy rozgrywkowej, zostały nałożone na następujące kluby: Arka Gdynia, Cracovia Kraków, Jagiellonia Białystok, Piast Gliwice, Widzew Łódź, Zagłębie Lubin. Należy również podkreślić, że PZPN przeciwdziałając pandemii zjawiska korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej, wprowadził szereg prewencyjnych regulacji antykorupcyjnych do obrotu federacyjnego, np. składanie oświadczeń antykorupcyjnych przez działaczy sportowych pracujących w strukturach związkowych, sędziów piłkarskich oraz zawodników zawierających profesjonalne umowy z klubami. Przedmiotowe oświadczenia zawierają wysoką karę umowną zapisaną na rzecz podmiotu pokrzywdzonego lub poszkodowanego przez osobę składającą deklarację antykorupcyjną.

Dlatego też jakość podjętych działań przeciwdziałających korupcji sportowej przez PZPN poprzez wprowadzenie nowych regulacji do funkcjonowania obrotu

profesjonalnej ligi piłkarskiej należy ocenić pozytywnie. Zmianie uległy przepisy związkowe PZPN, dostosowujące swoje normy do FIFA, zaostrzając sankcje wobec sprawców czynów korupcyjnych oraz znoszące przedawnienie w zakresie czynów korupcji sportowej (Uchwała nr VIII/65 z dnia 10 maja 2007 r. Zarządu PZPN w sprawie przedawnienia przewinień dyscyplinarnych w polskiej piłce nożnej, pkt. i ust. 2).

SKUTKI FINANSOWE ODDZIAŁYWANIA KORUPCJI SPORTOWEJ DLA PROFESJONALNEJ PIŁKI NOŻNEJ W POLSCE

Skala korupcji w polskiej piłce nożnej, przybierając rozmiary powszechnej patologii, bezpośrednio wpłynęła na obniżenie poziomu sportowego klubów piłkarskich, a tym samym na ich wyniki ekonomiczne.

Na rynku krajowym zamiar przekupstwa sędziego, piłkarzy drużyny przeciwnej wydawał się szybszy w osiągnięciu wyniku sportowego niż rzetelne i uczciwe budowanie wartości sportowej zespołu piłkarskiego. W wymiarze sportowej rywalizacji na poziomie europejskim spowodowało to brak możliwości osiągnięcia odpowiednich wyników sportowo-ekonomicznych w stosunku do gospodarczego potencjału Polski. W skali wartości ekonomicznej różnica w przychodach pomiędzy porównywalną piłkarską ligą holenderską Eredivisie a polską Ekstraklasą stanowić może wymierną różnicę w uszczupleniu dochodów ligi polskiej. Porównując dane 2011 r., można przyjąć, że pomniejszenie tych przychodów piłkarskich klubów w Polsce w ostatnich 5 latach wynosiło ok. 6 mld 400 mln zł.

Stanowi to proporcjonalne pomniejszenie wpływu dochodów do budżetu państwa z tytułu wszelkich należnych podatków, spadku możliwego zatrudnienia w dziedzinie szeroko pojętego przemysłu piłkarskiego, ogólnego spadku nastrojów społecznych ściśle związanych z funkcjonowaniem społecznych emocji generowanych przez futbol jako jednego z podstawowych nośników grupowych emocji społecznych. Wystarczy przypomnieć, że uczestniczących w rozgrywkach piłkarskiej ekstraklasy bezpośrednio na stadionach w sezonie 2012/2013 widzów było ok. 2 mln (raport Ernst & Young „Ekstraklasa piłkarskiego biznesu 2012”).

Właściwa penalizacja korupcji sportowej na podstawie zapisów ustawy o sporcie, skuteczne wykrywanie przestępstw korupcji sportowej przez organy ścigania i sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w wykrywaniu oraz nieuchronnym skazywaniu sprawców musi doprowadzić do zmarginalizowania zachowań korupcyjnych w Polsce. Ponad wszelką wątpliwość zwalczanie tego zjawiska wpływa bezpośrednio na wzrost wartości przychodów polskich klubów piłkarskich, zwiększenie ich kapitalizacji, co przyczyni się w sposób jednoznaczny do wzrostu potencjału gospodarczego Polski w tym sektorze życia publicznego.

Reasumując, korupcja sportowa jest groźnym zjawiskiem patologicznym, które poprzez swój bezpośredni zasięg oddziaływania wpływa na obniżenie wartości sportowo-ekonomicznej podmiotów gospodarczych w Polsce, jakimi są piłkarskie kluby. Niniejsze opracowanie służyć ma zdefiniowaniu źródeł i skali korupcji sportowej w polskiej piłce nożnej oraz jej wpływu na potencjał gospodarczy kraju.

Przeżywanie rywalizacji sportowej polskich klubów piłkarskich z innymi klubami na arenie europejskiej z klubami, które w dzisiejszych czasach są potężnymi korporacjami gospodarczymi, uzmysławia nam, jakie opóźnienie rozwojowe spowodowała skala powszechności przestępstwa korupcji sportowej w Polsce.

REFERENCES:

Annual Review of Football Finance. Analiza Deloitte na podstawie danych przesłanych przez kluby za rok kalendarzowy 2011.

Mała Encyklopedia Prawa, PWN, Warszawa 1980.

Raport Ernst & Young, *Ekstraklasa piłkarskiego biznesu 2012*.

Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1978.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy - kodeks karny i niektórych innych ustaw. Dz. U z 2003 r., nr 111, poz. 1061.

Konwencja cywilnoprawna o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dziennik Ustaw z dnia 16 listopada 2004 r.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Dz. U z 2012 r. poz. 621 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Dz. U z 2010 r., nr 127, poz. 857.

FIFA Disciplinary Code - edition 2011 - consolidation.

Regulamin Dyscyplinarny PZPN tekst jednolity z dn. 21 czerwca 2013 r.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Raport z 2013 r. *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarcze oraz warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, oprac. Jan Misiąg, Wojciech Misiąg, Marcin Tomalak, Pozyskano (21.01.2014 r.) z <https://ksiegarnia.wsiz.pl/image/data/dokumenty/raport.pdf>.

Raport z 2011 r. IMPACT na zlecenie spółki celowej Ministra Sportu i Turystyki

- Pl.2012 Sp. z o.o. pod redakcją Jakuba Borowskiego. Pozyskano (21.01.2014 r.) z (<http://www.2012.org.pl/pl/euro-2012/co-zostanie-po-euro/raport-impact.html>).
- Rządowy program inwestycyjny *Moje boisko - Orlik 2012*. Pozyskano (21.01.2014 r.) z (<http://orlik2012.pl/dev.php/o-programie/opis-programu>).
- Wartość inwestycji w Polsce związanej z Euro 2012. Pozyskano (21.01.2014 r.) z (<http://www.wprost.pl/ar/331692/Miller-na-Euro-wydalismy-prawie-dwa-budzety-NFZ/>).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 23 czerwca 2009 r., sygn. Akt K 54/07. Pozyskano (09.11.2013 r.) z <http://www.sejmometr.pl/prawo/14449>.
- Blog Piłkarska Mafia. Pozyskano (09.11.2013 r.) z <http://pilkarskamafia.blogspot.com/>
- UEFA. Pozyskano (09.11.2013 r.) z <http://www.uefa.com/memberassociations/uefarankings/country/index.html>.
- Orzeczenie UEFA Appeals Body z dn. 15 lipca 2013 r. i 14 sierpnia 2013 r. Pozyskano z <http://www.dailyrecord.co.uk/sport/football/football-news/uefa-match-fixing-bans-fenerbahce-metalist-2233824>.
- Dane dotyczące widzów na stadionach w Holandii i Polsce www.european-football-statistic.co.uk.
- Podział zysków z udziału w Champions League UEFA sezonu 2012/13 www.archiwumfutbolu.pl.
- Ekstraklasa Net. Pozyskano (09.11.2013 r.) z http://ekstraklasa.net/blisko-2-miliony-widzow-na-trybunach-ekstraklasy-w-sezonie-2012-13-statystyki,artykul.html?material_id=51ace81ab564dab231000000#zamknij.

CZĘŚĆ III - KORUPCJA A PRAWO – WYBRANE UJĘCIA

**LEGAL DESCRIPTION OF THE CORRUPTIVE ACTIONS – PROPOSAL
FOR CHARGES CONSTRUCTION**

**KWALIFIKACJA PRAWNA CZYNÓW O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM –
PROPOZYCJA KONSTRUKCJI ZARZUTU**

nadkom. dr Dorota Mocarska

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
Wydział Administracji
Instytut Prawa i Administracji
d.mocarska@wspol.edu.pl

ABSTRACTS

Features of the criminal offence from 231 article of the Polish Penal Code have been defined by legislator not tightly in general. The legislator did it on purpose of establishing the legal regulation concerning every actions of public officials relying on abusing of powers or negligence of duties. These actions have to result in a harm for public or private interest. Assigning responsibility to the public officer for negligence in the first place requires precise establishing of the officers duties and evaluation if his behaviour has broken one of these legally described duties.

The clause of subsidiarity from article 231§ 4 of the above mentioned Penal Code states, that if the perpetrators` behaviour is based on abusing or neglecting his powers in order to achieve financial or personal benefit and additionally on causing harm to the public or private interest, this behavior fulfills features of the crime of venality from 228 article of the Penal Code.

Znamiona przestępstwa z art. 231. k.k. słusznie zostały określone przez ustawodawcę w sposób ogólnikowy. Celem ustawodawcy formułującego w taki sposób powyższy przepis było ustanowienie takiego przepisu, pod który podpadałby wszelkie działania funkcjonariuszy publicznych polegające na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków, mające jednocześnie cechę działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Przypisanie funkcjonariuszowi publicznemu odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków wymaga ustalenia w pierwszej kolejności treści i źródła obowiązków funkcjonariusza a następnie oceny, czy zarzucone zachowanie naruszyło któryś z tych zakazów.

Klauzula subsydiarności z art. 231. § 4. k.k. stanowi, że gdy zachowanie sprawcy przekraczającego swe uprawnienia lub niedopełniającego obowiązku w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej i działającego na szkodę interesu

publicznego lub prywatnego wyczerpuje znamiona przestępstwa sprzedajności, zastosowanie znajduje art. 228. k.k.

KEY WORDS:

corruption, Police, security, legal description, charges

korupcja, Policja, bezpieczeństwo, kwalifikacja prawna, zarzut

WPROWADZENIE

Kodeks karny w art. 231 § 4 wprowadził klauzulę subsydiarności ograniczoną tylko do typu kwalifikowanego ze względu na korzyść majątkową jako cel działania sprawcy, ustępując pierwszeństwa art. 228. k.k. przed art. 231. § 2. k.k. Klauzula subsydiarności z art. 231. § 4. k.k. stanowi, że gdy zachowanie sprawcy przekraczającego swe uprawnienia lub niedopełniającego obowiązku w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej i działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego wyczerpuje znamiona przestępstwa sprzedajności, zastosowanie znajduje art. 228. k.k.

Subsydiarny charakter przepisów obejmujących przestępstwo nadużycia władzy powoduje, że ustępuje ono na rzecz innego przepisu – art. 228. k.k. Jeżeli czyn funkcjonariusza publicznego oprócz znamion z art. 231. § 2. k.k. wyczerpuje znamiona z art. 228. k.k. zgodnie z zasadą *lex primaria derogat legi subsidiariae* (art. 231. § 4. k.k.), art. 231. § 2. k.k. jako posiłkowy ustąpi na rzecz przepisu pierwotnego z art. 228. k.k. (Z. Kallaus, 1982). Przepis art. 231. § 4. k.k. ma charakter subsydiarny, co oznacza, że nie odnosi się do niego żadna zasada części ogólnej o kumulatywnym zbiegu przepisów, a art. 11. § 2. k.k. nie ma zastosowania, gdy czyn jednocześnie wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 231. § 2. k.k. i art. 228. k.k. (J. Bednarzak, Nowe Prawo 1968/ 11). Oznacza to, że sprawca łapownictwa biernego odpowiada tylko na podstawie art. 228. k.k. i jego czyn nie podlega kumulatywnej kwalifikacji prawnej z art. 231. § 2. k.k., mimo że wyczerpuje znamiona tego przepisu.

Znamiona przestępstwa z art. 231. k.k. słusznie zostały określone przez ustawodawcę w sposób ogólnikowy. Celem ustawodawcy formułującego w taki sposób powyższy przepis było ustanowienie takiego przepisu, pod który podpadałby wszelkie działania funkcjonariuszy publicznych polegające na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków, mające jednocześnie cechę działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (M. Wincenciak, Samorząd Terytorialny 2000/ 4). Art. 231. k.k. przewiduje dwie postacie zachowania się jako równorzędne znamiona strony przedmiotowej: przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków. Te znamiona czynnościowe powtarzają się

we wszystkich typach przestępstwa nadużycia władzy (S. Hoc, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2005/4; Prokuratura Krajowa, Biuro do Spraw Przestępczości Zorganizowanej, Warszawa 2000). Przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków jest tylko taka czynność, która ma charakter czynności służbowej i dotyczy osób lub dobra, w stosunku do których sprawca występuje jako funkcjonariusz publiczny i które z tytułu swych uprawnień powinien chronić (A. Spotowski, Warszawa 1972).

Przekroczenie uprawnień występuje w sytuacji, gdy funkcjonariusz publiczny podejmuje czynność służbową wykraczającą poza jego uprawnienia, jak i czynność wprawdzie mieszczącą się w zakresie jego uprawnień, ale do podjęcia której nie było podstawy albo gdy wykonanie czynności nastąpiło z pogwałceniem stosowych procedur. Dla uznania przekroczenia przez funkcjonariusza publicznego swoich uprawnień nie wystarczy stwierdzić, że dokonana przez niego czynność leży poza zakresem jego uprawnień. Musi ona pozostawać w merytorycznym lub formalnym związku z jego działalnością (T. Kaczmarek, *Nowe Prawo* 1960/11; T. Kaczmarek, Warszawa 2006, A. Spotowski, Warszawa 1972), a ewentualne przekroczenie uprawnień zachodzić może tylko w tej dziedzinie, tej działalności służbowej i obejmować tylko te czynności, które mają charakter służbowy i dotyczą osób lub dobra, w stosunku do których sprawca występuje jako funkcjonariusz publiczny (S. Huczek, *Biuletyn Informacyjny Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy* 2005/1; M. Sawa-Szeliga, Legionowo 2000; S. Huczek, *Biuletyn Informacyjny Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy* 2005/1; M. Sawa-Szeliga, Legionowo 2000; O. Górniok, Warszawa 2000).

Niedopełnienie obowiązku polega na zaniechaniu podjęcia takich czynności, które w danej sytuacji faktycznej, zgodnie z obowiązującymi przepisami lub regulacjami postępowania należało podjąć. Niedopełnienie obowiązków może polegać na całkowitym zaniechaniu lub częściowym jego wypełnieniu (nienależyte, niedbałe wypełnienie obowiązku jest niedopełnieniem jego należytego wykonania), a także na pozytywnym działaniu, jeżeli obowiązek wymagał powstrzymania się od pewnych działań (S. Hoc, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2005/4).

Przypisanie funkcjonariuszowi publicznemu odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków wymaga ustalenia w pierwszej kolejności treści i źródła obowiązków funkcjonariusza a następnie oceny, czy zarzucone zachowanie naruszyło któryś z tych zakazów (O. Górniok, Warszawa 2006). Podstawowym obowiązkiem organu rozpoznającego sprawę o nadużycie władzy jest szczegółowe ustalenie zakresu obowiązków i uprawnień sprawców, a następnie odniesienie tych obowiązków i uprawnień do konkretnie zaistniałej sytuacji, w której znalazł się funkcjonariusz publiczny w styczności z interesem publicznym lub prywatnym (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2005 r., WA 25/04, wyrok

Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 1983 r., IV KR 359/82).

Nadużycie władzy przez funkcjonariusza publicznego w drodze przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków samo w sobie nie stanowi jeszcze przestępstwa. Zgodnie z art. 231. § 1. k.k. zachowanie funkcjonariusza publicznego polegające na wypełnieniu jednej z postaci nadużycia władzy wyczerpuje znamiona typu tego przestępstwa dopiero wówczas, gdy działa on na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, dla przypisania sprawcy czynu z art. 231.1 k.k., musi wiązać się z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków funkcjonariusza publicznego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2004 r., WA 7/04).

Wyroki skazujące funkcjonariuszy publicznych za przestępne nadużycie władzy każdorazowo powinny wskazywać, na czym konkretnie polegało niebezpieczeństwo szkody lub spowodowana szkoda dla danego interesu publicznego lub prywatnego, gdyż w sytuacji braku tego elementu, przy samym nadużyciu władzy, nadużycie to może pociągać za sobą tylko odpowiedzialność dyscyplinarną lub służbową (Z. Kallaus, Warszawa 1982). Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego ma wiązać się z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków funkcjonariusza publicznego.

W odróżnieniu od przestępstw stypizowanych w art. 231. § 1. i § 2. k.k., do znamion których należy jedynie narażenie na niebezpieczeństwo spowodowania szkody w interesie publicznym lub prywatnym, ich nieumyślna odmiana ujęta w art. 231. § 3. k.k., wiąże się z naruszeniem dobra chronionego prawem, polegającym na wyrządzeniu istotnej szkody, stanowiącym następstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków (Z. Kallaus, Warszawa 1982). w typie nieumyślnym przestępstwo nadużycia władzy nie jest przestępstwem narażenia na niebezpieczeństwo szkody, ale przestępstwem naruszającym interes publiczny lub prywatny wtedy, gdy szkoda jest istotna. Nieumyślny typ przestępnego nadużycia władzy charakteryzuje się wystąpieniem skutku w postaci istotnej szkody. Szkoda musi być rzeczywista i konkretna, taka, która pociągnęła za sobą realne i widoczne zmiany (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1983 r., III KR 336/82).

Typ kwalifikowany przestępstwa nadużycia władzy został wyodrębniony ze względu na stronę podmiotową. Zachowanie sprawcy charakteryzuje się szczególnym nastawieniem psychicznym sprawcy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2003 r., WA 48/03). Art. 231. § 2. k.k. został wyodrębniony ze względu na cel przyświecający funkcjonariuszowi publicznemu, jakim jest cel osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Korzyść majątkowa, aby można było ją sprawcy przypisać, musi być objęta jego zamiarem, zaś ten wymiar subiektywny jest tak istotny, że nie obciąża się korzyścią majątkową sprawcy nawet wtedy, ją osiągnął, jeżeli w chwili czynu do niej nie dążył (J. Waszczyński, *Państwo i Prawo*,

1981/1). Przesłpstwo z art. 231. § 2. k.k. zachodzi wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny przez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, będące działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, chce osiągnąć korzyść majątkową lub osobistą (zamiar bezpośredni), a nie wtedy, gdy jedynie możliwość osiągnięcia takiej korzyści przewiduje i na nią się godzi (zamiar ewentualny) (Z. Kallaus., Warszawa 1982, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 1974 r., Rw 1093/73).

Wskazane w artykule konstrukcje zarzutu zostały wyodrębnione podczas analizy akt postępowania prowadzonej w związku badaniami dotyczącymi *Przesłpnego nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Policji*. Badaniami objęto 893 spraw, tj. 100% spraw dotyczących przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Policji, wskazanych w systemie rejestracji Temida (system statystyczny Komendy Głównej Policji) w latach 1999 – 2006. Analizie badawczej poddano 667 spraw, co stanowiło 74% wszystkich spraw poddanych analizie badawczej. Przeprowadzono analizę badanych spraw pod względem kwalifikacji prawnej czynu, w wyniku której wyodrębniono w oparciu o kryterium kwalifikacji prawnej czynu prowadzonego postępowania: 519 spraw kwalifikowanych z art. 231. § 1. k.k., co stanowiło 78% spraw poddanych analizie, 10 spraw kwalifikowanych z art. 231. § 2. k.k. (2% spraw), 8 spraw kwalifikowanych z art. 231. § 3. k.k. (1% spraw), 36 spraw kwalifikowanych z art. 228. § 1. k.k. (5% spraw), 79 spraw kwalifikowanych z art. 228. § 3. k.k. i 15 spraw kwalifikowanych z art. 228. § 4. k.k. Analiza nie wyodrębniła spraw kwalifikowanych z art. 228. § 2 i 5. k.k.

PROPOZYCJE KONSTRUKCJI ZARZUTU, KTÓRE MOŻNA PRZYJĄĆ ZA WŁAŚCIWE

A. PROCEDURA PRZEPROWADZANIA KONTROLI DROGOWEJ

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, jako funkcjonariusze policji, podczas dokonywania kontroli drogowej pojazdu Renault Clio nr rej. NSZ 1234 kierowanego przez Jana Kowalskiego, po uprzednim przeprowadzeniu badania wymienionego na zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu przy użyciu alkometru typu Lion o nr rej. 012345 i uzyskaniu wyniku 0,16 mg/dm³, przyjęli obietnicę korzyści majątkowej w kwocie 500 zł, uzależniając od jej otrzymania odstąpienie od wykonania prawnej czynności służbowej w postaci zatrzymania prawa jazdy, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (4 Ds. 243/03);

II. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc referentem Sekcji Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, i z tego tytułu pełniąc funkcję publiczną, zażądał korzyści majątkowej w wysokości 1 000 zł i otrzymał ją w wysokości 500 zł od Jana Kowalskiego, poruszającego się samochodem osobowym marki Renault Clio, nr rej. NSZ 1234, w zamian za odstąpienie od wykonywa-

nia czynności służbowych związanych z zatrzymaniem dowodu rejestracyjnego – z uwagi na nieważność badań technicznych oraz prawdopodobnym kierowaniem pojazdem w stanie po użyciu alkoholu poprzez zaniechanie potwierdzenia stanu trzeźwości przez badanie krwi na zawartość alkoholu i wynikających z tego okoliczności prowadzących do ukarania i ewentualnego zatrzymania prawa jazdy, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 1105/02);

III. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, pełniąc funkcję publiczną jako funkcjonariusz Policji, w patrolu zmotoryzowanym, pozostając w dyspozycji Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, przyjął korzyść majątkową w kwocie 20 zł od Jana Kowalskiego w zamian za odstąpienie od ukarania go mandatem karnym za popełnione wykroczenie drogowe – niezastosowania się do znaku zakazu – art. 92. § 1. k.w., tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 161/03/SW);

IV. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, jako funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, pełniąc służbę patrolową, podczas kontroli samochodu osobowego marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 i po stwierdzeniu nieprawidłowości w zakresie dopuszczenia tego pojazdu do ruchu drogowego, przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 100 zł, odstępując jednocześnie od przewidzianych prawem czynności służbowych, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 3521/00/ś);

V. w dniu 1 września 2013 r. jako funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, od zatrzymanego do kontroli drogowej kierowcy samochodu osobowego marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 zażądali korzyści majątkowej w kwocie 500 zł w zamian za odstąpienie od wykonania czynności służbowej zatrzymania dowodu rejestracyjnego pojazdu, w związku z ujawnieniem upływu ważności obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (2 Ds. 522/00);

VI. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszem Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie i pełniąc obowiązki służbowe zażądał, a następnie przyjął od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 400 zł w zamian za odstąpienie od wykonania służbowej czynności prawnej powiadomienia Funduszu Gwarantowanych Świadczeń i Reasekuracji o braku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej na ciągnik rolniczy będący w użytkowaniu Jana Kowalskiego, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 610/05/s);

VII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu pełniąc służbę w zmotoryzowanym patrolu, zatrzymali do kontroli drogowej poruszającego się samochodem osobowym marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 obywatela Danii Jana Kowalskiego, któremu w czasie kontroli zarzucili przekro-

czenie prędkości o 23 km/h oraz brak prawa jazdy, zaś za niewyciągnięcie z tego tytułu konsekwencji prawnych w postaci wymierzenia mandatu karnego przyjęli od niego korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie ok. 3 200 koron duńskich o wartości ok. 1 680 zł, czym naruszyli obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa kodeksu wykroczeń i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (1 Ds. 3247/00/s);

VIII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, pełniąc w patrolu zmotoryzowanym Sekcji Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, przyjęli korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 200 zł od Jana Kowalskiego, w zamian za odstąpienie od ukarania go mandatem karnym za kierowanie pojazdem ciężarowym marki Renault Premium nr rej. NZZ 1234 bez dowodu rejestracyjnego i ubezpieczenia OC oraz za odstąpienie od odholowania wyżej wymienionego pojazdu na parking, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (5 Ds. 218/03);

IX. w dniu 1 września 2013 r., w Szczytnie będąc funkcjonariuszami policji Sekcji Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 1 200 zł, w zamian za odstąpienie od ukarania go za popełnione wykroczenie drogowe polegające na niezatrzymaniu się do kontroli, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 4/02/S).

B. PRZEPROWADZANIE CZYNNOŚCI PROCESOWYCH

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszem Policji, zażądał od Jana Kowalskiego korzyści majątkowej w kwocie 1 000 zł, w zamian za umorzenie dochodzenia prowadzonego przeciwko niemu, a zarejestrowanego w Prokuraturze Rejonowej w Szczytnie pod sygn. 1 Ds. 123/12, tj. art. 228. § 3. k.k. (3 Ds. 279/02);

II. w okresie od 14 lipca do początku września 2013 r. w Szczytnie, w warunkach czynu ciągłego, jako policjant Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w czasie prowadzonego przez siebie dochodzenia w sprawie Ds. 123/12, dwukrotnie zażądał korzyści majątkowej w kwocie 9 600 zł od podejrzanego Jana Kowalskiego, w zamian za korzystną dla niego zmianę jego wyjaśnień i zarzutu, będących naruszeniem przepisów prawa, tj. art. 228. § 3. k.k. w zw. z art. 12. k.k. (Ds. 198/01).

III. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu jako funkcjonariusze Policji z Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, przyjęli korzyść majątkową w wysokości 3 000 zł od Jana Kowalskiego, w zamian za zmianę jego roli procesowej z podejrzanego na świadka w sprawie 1 Ds. 123/12

prowadzonej przez Prokuraturę Rejonową Policji w Szczytnie, tj. art. 228. § 4. k.k. (1 Ds. 256/00);

IV. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej jako funkcjonariusz Policji po wykonaniu obowiązków służbowych na miejscu przestępstwa kradzieży z włamaniem popełnionego na szkodę Jana Kowalskiego, zażądał od wymienionego, a następnie przyjął od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w postaci dwóch balsamów marki Nivea o łącznej wartości 20 zł w zamian za obietnicę dołożenia starań w wykryciu sprawców przestępstwa kradzieży z włamaniem, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (1 Ds. 82/03/S);

VI. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, jako funkcjonariusz Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie w związku z pełnieniem funkcji publicznej w zamian za naruszenie przepisów prawa, zażądał od Jana Kowalskiego korzyści majątkowej w postaci pieniędzy w kwocie 4 000 zł, a przyjął korzyść majątkową w postaci pieniędzy 2 500 zł, odstępując od wykonania czynności służbowych zatrzymania wyrobów akcyzowych bez polskich oznaczeń akcyzowych od Jana Kowalskiego i od wszczęcia postępowania karnego wobec niej, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 3047/03/Sw);

VII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszami Policji Komendy Powiatowej Policji, działając wspólnie i w porozumieniu, podczas kontroli na terenie giełdy owocowo-warzywnej przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 100 zł, w zamian za odstąpienie od zajęcia papierosów i alkoholu bez znaków skarbowych akcyzy, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (1 Ds. 4444/99);

VIII. w okresie od lipca 2013 r. do września 2013 r. w Szczytnie, jako funkcjonariusz Policji w stopniu nadkomisarza Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, przyjmował korzyści majątkowe w kwocie po 1 000 złotych miesięcznie od Jana Kowalskiego prowadzącego agencję towarzyską w lokalu Grosik w Tczewie w zamian za ochronę jego działalności, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 1480/03);

IX. 1 września 2013 r. w Szczytnie, po uprzednim okazaniu legitymacji służbowej i poinformowaniu, iż jest funkcjonariuszem Policji, w związku z odstąpieniem od czynności służbowych związanych z ujawnieniem sprzedaży wyrobów tytoniowych bez znaków akcyzy, przyjął od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 200 zł, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (4 Ds. 175/03/S);

X. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszem Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, zażądał od Jana Kowalskiego korzyści majątkowej w kwocie 5 000 zł w zamian za łagodne jego potraktowanie w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu karnym, a następnie przyjął od Jana Kowalskiego 1 000 zł na poczet żądanej kwoty, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (1 Ds. 529/03/IV).

PROPOZYCJE KONSTRUKCJI ZARZUTU, KTÓRYCH NIE MOŻNA PRZYJĄĆ ZA WŁAŚCIWE

A. PROCEDURA PRZEPROWADZANIA KONTROLI DROGOWEJ

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, jako funkcjonariusz Policji, w związku z postępowaniem mandatowym w sprawie popełnienia wykroczenia drogowego przez Jana Kowalskiego, przyjął od niego korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 80 zł, pod pozorem uiszczenia grzywny w drodze mandatu karnego, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 1632/02);

II. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, pełniąc służbę patrolową, działając wspólnie i w porozumieniu, przyjęli korzyść majątkową w kwocie 4000 zł od Jana Kowalskiego w zamian za zwrot dokumentów w postaci prawa jazdy Jana Kowalskiego, dowodu rejestracyjnego samochodu Renault Clio nr rej. NSZ 1234 i odstąpienie od czynności służbowych związanych z zatrzymaniem w trakcie kontroli drogowej Jana Kowalskiego kierującego pojazdem pod wpływem alkoholu, tj. o czyn z art. 228. § 1. i 3. k.k. (Ds. 1148/00);

III. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, wykonując czynności służbowe w związku z pełnieniem funkcji publicznej z racji zatrudnienia w Komendzie Powiatowej Policji w Szczytnie oraz działając wspólnie i w porozumieniu i będąc zobowiązanymi do podjęcia czynności służbowej, polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy i skierowaniu wniosku do sądu o ukaranie Jana Kowalskiego za popełnienie wykroczenia, spełnienie tej czynności uzależnili od otrzymania kwoty 300 zł i kwoty takiej zażądali od Jana Kowalskiego, a następnie po jej otrzymaniu zataili stan nietrzeźwości Jana Kowalskiego i nie wystąpili do sądu z wnioskiem o ukaranie oraz wpisali w notatniku służbowym fakt użycia alcometru wskazujący na wynik wynoszący 0,0% alkoholu w wydychanym powietrzu, tj. o czyn z art. 228. § 4. k.k. (Ds. 1462/00/s);

IV. w dniu 1 września 2013 r., w trakcie wykonywania obowiązków służbowych policjanta Ruchu Drogowego zażądał, a następnie przyjął od obywatela Niemiec Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 100 zł w zamian za niewystawienie mandatu za naruszenie przepisów ruchu drogowego, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 4/03);

V. w dniu 1 września 2013 r., będąc funkcjonariuszami Policji, działając wspólnie i w porozumieniu, wykonując czynności służbowe, przyjęli korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 600 zł od Jana Kowalskiego, w zamian za odstąpienie od ukarania do za jazdę w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 1411/99);

VI. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, w związku z pełnieniem funkcji publicznej tj. wykonywaniem obowiązków

służbowych funkcjonariusza Policji, żądali, następnie przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 500 zł w zamian za odstąpienie od ukarania go jako sprawcy wykroczenia, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (3 Ds. 17/2001);

VII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu z dotychczas nieustalonym funkcjonariuszem policji, pełniąc służbę w patrolu Policji, przyjął od Jana Kowalskiego kwotę 200 zł w zamian za odstąpienie od czynności służbowych, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 258/00);

VIII. w dniu 1 września 2013 r., w Szczytnie działając wspólnie i w porozumieniu, zażądali od Jana Kowalskiego korzyści majątkowej w postaci pieniędzy w zamian za odstąpienie od wykonania czynności służbowych polegających na ukaraniu Jana Kowalskiego mandatem, a następnie korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 100 zł od niego przyjęli, tj. o czyn z art. 228 § 1 k.k. (3 Ds. 59/03).

IX. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc zatrudnionym w charakterze funkcjonariusza Policji w Komendzie Powiatowej Policji w Szczytnie, w czasie kontroli drogowej samochodu osobowego marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 przyjął od kierowcy tego samochodu Jana Kowalskiego korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 150 zł, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 838/99/ś);

X. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu pełniąc służbę jako funkcjonariusze Sekcji Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w trakcie przeprowadzania kontroli drogowej Jana Kowalskiego przyjęli korzyść majątkową w postaci pieniędzy w kwocie 50 zł w zamian za odstąpienie od czynności służbowej, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 838/99/ś);

XI. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, jako funkcjonariusz Policji Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu z funkcjonariuszem Straży Miejskiej, zaniechał postępowania mandatowego po ujawnieniu, iż Jan Kowalski naruszył przepisy ruchu drogowego, za co przyjął korzyść majątkową od niego w kwocie 50 zł, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (4 Ds. 665/00/70);

XII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, będąc funkcjonariuszami Policji w trakcie pełnienia służby patrolowej radiowozem o numerze taktycznym T-100, po uprzednim zatrzymaniu i kontroli samochodu osobowego Renault Clio o nr rej. NSZ1234 jadącego bez włączonych świateł mijania, kierowanego przez Jana Kowalskiego, przyjęli od wymienionego mężczyzny korzyść majątkową w postaci pieniędzy 50 zł, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (Ds. 452/02);

XIII. w dniu 1 września 2013 r., w Szczytnie będąc funkcjonariuszem Policji, w związku z pełnieniem funkcji publicznej zażądał od Jana Kowalskiego korzyści

majątkowej w kwocie 600 zł w zamian za odstąpienie od czynności służbowych, które powinny być podjęte w związku z naruszeniem przepisów prawa drogowego, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (6 Ds. 169/01);

XIV. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu jako funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w związku z pełnioną funkcją przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 700 zł, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 4456/03).

XV. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, jako funkcjonariusze Policji podczas przeprowadzonej kontroli drogowej przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 50 zł, w zamian za odstąpienie od ukarania mandatem karnym za popełnione wykroczenie, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (5 Ds. 360/04/2);

XVI. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie przyjął pieniądze w kwocie 1 000 zł, tytułem korzyści majątkowej w zamian za odstąpienie od ukarania w związku z naruszeniem przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. (4 Ds. 2380/04/4);

XVII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, przyjął korzyść majątkową w wysokości 100 zł od Jana Kowalskiego, nie wystawiając mu mandatu karnego za popełnione wykroczenie drogowe, tj. o czyn z art. 228. § 1. i 3. k.k. (Ds. 108/00);

XVIII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszem Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, przyjął korzyść majątkową w kwocie 1 200 zł, w zamian za poświadczenie nieprawdy w notatce urzędowej z dnia 10 lipca 2013 r., w której podał, iż doszło do kolizji drogowej pomiędzy kierowanym przez Jana Kowalskiego samochodem osobowym marki Renault Clio nr rej. NSZ 123 a samochodem osobowym marki Toyota Corolla o nr rej. NSZ 456 kierowanym przez Jerzego Nowaka, podczas gdy kolizja miała inny przebieg, tj. o czyn z art. 228. § 1. i 3. k.k. (VI Ds. 74/04);

XIX. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszem Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, przyjął od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 50 zł w zamian za odstąpienie od wdrożenia procedury skierowania wniosku o ukaranie z wykroczenie drogowe, tj. o czyn z art. 228. § 1. i 3. k.k. (4 Ds. 113/03);

XX. w dniu 1 września 2013 r., w Szczytnie działając wspólnie i w porozumieniu jako funkcjonariusze Policji podczas kontroli drogowej Jana Kowalskiego poruszającego się pojazdem marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234, zażądali od niego korzyści majątkowej w kwocie 200 zł, po czym korzyść w takiej wartości przyjęli, tj. o czyn z art. 228. § 1. i 3. k.k. (3 Ds. 81/00);

XXI. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumie-

niu, pełniąc funkcje publiczne w ramach policyjnego patrolu drogowego, przekroczyli przysługujące im uprawnienia i zażądali od Jana Kowalskiego kierującego samochodem marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 korzyści majątkowej w kwocie 500 zł w związku ze stwierdzeniem dopuszczalnej zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu przez kierowcę wyżej wymienionego pojazdu, lecz zamierzonego celu nie osiągnęli z uwagi na zachowanie się pokrzywdzonego i zawiadomienie organów ścigania, tj. o czyn z art. 13 § 1 k.k. w zw. z art. 228. § 1. k.k. (3 Ds. 115/00/s);

XXII. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, przyjęli w związku z pełnieniem funkcji publicznej policjantów Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 300 zł podczas dokonywania kontroli drogowej, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (3 Ds. 133/02).

B. PRZEPROWADZANIE CZYNNOŚCI PROCESOWYCH

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie jako funkcjonariusz Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej zażądał i przyjął od Jana Kowalskiego butelkę wódki o pojemności 0,7 litra o nazwie „Nasza Marka” o wartości co najmniej 15 zł, tj. art. 228. § 1. k.k. (Ds. 3047/03/Sw);

II. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc funkcjonariuszem Policji i wykonując służbę patrolową, w związku z pełnieniem tej służby, zażądał wydania i przyjął od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w postaci 50 EURO i 30 zł, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (1 Ds. 6719/02/11);

III. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie 2013 r., po uprzednim okazaniu legitymacji służbowej i poinformowaniu, iż jest funkcjonariuszem Policji, w związku z odstąpieniem od czynności służbowych związanych z ujawnieniem sprzedaży wyrobów tytoniowych bez znaków akcyzy, przyjął od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 200 zł, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. (Ds. 4293/03/S);

IV. w okresie od lipca do września 2013 r. w Szczytnie, działając w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, będąc funkcjonariuszem w stopniu starszego posterunkowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, gdzie pełnił funkcję dzielnicowego Rewiru Dzielnicowych i Sekcji Prewencji, przekroczył swe uprawnienia w ten sposób, że podając się za funkcjonariusza Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie, posługując się własnym samochodem marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 oraz zamontowanym w nim sygnałem dźwiękowo-światelnym, którego nie miał prawa używać, a nadto tarczami policyjnymi, bezpodstawnie zatrzymał do kontroli drogowej 15 kierowców samochodów, pozorując w odniesieniu do nich dokonanie pomiaru prędkości prowadzonych przez nich pojazdów, żądając następnie od tych osób korzyści majątkowych w zamian

za odstąpienie od karania mandatem karnym i punktami karnymi, a następnie przyjmując takie korzyści w postaci pieniędzy w łącznej kwocie co najmniej 250 zł, tj. o czyn z art. 231. § 1. k.k. i art. 231. § 1. k.k. i art. 228. § 1. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. w zw. z art. 12. k.k. (Ds. 907/01).

PROPOZYCJE KONSTRUKCJI ZARZUTU Z ZASTOSOWANIEM KUMULATYWNEJ KWALIFIKACJI PRAWNEJ CZYNU, KTÓRE MOŻE PRZYJĄĆ ZA WŁAŚCIWE

A. PROCEDURA PRZEPROWADZANIA KONTROLI DROGOWEJ

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, dokonując jako funkcjonariusze Sekcji Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie kontroli drogowej, przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 50 zł w zamian za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa polegające na zaniechaniu wykonania czynności mających na celu nałożenie mandatu karnego, za stwierdzone podczas kontroli drogowej przekroczenie dozwolonej prędkości oraz wystawienie mandatu karnego nr AA 1234567 w niższej niż początkowo proponowana wysokości, poświadczając nieprawdę, iż kierujący pojazdem dopuścił się jedynie wykroczenia polegającego na przewożeniu dziecka bez fotelika ochronnego, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i z art. 271. § 3. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. (2 Ds. 1251/06/SW);

II. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu jako funkcjonariusze Policji, przyjęli od Jana Kowalskiego korzyść majątkową w kwocie 1500 zł za zachowanie stanowiące naruszenie prawa, polegające na udaremnieniu postępowania karnego dotyczącego kierowania pojazdem mechanicznym w stanie nietrzeźwości poprzez odstąpienie od czynności służbowych w stosunku do rzeczywistego sprawcy czynu, przy czym poświadczyli niezgodnie z prawdą w dokumentacji służbowej, że sprawcą kolizji drogowej samochodu Renault Clio nr rej. NSZ 1234 w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie był trzeźwy Jan Kowalski, podczas gdy w rzeczywistości sprawcą tej kolizji była inna osoba znajdująca się w stanie nietrzeźwości, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i art. 271. § 3. k.k. i art. 239. § 1. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. (VI Ds. 72/03/S);

III. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, będąc zatrudnionym w Komendzie Powiatowej Policji w Szczytnie, jako funkcjonariusz Policji, przyjął korzyść majątkową w kwocie 8 555 zł za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, a polegające na niezgodnym z przepisami prawa wydaniu zatrzymanego w dniu 10 lipca 2013 r. w związku z popełnieniem wykroczeń z art. 87. § 1. k.w. i art. 86. § 2. k.w. prawa jazdy wystawionego na nazwisko Jana Kowalskiego, w ten sposób, że po otrzymaniu od Jerzego Nowaka kwoty 8 550 zł oraz dwóch zdjęć Jana Kowalskiego i uzyskaniu informacji w zakresie jego danych osobowych przekazał je nieustalo-

nej osobie w celu podrobienia przedmiotowego dokumentu, a następnie przekazał je Jerzemu Nowakowi w celu użycia jako autentycznego przez Jana Kowalskiego, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. w z zw. z art. 18. § 3. k.k. w zw. z art. 270. § 1. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. (Ds. 2552/04/sw);

IV. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, działając wspólnie i w porozumieniu, pełniąc służbę patrolową na terenie miasta, działając z góry podjętym zamiarem, przyjeźli od zatrzymanego do kontroli kierującego samochodem osobowym marki Renault Clio nr rej. NSZ 1234 Jana Kowalskiego obietnicę korzyści majątkowej w kwocie 100 zł dla każdego za odstąpienie od nadania biegu sprawie o czyn z art. 178.a § 1. k.k. oraz wskazali Janowi Kowalskiemu, że z pieniędzmi ma stawić się przed budynkiem Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie po godz. 22.00, zaś działając w celu udaremnienia postępowania karnego, nie powiadomili dyżurnego KPP w Szczytnie o przeprowadzeniu kontroli drogowej, ukryli sporządzony protokół z użycia Alcotestu oraz nie zatrzymali Janowi Kowalskiemu prawa jazdy, lecz zamierzonego celu nie osiągnęli, gdyż przestępstwo zostało ujawnione, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i art. 13. § 1. k.k. w zw. z art. 239. § 1. k.k. i art. 276. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. w zw. z art. 12. k.k. (Ds. 1292/03).

B. PRZEPROWADZENIE CZYNNOŚCI PROCESOWYCH

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie, pełniąc funkcję funkcjonariusza Policji, przyjął korzyść majątkową w zamian za zniszczenie protokołu przesłuchania sprawcy wykroczenia z dnia 30 lipca 2013 r., który dokumentował wyjaśnienia złożone w sprawie Rd-1234/13 sygn. sądowa II w 123/13, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i z art. 276. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. (1 Ds. 20/02/ś);

II. w okresie od początku lipca 2013 r. do września 2013 r. w Szczytnie, działając z góry powziętym zamiarem, pełniąc służbę jako funkcjonariusz Policji w Komendzie Powiatowej Policji w Szczytnie, mając z racji wykonywania obowiązków służbowych w Wydziale Dochodzeniowo-Śledczym dostęp do informacji objętych tajemnicą służbową, wbrew przepisom ustawy i przyjętym na siebie zobowiązaniom, w zamian za korzyść majątkową w wysokości 300 zł, ujawnił osobie nieuprawnionej tj. Janowi Kowalskiemu informacje objęte tajemnicą służbową, dotyczące prowadzonych przez siebie i innych funkcjonariuszy Policji postępowań karnych, stanowiących przedmiot postępowań: śledztwa sygn. i Ds. 12/12 Prokuratury Okręgowej w Olsztynie, dochodzenia sygn. 3 Ds. 123/12 Prokuratury Rejonowej w Szczytnie, a także uprzedził Jana Kowalskiego o mających nastąpić w sprawach Prokuratury Rejonowej w Szczytnie sygn. 2 Ds. 123/12 i sygn. 3 Ds. 123/12 czynnościach przeszukań, jednocześnie utrudniając i częściowo udaremniając postępowania przygotowawcze 2 Ds. 123/12 i sygn. 3 Ds. 123/12, poprzez utrudnienia

osiągnięcia celu zaplanowanych czynności procesowych, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i art. 266. § 2. k.k. i art. 239. § 1. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. w zw. z art. 12. k.k. (1 Ds. 20/02/ś);

III. w okresie do lipca do września 2013 r. w Szczytnie, działając czynem ciągłym, w wykonaniu z góry podjętego zamiaru, jako funkcjonariusz Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w zamian za przekazywane Janowi Kowalskiemu informacje z postępowań przygotowawczych toczących się pod numerami: Ds. 123/02, Ds. 124/02, Ds. 125/02, w sprawach wyłudzeń przez niego towarów od różnych podmiotów gospodarczych, udzielane rady i wskazówki co do sposobu i rodzaju podejmowanych działań wobec osób pokrzywdzonych w tych postępowaniach, tendencyjnie i celowo długotrwałe ich prowadzenie umożliwiające realizację Jana Kowalskiego wspólnych ustaleń i późniejsze doprowadzenie ich do umorzenie, zażądał i przyjął od Jana Kowalskiego korzyści majątkowe o łącznej wartości nie mniejszej niż 22 000 zł, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i art. 266. § 2. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. w zw. z art. 12. k.k. (VI Ds. 55/04).

PROPOZYCJE KONSTRUKCJI ZARZUTU Z ZASTOSOWANIEM KWALIFIKACJI PRAWNEJ CZYNU, KTÓRYCH NIE MOŻNA PRZYJĄĆ ZA WŁAŚCIWE

A. PROCEDURA PRZEPROWADZANIE KONTROLI DROGOWEJ

I. w dniu 1 września 2013 r. w Szczytnie działając wspólnie i w porozumieniu, w zamian za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, odstąpili od czynności przeprowadzenia i udokumentowania kontroli drogowej osoby kierującej samochodem marki Renault Clio w zamian za pieniądze w kwocie 250 zł, z których każdy otrzymał po 125 zł, tj. o czyn z art. 228. § 3. k.k. i 231. § 2. k.k. w zw. art. 11. § 2. k.k. (3 Ds. 18/05/sw).

B. CZYNNOŚCI PROCESOWE

I. w okresie od czerwca – daty bliżej nieokreślonej, do września 2013 r., w związku z pełnioną służbą w charakterze funkcjonariusza Policji przyjmował od Jana Kowalskiego korzyści majątkowe w nieustalonych bliżej kwotach pieniędzy w zamian za udzielane informacje o podejmowanych przez organa ścigania działaniach dotyczących członków zorganizowanej grupy przestępczej kierowanej przez Jerzego Nowaka, tj. o czyn z art. 228. § 1. k.k. i z art. 266. § 2. k.k. w zw. z art. 11. § 2. k.k. (VI Ds. 37/00/Sp).

ZAKOŃCZENIE

Stwierdzenie nastąpienia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez konkretnego funkcjonariusza publicznego jest ściśle powiązane z prawidłowo ustaloną podstawą oraz zakresem jego uprawnień i obowiązków. Zakres tych obowiązków należy odnosić do konkretnie zaistniałej sytuacji (A. Gil, M. Wróblewski, Szczytno 2004). Niedopuszczalne jest opieranie odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków funkcjonariusza publicznego na kryteriach oderwanych od formalnych źródeł uprawnień lub obowiązków i opieranie jej na uogólnieniach, w sytuacji, gdy brak jest w tym względzie przepisów prawa. Obowiązki skonkretyzowane w pierwszej kolejności powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu ciężących na funkcjonariuszu publicznym obowiązków, w przypadku jednak ich braku należy sięgać do obowiązków bardziej ogólnych, choćby wynikających z istoty funkcji określonej przepisami prawnymi. Jednakże obowiązki te muszą wynikać zawsze z przepisów prawa lub innych ich źródeł, do których zaliczyć można chociażby polecenie przełożonego. Ochroną przed dowolnością interpretacji obowiązków o charakterze ogólnym związanym z istotą funkcji czy zadaniami powinno być wskazywanie w wyrokach sądowych przepisów prawnych je określających (Z. Kallaus, Warszawa 1982).

REFERENCES:

- Bednarzak J., *Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i społecznych*, „Nowe Prawo” 1968, nr 11.
- Gil A., Wróblewski M., *Sytuacja prawna policjanta na gruncie prawa karnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] J. Fiebig, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo osobiste policjanta*, Szczytno 2004.
- Górniok O., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, tom II. Komentarz do art. 222 – 316*, Warszawa 2006.
- Górniok O., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] R. Góral, O. Górniok, *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości, Rozdział XXIX i XXX kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Hoc S., *Odpowiedzialność karna za nadużycie władzy*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 4.
- Huczek S., *Odpowiedzialność karna a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, „Biuletyn Informacyjny Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy” 2005, nr 1.

- Kaczmarek T., z *problematyki przekroczenia władzy w teorii i praktyce*, „Nowe Prawo” 1960, nr 11.
- Kaczmarek T., *Rozważania o przestępstwie i karze. Wybór prac z okresu 40-lecia naukowej twórczości*, Warszawa 2006.
- Kallaus Z., *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982.
- Prokuratura Krajowa, Biuro do Spraw Przestępczości Zorganizowanej, *Ocena stanu zagrożenia i kierunki walki ze zjawiskiem korupcji w Polsce*, [w:] *Potrzebny jest Pakt Antykorupcyjny*, Konferencja naukowa – 8 maja 2000 r. w Warszawie, w gmachu Sejmu RP, Instytut Problemów Bezpieczeństwa-Fundacja Naukowa Sojusz Lewicy Demokratycznej-Klub Parlamentarny, Warszawa 2000.
- Sawa-Szeliga M., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, Legionowo 2000.
- Spotowski A., *Przestępstwa służbowe (nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym)*, Warszawa 1972.
- Waszczyński J., o „korzyści majątkowej” w prawie karnym. *Próba klasyfikacji*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1.
- Wincenciak M., *Ocena stanu prawnego w zakresie ścigania i wykrywalności korupcji w administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 1974 r., Rw 1093/73.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1983 r., III KR 336/82.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 1983 r., IV KR 359/82.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2003 r., WA 48/03.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2004 r., WA 7/04.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2005 r., WA 25/04,

**FEW SIDE NOTES ON THE NON-PUNISHMENT CLAUSE OF ART. 229.
PARAGRAPH PENAL CODE
KILKA UWAG NA MARGINESIE KLAUZULI NIEPODLEGANIA KARZE
Z ART. 229. § 6. KODEKSU KARNEGO**

mjr dr Rafał Połec

Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim
rafalpolec72@wp.pl

ABSTRACTS

The exclusion clause of criminal offense of active bribery exists in the current state of the law since 2003. The aim to introduce above mentioned regulations was to enhance the fight against corruption by gaining the evidence directly from the perpetrators. With the blessings of impunity specified in Article 229 paragraph 6 of the Penal Code may be used only by the perpetrator of bribery. Therefore legislator did not foresee the possibility of exclusion of criminal responsibility of those who commit venality. According to this Article, the perpetrator giving financial or personal gain or the promise of any of them, under specified provision conditions, is not punishable. These circumstances from which an exemption is subject to criminal bribery raises practical questions of interpretation. The author's intention was to present prerequisites of applying the institution laid down in Article 229 paragraph 6 of the Penal Code, including doctrinal differences between interpretations, as well as own views on this issue.

Klauzula wyłączenia karalności przy przestępstwie łapownictwa czynnego istnieje w obowiązującym stanie prawnym od 2003 roku. Celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji była chęć zwiększenia efektów walki ze zjawiskiem korupcji, w drodze uzyskiwania materiału dowodowego pochodzącego bezpośrednio od jednego ze sprawców przestępstwa. Z dobrodziejstwa bezkarności określonej w art. 229. § 6. k.k. może skorzystać wyłącznie sprawca przekupstwa. Tym samym ustawodawca nie przewidział możliwości zastosowania wyłączenia karalności osoby dopuszczającej się sprzedajności. Zgodnie z treścią tego artykułu sprawca wręczenia korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy, przy spełnieniu określonych przepisem warunków, nie podlega karze. Przedmiotowe uwarunkowania, od których wystąpienia uzależnione jest wyłączenie karalności łapownictwa, budzą w praktyce wątpliwości interpretacyjne. Zamysłem autora było przedstawienie przesłanek stosowania instytucji określonej w art. 229 § 6 kk, w tym ukazania doktrynalnych różnic w sposobie ich wykładni, jak również zaprezentowanie własnych poglądów w tym zakresie.

KEY WORDS:

*bribery (bribing), financial gain, public function, corruption, impunity
łapownictwo, korzyść majątkowa, funkcja publiczna, korupcja, bezkarność*

WPROWADZENIE

Klauzula wyłączenia karalności sprawcy udzielającego lub obiecującego udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, wprowadzona została do ustawy z 6 czerwca 1997 roku – *Kodeks karny* na mocy art. 1. pkt 4. ustawy z 13 czerwca 2003 roku *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*. Jak wynikało z uzasadnienia projektu nowelizującej ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy – Prawo bankowe* (2002, s. 19), konieczność uzupełnienia treści art. 229. k.k. podyktowana była względami polityki karnej oraz doświadczeniami praktyki organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Celem projektodawcy było wprowadzenie mechanizmów, które miały pozwolić na złamanie solidarności przestępczej biorcy i dawcy korzyści majątkowej lub osobistej. W tym zakresie instytucja wyłączenia karalności sprawcy łapownictwa czynnego miała stanowić odpowiedź na postulaty poszerzenia dotychczasowych sposobów przeciwdziałania korupcji, a w konsekwencji przyczynić się do zwiększenia efektywności walki z tym zjawiskiem. Możliwość uzyskania przez organy ścigania dowodów czynów korupcyjnych, charakteryzujących się istnieniem specyficznych więzi pomiędzy wręczającym a przyjmującym korzyść, są bowiem ograniczone. Wynika to z faktu, że uczestnicy czynów korupcyjnych w jednakowej mierze są zainteresowani utrzymaniem w tajemnicy przestępczego procederu. Bowiem zarówno przyjmujący, jak i wręczający korzyść są beneficjentami korupcyjnej transakcji. Ustawodawca, wprowadzając klauzulę bezkarności, kierował się chęcią „rozbicia” solidarności sprawców, hermetyczności związku i uzyskania w ten sposób często jedynych źródeł dowodowych. Solidarnością, w rozumieniu T. Chrustowskiego (1985, s. 110), jest powstałe w sytuacji wspólnego zagrożenia współdziałanie sprawców przestępstw sprzedajności i przekupstwa dla osiągnięcia celu, jakim jest uniknięcie odpowiedzialności karnej i zachowanie nienależnych korzyści, uzyskanych w wyniku przestępstwa. Ceną ustępstwa ustawodawcy, wyrażoną w art. 229. § 6. k.k., jest zapewnienie bezkarności uczestnikowi transakcji korupcyjnej, dopuszczającego się przekupstwa. Przyjęto tym samym, że bardziej naganną moralnie, o większym stopniu społecznej szkodliwości, niezaskługującą na dobrodziejstwo bezkarności jest postawa sprawcy sprzedajności, będącego osobą pełniącą funkcję publiczną. Podyktowane jest to faktem, że na osobie pełniącej funkcję publiczną ciąży

prawny, szczególnie obowiązek ochrony interesu społecznego, któremu osoba taka bezpośrednio służy (Tyszkiewicz, 2004, s. 48). Przedmiotem ochrony, które narusza przestępstwo łapownictwa czynnego określone w art. 229. k.k., jest bowiem prawidłowość sprawowania funkcji publicznych, praworządne funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, których działalność powinna być oparta na zasadzie „bezinteresownego” wykonywania swych obowiązków przez osoby pełniące w nich funkcje publiczne, zasługujące na powszechne zaufanie (uchwała Sądu Najwyższego, 18 kwietnia 1991).

Ustawodawca uznał ponadto, że osoba dopuszczająca się łapownictwa czynnego stanowi w tym związku, powstałym w celu osiągnięcia wspólnych korzyści, ogniwo bardziej skłonne do ujawnienia faktu przestępstwa. Sprawca łapownictwa czynnego, aby móc skorzystać z dobrodziejstwa niekaralności, musi wykazać się jednak aktywną postawą, wyrażającą się w konieczności zawiadomienia organu ścigania o fakcie przestępstwa i ujawnienia wszystkich istotnych okoliczności dotyczących tego czynu. Zaznaczyć należy, że uprzywilejowana pozycja wręczającego korzyść charakteryzuje się możliwością uniknięcia przez sprawcę odpowiedzialności karnej, ale nie powoduje pozbawienia czynu przestępności. Korzyść majątkowa lub osobista zostaje wręczona w określonym celu, nieistotnym co prawda dla możliwości skorzystania z klauzuli bezkarności, ale mającym znaczenie z uwagi na możliwość przepadnięcia osiągniętych przez zawiadamiającego, w wyniku dokonania przekupstwa, korzyści.

WARUNKI ZASTOSOWANIA KLAUZULI BEZKARNOŚCI

Dobrodziejstwo niepodlegania karze sprawcy czynu określonego w art. 229. k.k. obejmuje typ podstawowy łapownictwa czynnego (§ 1.), typ uprzywilejowany w postaci przypadku mniejszej wagi odnoszący się do typu podstawowego łapownictwa (§ 2.), a także typy kwalifikowane, jeżeli sprawca działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa (§ 3.), udziela albo obiecuje udzielić osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, korzyści majątkowej znacznej wartości (§ 4.), a także udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji (§ 5.).

Aby sprawca łapówkarstwa czynnego mógł skorzystać z klauzuli bezkarności określonej w art. 229. § 6. k.k., muszą być spełnione następujące warunki:

- korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica muszą zostać przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną;

- sprawca musi zawiadomić o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw, zanim organ się o nim dowiedział;
- sprawca musi ujawnić wszystkie istotne okoliczności dotyczące popełnionego przestępstwa.

Warunkiem skorzystania z dobrodziejstwa przepisu art. 229. § 6. k.k. jest konieczność kumulatywnego wystąpienia powyższych wymagań. Złożenie zawiadomienia, spełniającego wymogi określone w cyt. artykule, skutkuje podjęciem przez organ ścigania czynności procesowych tylko w sprawie zachowania osoby dopuszczającej się łapownictwa biernego. Podkreślić należy, że stosowanie art. 229 § 6 kk nie jest uzależnione od innych, dodatkowych uwarunkowań.

Ustawodawca ogranicza możliwość zastosowania klauzuli niekaralności tylko do sprawcy czynu łapownictwa czynnego. Zdaniem P. Wiatrowskiego (2008, s. 64) uzasadnionym byłoby, z uwagi na zasadniczą równorzędność form zjawiskowych popełnienia przestępstwa, objęcie dobrodziejstwem bezkarności również podżegacza lub pomocnika do przekupstwa. Pomocnictwo może polegać na ułatwieniu czy wręcz umożliwieniu nawiązania kontaktów pomiędzy dającym a przyjmującym korzyść, jak również pośredniczeniu w przekazaniu przedmiotu korzyści, natomiast podżeganie na sprowokowaniu do popełnienia czynu łapownictwa czynnego. Warto zaznaczyć, że w art. 243. ustawy z 19 kwietnia 1969 roku – *Kodeks karny* ustawodawca nie przewidywał bezkarności łapownictwa, a jedynie nadzwyczajne złagodzenie kary lub możliwość odstąpienia od jej wymierzenia, lecz zarówno w stosunku do zawiadamiającej o fakcie przestępstwa osoby przyjmującej i wręczającej korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnicę, jak i wobec zawiadamiającego podżegacza oraz pomocnika do przestępstwa łapownictwa biernego i czynnego. Zawiadomienie mogło więc pochodzić od sprawcy przestępstwa sprzedajności lub przekupstwa, a także od pomocnika i podżegacza tych przestępstw.

Przyjęcie przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy musi nastąpić w związku z pełnieniem tej funkcji. Wręczana lub przekazywana przez sprawcę łapownictwa czynnego korzyść lub składana obietnica jej wręczenia lub przekazania nie może zostać odmówiona czy odrzucona przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Sprawca sprzedajności musi zgodzić się na przyjęcie korzyści lub obietnicy jej udzielenia. Dla skorzystania z klauzuli bezkarności nie ma znaczenia, z czyjej inicjatywy nastąpiło przyjęcie korzyści. Sprawca łapownictwa czynnego nie będzie podlegać karze zarówno w sytuacji, gdy odpowiedział na żądanie osoby pełniącej funkcję publiczną, jak i gdy sam był inicjatorem relacji korupcyjnej (Nowak, 2006, s. 255). Podmiotem przestępstwa określonego w art. 229. k.k. może być każdy, kto udziela osobie pełniącej funkcję publiczną korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy, w związku z pełnieniem tej funkcji. Nie będzie stanowić więc przestępstwa zachowanie sprawcy

łapownictwa czynnego polegające na wręczeniu korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy osobie pełniącej funkcję publiczną bez związku z tą funkcją. Obietnica udzielenia korzyści, jak uznał Sąd Najwyższy (wyrok z 5 listopada 1997 r.), może być wyrażona w każdy sposób, również gestem, gdyż wśród znamion przestępstwa łapownictwa czynnego nie ma takich, które ograniczyłyby zakres znamienia czasownikowego, poprzez wskazanie sposobu obiecania udzielenia korzyści. Oznacza to również, że ustawodawca nie zawęził podstawy odpowiedzialności karnej sprawcy przez uzależnienie jej od sposobu lub formy uczynienia obietnicy. Obietnicę można bowiem wyrazić każdym zachowaniem zdającym do przekazania tej informacji dostatecznie wyraźnie. Treść obietnicy ma być dla adresata zupełnie jednoznaczna wtedy zwłaszcza, kiedy gest ma utrwaloną zwyczajowo konotację. Jest on nierzadko wybranym świadomie sposobem czynienia obietnicy udzielenia korzyści, ze względu na wymagającą dyskrecji sytuację, w jakiej działa sprawca. Sąd orzekający ocenia *in concreto*, czy gest wyraził taki zamiar sprawcy i czy jego adresat mógł zrozumieć przekazaną w ten sposób informację jako obietnicę udzielenia korzyści (wyrok z 5 listopada 1997 r.). Podobnie uznał Sąd Najwyższy w wyroku z 20 listopada 1972 roku, wskazując, że do bytu przestępstwa przekupstwa nie jest niezbędne ściśle określenie i sprecyzowanie obietnicy udzielenia korzyści majątkowej. Istotne znaczenie bowiem ma uzewnętrzniony przez oskarżonego zamiar udzielenia takiej korzyści.

Ustawodawca nie określił formy oraz okoliczności, w jakich zawiadomienie ma zostać złożone. Bez znaczenia jest więc, czy zawiadomienie o przestępstwie i okolicznościach jego popełnienia zostanie dokonane samorzutnie, poprzez zgłoszenie się sprawcy czynu do siedziby organu ścigania i złożenie ustnego zawiadomienia do protokołu, czy też zawiadomienie w formie pisemnej zostanie przesłane do organu korespondencyjnie. Wydaje się również, że złożenie zawiadomienia przez sprawcę łapówkarstwa czynnego może być wynikiem weryfikacji przez organ ścigania posiadanych na temat czynu określonego w art. 229. k.k. informacji operacyjnych, wymagających właściwej waloryzacji procesowej. Wskazać jednak należy, że Sąd Najwyższy (wyrok z 22 kwietnia 1971 roku) uznał, że wspomniane zawiadomienie musi być spontaniczne i musi stanowić wynik swobodnej decyzji sprawcy. Czynności organu ścigania, realizowane w drodze rozpytania osoby, zmierzające do weryfikacji ustaleń operacyjnych dotyczących podejrzenia zaistnienia przestępstwa łapownictwa czynnego, nie mogą się bowiem łączyć ze stosowaniem wobec tej osoby niedozwolonych metod śledczych. Stosowanie przez organ powołany do ścigania przestępstw takich metod, jak zauważa A. Gaberle (2007, s. 308-309), graniczy z bardzo delikatnym problemem informowania oskarżonego o przepisach prawnych, które mogą mieć zastosowanie wobec niego lub wpływają na jego sytuację procesową. Ocena takich działań zależy od sposobu ich

dokonania. Nie mogą się one łączyć z naciskiem na uzyskanie wypowiedzi o określonej treści ani ze składaniem obietnic, których spełnienie nie leży w kompetencji czyniącej je osoby. Zawiadomienie musi przybrać formę procesową, nie wystarczą tu informacje przekazane organowi powołanemu do ścigania przestępstw w formie operacyjnej (Hałas, 2012, s. 1035). M. Kulik (2013, s. 545) twierdzi natomiast, że nie ma znaczenia forma, w jakiej sprawca dokonuje zawiadomienia. Dopuszcza możliwość złożenia zawiadomienia mającego charakter operacyjny, nie zastrzegając formy procesowej jako jedynej dopuszczalnej. Dostrzega jednak ukształtowany w doktrynie odmienny pogląd w tym względzie, podkreślając, że ma on niezaprzeczalny walor praktyczny. A. Zdanowska (2010, s. 87-88) podkreśla z kolei, że z uwagi na inicjujący postępowanie walor zawiadomienia nie można nie uznawać owego zawiadomienia za czynność inną niż procesową. Przepis art. 229. § 6. k.k. nie wymaga *expressis verbis*, aby zawiadomienie zostało złożone dobrowolnie. Nie wymaga również, aby zostało złożone niezwłocznie po dokonaniu czynu. Chęć złożenia przez wręczającego korzyść zawiadomienia o przestępstwie może być wywołana okolicznościami, które nie ujawniły się bezpośrednio po zaistnieniu czynu. Jedynym kryterium temporalnym jest to, aby zostało złożone, zanim organ powołany do ścigania przestępstw o fakcie tego czynu się dowiedział. Uznać należy, że chodzi tu o powzięcie przez organ informacji o przedmiotowym przestępstwie z innego źródła niż osoba dopuszczająca się łapownictwa czynnego. Dyskusyjnym jest natomiast określenie charakteru tej wiedzy. Czy chodzi tu o informacje nieznanne procesowo organowi powołanemu do ścigania przestępstw, czy też dyskwalifikującym z możliwości skorzystania z dobrodziejstwa klauzuli niekaralności dla sprawcy łapownictwa czynnego będzie posiadanie przez organ wiedzy operacyjnej na temat przestępstwa. Zgodnie z przyjętym w tej kwestii poglądem w doktrynie chodzi o powzięcie przez organ powołany do ścigania przestępstw informacji o charakterze procesowym. J. Paśkiewicz (2006, s. 47) wskazuje, że powyższy warunek zostanie spełniony, jeśli sprawca powiadomi organ ścigania, zanim ten przeprowadzi chociażby czynności sprawdzające własne informacje nasuujące przypuszczenie, że popełniono przestępstwo. Chodzi tu o sytuacje, gdy informacja wskazująca na popełnienie przestępstwa jest zawarta w złożonym zawiadomieniu o przestępstwie, jak również kiedy pochodzi z innych źródeł, np. jest wynikiem zrealizowanych przez organ ścigania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Powstaje jednak pytanie, co w sytuacji, kiedy organ ścigania wejdzie w posiadanie informacji o przestępstwie w trakcie stosowania jednej z metod czynności operacyjno-rozpoznawczych, a mianowicie kontroli operacyjnej, której realizację w drodze postanowienia zarządził właściwy sąd okręgowy. Zgodnie z treścią art. 19. ust. 15. ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o *Policji*, w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, Komendant Główny Policji lub komen-

dant wojewódzki Policji przekazuje właściwemu prokuratorowi wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej. W postępowaniu przed sądem, w odniesieniu do tych materiałów, stosuje się odpowiednio art. 393. § 1. zdanie pierwsze ustawy z 6 czerwca 1997 roku - *Kodeks postępowania karnego*. Zdaniem Sądu Najwyższego (wyrok z 10 czerwca 2008 r.) uzyskane przez Policję w drodze legalnej kontroli operacyjnej materiały w postaci utrwaleń rozmów telefonicznych, wprowadzone do procesu na podstawie art. 19. ust. 15. ustawy o *Policji* podlegają odtworzeniu (odsluchaniu) na rozprawie głównej (przez odpowiednie zastosowanie art. 393. § 1. zd. 1. kpk) albo wobec braku sprzeciwu obecnych stron, ujawnieniu bez odtwarzania (art. 394 § 2 kpk), co musi znaleźć odzwierciedlenie w protokole rozprawy (art. 143. § 1. pkt 7. kpk). Przekłady zapisów tych rozmów są załącznikami do protokołu (analogia do art. 147. § 3. kpk). W świetle powyższych uregulowań i orzecznictwa stwierdzić należy, że pojawiła się możliwość bezpośredniego wprowadzania do procesu karnego, na podstawie art. 393. § 1. kpk, informacji uzyskanych w toku kontroli operacyjnej. Tym samym informacje operacyjne, uzyskane w trakcie realizacji kontroli operacyjnej, które pozwalają na wszczęcie postępowania karnego lub mają znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, zyskały charakter procesowy. Wydaje się zatem, że w przypadku powzięcia w ten sposób przez organ ścigania informacji o przestępstwie łapownictwa, będzie to wiedza, która uniemożliwi skuteczne złożenie zawiadomienia sprawcy wręczenia korzyści lub obietnicy jej wręczenia. Bowiem organ ścigania dysponować już będzie materiałami uzasadniającymi podejrzenie popełnienia przestępstwa i pozwalającymi na wszczęcie w tej sprawie postępowania przygotowawczego.

Bez znaczenia jest zarówno cel, jak i motyw czy pobudki, które skłoniły sprawcę łapówkarstwa czynnego do złożenia zawiadomienia organowi powołanemu do ścigania przestępstw o nieznanym temu organowi fakcie wręczenia korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy osobie pełniącej funkcję publiczną (wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 1974 roku). Dla bytu przestępstwa łapownictwa czynnego, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 4 maja 1982 roku, nie jest niezbędne ustalenie ani przyczyny, dla której nastąpiła oferta udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, ani też ofiarowanie owej korzyści w imieniu konkretnej osoby. Przestępstwo łapownictwa czynnego polega bowiem na tym, że w związku z pełnieniem funkcji publicznej proponuje się korzyść majątkową lub osobistą, w celu wywołania określonego zachowania osoby pełniącej swą funkcję publiczną. Zasadnym będzie jednak, aby w ramach weryfikacji prawdziwości złożonego zawiadomienia organ powołany do ścigania przestępstw ustalił powody, którymi kierował się sprawca przekupstwa, decydując się na ujawnienie popełnionego czynu.

Dla skorzystania z dobrodziejstwa niekaralności ustawodawca wymaga, aby

sprawca łapownictwa czynnego o fakcie przyjęcia przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy zawiadomił organ powołany do ścigania przestępstw. Ujawnienie faktu popełnienia przestępstwa może nastąpić przed jakimkolwiek organem powołanym do ścigania przestępstw, do których w szczególności zaliczyć należy jednostki organizacyjne prokuratury i policji. Uznać w związku z tym należy, że powiadomienie o przedmiotowym przestępstwie innego organu nie będzie spełnieniem jednego z warunków wyłączenia karalności. Wątpliwości pojawiają się natomiast w sytuacji, gdy sprawca powiadomi jeden z organów ścigania o przestępstwie, a wiedzą procesową o tym czynie będzie dysponować już inny organ powołany do ścigania przestępstw. Mnogość służb uprawnionych do zwalczania korupcji, w tym wzajemne nakładanie się ich kompetencji sprawia, że organy ścigania wchodzą w posiadanie informacji na temat tych samych zjawisk korupcyjnych niezależnie od siebie. Przykładem może być zwalczanie korupcji w jednostkach i instytucjach wojskowych, realizowane jednocześnie przez Policję, Żandarmerię Wojskową, jak i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której sprawca łapownictwa czynnego o fakcie wręczenia korzyści, licząc na bezkarność, informuje Żandarmerię Wojskową, a czyni to dlatego, że Centralne Biuro Antykorupcyjne podejmuje już czynności procesowe wobec osób z jego najbliższego zawodowego otoczenia. Z dyspozycji przepisu art. 229. § 6. k.k. można wywnioskować, że sprawca łapownictwa czynnego skorzysta z dobrodziejstwa bezkarności w przypadku zawiadomienia organu o przestępstwie, zanim organ ten dowiedział się o fakcie przedmiotowego czynu. Wydaje się, że wykładnia językowa prowadząca do wniosku, iż chodzi w tym przypadku o konkretny organ, który zostanie przez sprawcę powiadomiony i któremu następnie sprawca ujawni wszystkie istotne okoliczności dotyczące popełnionego przestępstwa, nie będzie właściwie oddawać intencji ustawodawcy. *Ratio legis* przepisu wymagać będzie konieczności posłużenia się dyrektywami wykładni celowościowej, których zastosowanie prowadzi do wniosku, że chodzi tu o jakikolwiek organ powołany do ścigania przestępstw.

Koniecznym do zastosowania klauzuli bezkarności jest, aby sprawca łapownictwa czynnego ujawnił wszystkie istotne okoliczności dotyczące popełnionego przestępstwa. W doktrynie utrwalili się poglądy, że wybiórcze ujawnienie tylko niektórych okoliczności, a także niepoparte niczym supozycje lub przypuszczenia nie wystarczą (Marek, 2010, s. 230). Za istotne okoliczności dotyczące popełnionego przestępstwa uznaje się okoliczności, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (Stefański, 2005, s. 342). Do takich zaliczyć na pewno należy okoliczności istotne dla bytu przestępstwa w jego ustawowych znamionach. Mogą się jednak zdarzyć sytuacje, kiedy wręczający korzyść nie ujawni wszystkich istotnych okoliczności przestępstwa. Nie będzie w stanie podać danych identyfikacyjnych osoby

pełniące funkcję publiczną, której wręczył korzyść nie bezpośrednio, ale w sposób korespondencyjny, np. pozostawiając ją w określonym przez sprawcę sprzedawczości miejscu. Z uwagi na upływ czasu nie będzie np. pamiętać numeru telefonu, którym posługiwał się przyjmujący korzyść. Ocena przekazanych przez sprawcę łapownictwa czynnego informacji należy każdorazowo do powiadomionego o fakcie przestępstwa organu ścigania. Wydaje się, że w przypadku stwierdzenia przez organ ścigania istnienia przyczyn powodujących obiektywną niemożność ujawnienia wszystkich istotnych okoliczności przestępstwa sprawca łapownictwa czynnego będzie mógł skorzystać z dobrodziejstwa klauzuli bezkarności. Uznać bowiem należy, że warunkiem wyłączenia karalności jest ujawnienie wszystkich obiektywnie znanych sprawcy okoliczności o przestępstwie. Warunkiem wyłączenia karalności przekupstwa jest konieczność ujawnienia wszystkich okoliczności czynu a nie tylko fragmentów posiadanej przez sprawcę łapownictwa czynnego wiedzy o przestępstwie. W sytuacji, gdy przekupujący kilkakrotnie udzielił korzyści majątkowej lub osobistej tej samej osobie, a jednocześnie spełnione są warunki określone w art. 12. k.k. (bliskość czasowa, realizacja z góry powziętego zamiaru), to uzyskanie stanu bezkarności wymaga ujawnienia wszystkich istotnych okoliczności każdego z zachowań składających się na czyn ciągły (jedno przestępstwo). Ujawnienie wszystkich istotnych okoliczności przestępstwa to, zdaniem Sądu Najwyższego (wyrok z 8 marca 1985 roku), przyznanie się do całej przestępczej działalności, a nie tylko do jej fragmentów. Tak więc nie wystarczy przyznanie się jedynie do fragmentów przestępczej działalności, jeśli sprawca działa w warunkach przestępstwa ciągłego.

ZAKOŃCZENIE

Spełnienie warunków wskazanych w art. 229. § 6. k.k. powoduje, że sprawca czynu polegającego na udzieleniu lub złożeniu obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniące funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, nie podlega karze. W takim przypadku, w związku z wystąpieniem negatywnej przesłanki procesowej z art. 17. § 1. pkt 4. kpk, nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza. Jak należy rozumieć, nie wszczyna się postępowania w sprawie dopuszczenia się czynu łapownictwa czynnego, tylko w sprawie przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Podstawą podjęcia przez organ powołany do ścigania przestępstw czynności procesowych będzie złożone przez sprawcę łapownictwa czynnego zawiadomienie o przestępstwie łapownictwa biernego. W postępowaniu sprawca przekupstwa przesłuchany będzie w charakterze świadka. Nadmienić należy, że informacje przekazane przez sprawcę łapownictwa czynnego przybierają procesową formę zeznań, muszą więc polegać na prawdzie.

Bez wątplenia instytucja niepodlegania karze na podstawie art. 229. § 6. k.k. zdaniem O. Górniok wymaga weryfikacji retrospektywnej z uwagi na kontrowersje, jakie wywołuje w środowisku prawniczym. W swoich rozważaniach wskazuje na dwa względy przemawiające za potrzebą przeprowadzenia takiej weryfikacji. Po pierwsze jest to wypracowany w dyskusjach końcowy wniosek, że cel ustawodawcy, jakim było rozerwanie solidarności między biorącym a udzielającym korzyści, nie został spełniony. Po drugie zaś, że obecne przepisy tak dalece zabezpieczyły sprawcy przekupstwa niepodleganie karze w razie, gdy spełnił określone i przewidziane w ustawie warunki, iż dalej, w ramach samego prawa karnego, już pójść nie można (2007, s. 6). Instytucja wyłączenia karalności wywołuje również kontrowersje natury etycznej, związane z niemoralnym objęciem dobrodziejstwem bezkarności wszystkich sprawców łapownictwa czynnego, w tym dopuszczających się przedmiotowego czynu z własnej inicjatywy, a także powstanie problemów interpretacyjnych wynikających z niedoskonałości legislacyjnych budowy przepisu. Wątpliwości wzbudza ponadto powierzenie oceny przekazanych przez sprawcę łapownictwa czynnego informacji o przestępstwie organowi ścigania. Wydaje się, że ustawodawca *de lege ferenda* powinien rozważyć powrót do pierwotnie zakładanych w projekcie ustawy nowelizującej z 2003 roku rozwiązań, zgodnie z którymi oceny przekazanych informacji, w kontekście możliwości zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia lub odstąpienia od wymierzenia kary, a nie wyłączenia karalności, miał dokonywać sąd (podobnie: Nowak, 2006, s. 259). Od wprowadzenia do porządku prawno Karnego omawianych zmian w treści art. 229. § 6. k.k. mija już 10 lat, więc zasadnym wydaje się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy cel przedmiotowych regulacji został osiągnięty.

REFERENCES:

- Chrystowski, T. (1985). *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*. Warszawa: Wyd. Prawnicze.
- Gaberle, A. (2007). *Dowody w sądowym procesie karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Górniok, O. (2007). *o potrzebie weryfikacji retrospektywnej bezkarności łapownictwa czynnego*. „Prokuratura i Prawo 6”.
- Grześkowiak, A. i Wiak, K. (red.), Hałas, r. (2012). *Kodeks karny. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Marek, A. (2010). *Kodeks Karny. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Mozgawa, M. (red.), Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., Kulik M. (2013). *Kodeks karny. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Nowak, C. (2006). *Szczególne przypadki bezkarności sprawców przekupstwa – wybrane*

zagadnienia, [w:] T. Bojarski, K. Nazar, A. Nowosad, M. Szwarczyk (red.), *Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1997 roku*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Paśkiewicz, J. (2006). *Problematyka wybranych klauzul niepodlegania karze*, [w:] T. Bojarski, K. Nazar, A. Nowosad, M. Szwarczyk (red.), *Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1997 roku*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Stefański, r. A. (2005). *Bezkarność sprawcy czynu korupcji*, [w:] L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda (red.), *W kręgu teorii i praktyki. Księga poświęcona pamięci prof. A. Wąska*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Tyszkiewicz, L. (2004). *o sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym i dającym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*. „Prokuratura i Prawo 11-12”.

Wiatrowski, P. (2008). *Łapownictwo czynne i warunki niekaralności jego sprawcy w kodeksie karnym*. „Prokuratura i Prawo”.

Zdanowska, A. (2010). *Bezkarność przekupstwa*. „Prokuratura i Prawo 9”.

USTAWODAWSTWO

Ustawa z 19 kwietnia 1969 roku – Kodeks karny. Dz.U.1969.13.94 ze zm.

Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o Policji. Dz.U.1990.Nr 30.179 ze zm.

Ustawa z 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny. Dz.U.1997.88.553 ze zm.

Ustawa z 6 czerwca 1997 roku - Kodeks postępowania karnego. Dz.U.1997.89.555 ze zm.

Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U.2003.111.1061.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy – Prawo bankowe; druk nr 869 z 10 września 2002 roku.

ORZECZNICTWO

Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 18 kwietnia 1991 roku, i KZP 3/91 OSNKW 1991/7-9/30.

Wyrok Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1971 roku, II KR 217/70, OSNKW 1971/9/129.

Wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 1972 roku, III KR 209/72 OSNKW 1973/4/48.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 1974 roku, Rw 522/74 OSNKW 1975/2/31.

Wyrok Sądu Najwyższego z 4 maja 1982 roku, III KR 75/82 OSNKW 1982/10-11/75.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 1985 roku, IV ICR 41/85, OSNICW 1985, nr 11-12, poz. 88.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 1997 roku, VKKN 105/97, OSNKW 1998/1-2/7.
Wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2008 r., III KK 30.08, OSNKW 2008, nr 8, poz. 65.

**THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AS
A CONSTRAINT ON CORRUPTION**
**KONSTYTUCYJNE PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO CZYNNIK
OGRANICZAJĄCY KORUPCJĘ**

Marcin Kazimierczuk

Wydział Prawa i Administracji UWM Olsztyn

marcin.kazimierczuk2@poczta.onet.pl

ABSTRACTS

Scope phenomenon of corruption depends on how effective anti-corruption mechanisms operate in the country. The constitutional right to public information is to enable real participation of citizens in public life, but also serves openness to life and restricts behavior to corruption by creating transparency in public administration and persons performing tasks that power. Informed participation of citizens in society and the State is essential in a democratic system and a well-functioning limits the pathological wider public.

Zakres zjawiska, jakim jest korupcja, zależy od tego, jak skuteczne mechanizmy antykorupcyjne funkcjonują w danym państwie. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności tego życia i ogranicza zachowania korupcjogenne poprzez kreowanie przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w systemie demokratycznym oraz znakomicie ogranicza możliwości patologicznego funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej.

KEY WORDS

corruption, restriction, right, public information, the constitution

korupcja, ograniczenie, prawo, informacja publiczna, konstytucja

WPROWADZENIE

Informacja stała się współcześnie jednym z podstawowych składników naszego życia, bez którego ludzie nie mogą już normalnie funkcjonować. Posiadanie informacji stało się warunkiem lepszej egzystencji, a także służy kontrolowaniu działań władzy publicznej. Informacje są zdolne do wpływania na kształt życia

społecznego poprzez bezpośrednie oddziaływanie na życie poszczególnych jednostek czy całych zbiorowości ludzkich. W tym sensie można wręcz stwierdzić, że ten, kto ma informacje, ten ma władzę.

Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w systemie demokratycznym oraz znakomicie ogranicza możliwości patologicznego funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności tego życia i ogranicza zachowania korupcyjne poprzez kreowanie przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej (Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., i OPS 1/05, OSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63).

Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, ponieważ aby w pełni świadomie, racjonalnie podejmować decyzje, istota ludzka musi posiadać wiedzę o otaczającym ją świecie i postanowieniach powziętych przez inne podmioty, mogących wpływać na jej los. Wydaje się oczywiste, że skłonność do poszukiwania informacji stanowi naturalną potrzebę człowieka, a dostęp do niej, z uwagi na jej znaczenie, jest obecnie nieodłącznym warunkiem społeczeństwa obywatelskiego (Winczorek, 1996, s. 170-171), traktowanym w państwach europejskich jako standard (Jaśkowska, 2002, s. 1). Prawo do informacji wiąże się zatem z rozwojem demokracji, przy czym demokracji pojmowanej nie tylko jako same instytucje takie jak parlament czy prawo do głosowania, ale przede wszystkim jako możliwość świadomego uczestniczenia w życiu danej społeczności (Szustakiewicz, 2008, s. 13).

POJĘCIE KORUPCJI

Od zamierzchłych czasów władza publiczna boryka się z wieloma problemami, z których korupcja (Karolczak – Biernacka, 2008, s. 3) zajmuje jedno z czołowych miejsc. Nie ulega wątpliwości, że korupcja jest szerokim pojęciem. Pochodzi ono od łacińskiego słowa *corruptio* – zepsucie, przekupstwo. Jego zakres wyznaczają nie tylko czynności wręczania i przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych. Nazwa *korupcja* oznacza syndrom pewnego zjawiska. Składa się na nie również możliwość dalszego dysponowania, posługiwania się skorumpowanymi dla różnych, bezpośrednich czy przyszłych celów i trwalsze aniżeli jeden akt zaprzędnienie, dyspozycyjność wobec korumpujących.

Żadne istniejące państwo i żadna administracja nie są wolne od tej uciążliwej patologii. Patologia jest zjawiskiem, które odnosi się do różnych grup społecznych.

Początkowo termin *patologia* (z gr. *pathos* – cierpienie, *logos* – nauka) był używany w medycynie. Dopiero w końcu XIX w. zaczęto odnosić go do zjawisk społecznych. Wykorzystano wówczas ten termin do określania działań ludzkich przeciwstawnych ideałom stabilizacji, własności, oszczędności, solidarności rodzinnej i sąsiedzkiej. Od końca XIX w. powstało wiele definicji patologii społecznej. Przez patologię należy więc rozumieć ten rodzaj zachowania, który pozostaje w zasadniczym, niedającym się pogodzić konflikcie ze światopoglądowymi wartościami, które w danym społeczeństwie są akceptowane. Przyjmuje się także, że patologia społeczna to postawy i zachowania ludzi, które naruszają podstawowe normy etyczne oraz wyrządzają mniej lub bardziej wymierne szkody społeczne (Brzostek, Bułajewski, Giżyńska, 2009, s. 791-792).

Jak zostało to już wspomniane, żaden aparat państwowy nie jest wolny od korupcji. Różnice dotyczą tylko stopnia nasilenia zjawiska korupcji oraz rozłożenia jego akcentów. Korupcji nie da się całkowicie usunąć z życia publicznego, podobnie jak np. naturalnego bezrobocia czy przestępczości. Bynajmniej nie oznacza to, iż należy zaprzestać eliminowania zjawisk korupcyjnych.

Refleksja na temat korupcji, szczególnie w obecnej sytuacji społeczno – gospodarczej, jest konieczna i jak najbardziej pożądana. Najniebezpieczniejsze jest bowiem przyzwyczajanie się do tego zjawiska, traktowanie go jako społecznego obyczaju czy też upowszechnianie się poczucia społecznego przyzwolenia na różnorodne przejawy zjawisk korupcyjnych (Palka, Rent, 1999, s. 5).

Problem korupcji oraz walki z tym zjawiskiem od niepamiętnych czasów towarzyszy ludzkości. Jego geneza sięga początków cywilizacji, poczynając od powstania pierwszych instytucji i organów administracji państwa. Ta równoletka najstarszego zawodu świata nęka ludzkość niezależnie od systemu politycznego i gospodarczego. Jest o niej mowa już w Biblii, kiedy to Bóg poucza Mojżesza: „*I nie będziesz ulegał przekupstwu, bo ono zaślepia mędrca i fałszuje słowa sprawiedliwego*”. Antyczne prawo rzymskie przyjęcie łapówki przez sędziego karało śmiercią. Według Heroda król Persów i Medytów (VI w p.n.e.) kazał pozbawić życia przekupnego sędziego, a zdjętą z niego skórą pokryć fotel sędziowski. W prawie starożytnej Grecji zarówno członek kolegium sędziowskiego, który dał się przekupić, jak i osoba przekupująca podlegali karze śmierci.

W polskim prawie pierwsze wzmianki o przekupstwie urzędniczym są wyartykułowane w ustawodawstwie z okresu Kazimierza Wielkiego. Obecnie podstawowym aktem prawnym regulującym zwalczanie korupcji jest ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.). W jego XXIX rozdziale pt. „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego” wyróżniono 4 główne rodzaje przestępstw tzw. korupcyjnych:

- 1) łapownictwo bierne – art. 228. § 1-6. k.k.,
- 2) łapownictwo czynne – art. 229 § 1-5. k.k.,
- 3) płaćną protekcję – art. 230. k.k.,
- 4) nadużycie służbowe – art. 231. § 1-3. k.k.

Obecnie korupcja nie polega już tylko na wręczaniu gotówki w kopercie. Cywilnoprawna konwencja z dnia 4 listopada 1999 r. o korupcji (Dz. U. z 2004 r. nr 244, poz. 2443) zawiera definicję korupcji, która oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej, nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę.

Nowoczesne łapówkarstwo to między innymi załatwianie posad dla krewnych lub znajomych łapówkarzy (w firmach, bankach, urzędach, sądach, fundacjach itp.). Jedną z form tego typu działań – pantoflarstwo – przejawia się w podejmowaniu decyzji preferujących określone przedsiębiorstwa lub nawet całe branże, aby zapewnić sobie tam intratne stanowisko po odejściu z urzędu. Łapówkarstwo to również zakładanie rachunków w biurach maklerskich i przekazywanie wskazanym osobom pakietów akcji spółek giełdowych, fundowanie kosztownych ubezpieczeń na życie, zdrowotnych czy emerytalnych, przekazanie dobrze prosperującej firmy lub udziałów w niej, ustanowienie dożywotniej renty dla wybranej osoby. Łapownictwo polega też na zobowiązaniu do przepisania własności nieruchomości, na regularnych wpłatach na konto kasy mieszkaniowej, na opłaceniu podróży, wakacji, wczasów, na kupowaniu długów, na udzielaniu bezzwrotnego kredytu na zakup mieszkania.

POJĘCIE INFORMACJI

W polskim prawie brak jest legalnej definicji pojęcia *informacji*. Słowo to wywodzi się z języka łacińskiego od wyrazu *informatio*, co znaczy nadawać formę (Korpany, 2005, s. 230). W języku potocznym informację rozumie się jako wiadomość, komunikat, wskazówkę, pouczenie (Szymczak, 2005, s. 335). Z kolei w *Encyklopedii Powszechnej* pojęcie to interpretowane jest jako przedmiot myślowy odzwierciedlający każdy czynnik zmniejszający stopień niewiedzy o badanym zjawisku, umożliwiający człowiekowi polepszenie znajomości swojego otoczenia i w sprawniejszy sposób przeprowadzenie celowego działania (*Encyklopedia Powszechna PWN*, 1975, s. 281). Informacją można zatem nazwać to wszystko, co jest użytkowane do bardziej świadomego wyboru działań prowadzących do realizacji zamierzonego celu (Pierzchała, 2010, s. 24). Każda informacja posiada określoną wymierną wartość, która wynika z faktu jej posiadania, jako pewnego zasobu, któ-

ry może przynieść nie tylko określone efekty ekonomiczne, ale także może służyć jako czynnik rozwijający i wzbogacający osobowość człowieka, stanowiący podstawę jego rozwoju intelektualnego.

KONSTITUCYJNA I USTAWOWA REGULACJA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Rozdział II Konstytucji RP z 1997 r. zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” zawiera w sobie niezbyt rozbudowaną, ale jakże istotną szczególnie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, część regulującą wolności i prawa polityczne. Ta część rozdziału II zawiera wolności i prawa znane już w Polsce wcześniej, regulowane we wcześniejszych konstytucjach i stosowane w praktyce. Waga tych regulacji prawnych jest duża, a wynika ona z rangi, jaką wolności i prawa polityczne odgrywają w realizacji tak fundamentalnej zasady ustroju politycznego państwa jak zasada suwerenności narodu. B. Banaszak definiuje wolności i prawa polityczne jako narzędzia gwarantujące jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki (Banaszak, 2002, s. 28). Należy tu podkreślić, że opisywane wolności i prawa powiązane są w oczywisty sposób z demokratycznym ustrojem państwowym.

W doktrynie spotkać możemy podział praw politycznych na: prawa polityczne *sensu stricto* i prawa polityczne *sensu largo* (Nowak, 1988, s. 11-14). Celem tych pierwszych jest zapewnienie jednostce możliwości współudziału w zinstytucjonalizowanych formach wpływu na kształtowanie woli, polityki państwa (są to między innymi: prawo do informacji publicznej, prawo wyborcze, prawo do udziału w referendum). Druga z wyróżnionych grup obejmuje prawa polityczne *sensu stricto* oraz tzw. wolności o charakterze politycznym, do których zalicza się wolności zgromadzeń i zrzeszania się.

Kwestie dostępu do informacji publicznej pojawiły się w dyskusji nad projektem ustawy zasadniczej z 1997 roku. W trakcie prac nad nową konstytucją starano się w tym zakresie korzystać z dorobku prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483) „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, ponadto „o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Artykuł 61. ust. 2. Konstytucji RP dodaje, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Ustęp 3. tego artykułu dotyczy przesłanek ograniczenia tego

prawa, do których należy „określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”, natomiast ust. 4. podejmuje aspekty proceduralne i jest wyrazem autonomii regulaminowej parlamentu, któremu pozostawiono do samodzielnego uregulowania zagadnienie trybu udzielania informacji. Zgodnie z art. 61. ust. 4. Konstytucji RP z 1997 r. tryb udzielania informacji, o którym mowa w ust. 1. i 2., określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przepisy konstytucyjne gwarantujące prawo do informacji publicznej mogą być stosowane bezpośrednio i są egzekwowalne na zasadzie ogólnej reguły z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP (Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II S.A. 717/01, Wokanda 2002, nr 7 – 8, poz. 68), chociaż sam tryb dostępu powinien być określony w aktach niższej rangi, przewidzianych w art. 61. ust. 4. (Zaremba, 2009, s. 15-16).

Konstytucja RP nawiązuje do globalnej tendencji konstytucjonalizacji prawa do informacji, jednakże zawarty w niej art. 61. nie ma historycznego odpowiednika w jakiegokolwiek polskiej ustawie zasadniczej. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 22 stycznia 2003 r. (I KZP 43/02) „*wypada zauważyć, że w Konstytucji z 1997 r. po raz pierwszy na gruncie polskim określono podstawy konstytucyjne zarówno wolności prasy, słowa i wypowiedzi, jak i prawa do informacji. Dotychczas, mimo przyjętych zobowiązań międzynarodowych, wolność prasy i słowa miała jedynie charakter semantyczny, prawo do informacji było ograniczone i przysługiwało jedynie stronom i innym uczestnikom postępowania, a sprowadzało się do obowiązku informowania ich przez organy o postępowaniu, w którym mieli oni interes prawny*” (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2003 r., i KZP 43/02, OSNOW 2003, z. 1 – 2, poz. 5).

Prawo do informacji staje się znakiem rozpoznawczym wielu współczesnych konstytucji, zwłaszcza w krajach Europy Środkowo – Wschodniej, dla których prawo do informacji oznacza oparcie stosunków jednostka – państwo na zgoła odmiennym modelu (Bednarczyk, 2008, s. 24). W państwach realnego socjalizmu aparat państwowy decydował nie tylko o swobodzie rozpowszechniania informacji, ale reglamentował też wiedzę o własnej działalności (Kulesza, 2006, s. 191). Prawo do informacji jest wynikiem zmiany konstytucyjnej aksjologii i ustanowienia koncepcji indywidualistycznej. Oznacza uznanie potrzeby zdobywania, gromadzenia, utrwalania i przetwarzania informacji przez jednostkę (Górzyńska, 1999, s. 21; Izdebski, 29.10.2001, s. C3).

Uzyskanie informacji publicznej w Konstytucji RP zostało ujęte jako prawo obywatelskie. Tym samym ustrojodawca dokonał rozróżnienia pomiędzy prawem a wolnością. Przyznanie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji oznacza,

że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego prawa. Obywatele nie mogą przy tym wychodzić poza przyznane im możliwości działania (Chmaj, 2002, s. 11-13). Znacznie szerszy wymiar ma wolność. W doktrynie prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, iż pojęcie *wolności* odnosić należy do przysługującej jednostce możliwości samodzielnego i swobodnego postępowania według własnej woli, autonomicznego wyboru sposobu zachowania się. Wolność nie wynika więc z woli państwa, wyrażanej poprzez prawo w znaczeniu przedmiotowym, jej źródłem jest sama istota natury ludzkiej. Jednostka korzystająca z wolności oczekuje więc, iż zagwarantowana jej będzie swoboda kształtowania swoich zachowań. Obowiązkiem państwa jest zaniechanie działań, które stanowiłyby ingerencję w sferę zachowań wchodzących w zakres określonej wolności. Elementarne wymogi życia społecznego uzasadniają jednakże pewną aktywność prawodawcy w zakresie reglamentowania wolności i ustalania jej ram, których obywatelom nie wolno przekraczać.

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej przybrało charakter publicznego podmiotowego prawa obywatela o charakterze politycznym. W. Jakimowicz przez publiczne prawo podmiotowe rozumie pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa, pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego, zbiorowego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (Jakimowicz, 2002, s. 174).

Prawo to zapewnia obywatelowi możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej określonego zachowania, egzekwowalnego w razie potrzeby w drodze odpowiednich instytucji procesowych (Sokolewicz, 2005, s. 5). Literalne brzmienie art. 61. ust. 1. wskazuje, iż prawo do informacji publicznej jest prawem obywatelskim. Konstytucja stanowi bowiem, że „obywatel ma prawo...”. Uznać zatem można, że ustawa zasadnicza, przyznając prawo do informacji, ograniczyła je tylko do osób fizycznych posiadających obywatelstwo polskie, wyłączając z niego zarówno osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jak i osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego (Juchniewicz, Kazimierzczuk, 2008, s. 136). Odmienne stanowisko, uznające, iż adresatami prawa dostępu do informacji oprócz obywateli polskich są również inne podmioty, w tym także podmioty prawne pozostające pod jurysdykcją państwa polskiego, zajęli M. Jabłoński i K. Wygoda (Jabłoński, Wygoda, 2002, s. 107-110). Autorzy ci podkreślają, że za rozszerzeniem zakresu podmiotowego art. 61. ust. 1. przemawia między innymi fakt, że regulacja ustawowa, stanowiąca rozwinięcie normy konstytucyjnej, szeroko pojmuje katalog podmiotów pozostających adresatami prawa do informacji. Art. 2. ust. 1. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) stanowi, że „każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 5., prawo dostępu do informacji publicznej (...)”. Świadczy

o tym użycie przez ustawodawcę zwykłego zwrotu „każdy”. Zatem każdy podmiot pozostający pod jurysdykcją państwa polskiego, bez względu czy jest to osoba fizyczna czy jednostka organizacyjna, może ubiegać się o realizację przysługującego mu prawa do informacji publicznej (Tarnacka, 2003).

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej obowiązek udostępniania informacji ciąży na władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne. Przez władze publiczne należy rozumieć organy administracji rządowej oraz samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy. Poza tym ustawa wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych również związki zawodowe i partie polityczne, ponieważ realizują one funkcje publiczne oraz gospodarują publicznymi pieniędzmi. Wskazane instytucje nie wyczerpują jednak katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy (Aleksandrowicz, 2002, s. 91). W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym, mają obowiązek udzielać informacji publicznej. Zgodnie z art. 4. ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami zobowiązanymi do udzielania w/w informacji są między innymi jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli więc ze statutu stowarzyszenia wynika, że realizuje takie cele i zadania, to ma ono obowiązek udzielać informacji o swojej działalności (Wyrok NSA z dnia 12 września 2003 r., II SAB 91/03).

Każdy organ, który gospodaruje choć niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat, przez co ogranicza to możliwości działań korupcyjnych. Można stwierdzić, że prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta.

OGRANICZENIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Granicą dla funkcjonowania prawa do informacji są przepisy ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 11, poz. 95 z późn. zm.). Dotyczy to także danych osobowych chronionych przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Tekst jednolity Dz. U. 2002, nr 101, poz. 926 z późn. zm.), jednak w przypadku, gdy informacja nie może być udostępniona ze względu na to, że dokumenty zawierają dane osobowe, organ powinien tak ją przekształcić, aby sama treść informacji bez danych osobowych mogła być udostępniona. Podobna sytuacja występuje wówczas, gdy uprawniony żąda informacji, w której są zastrzeżone dane tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym przypadku organ ma obowiązek tak przetworzyć informację, aby znalazły się w niej dane

niezastrzeżone przez przedsiębiorcę. Warto w tym miejscu wspomnieć, że umowy w sprawie zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Inne umowy są jawne, jeżeli zawierają informacje publiczne i są podpisane przez funkcjonariuszy publicznych (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2003 r., II S.A. 3604/02, LEX nr 78065).

Zgodnie z orzecznictwem informacja publiczna to każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2009, II SA/Wa 696/09, Legalis).

Przepis art. 61. Konstytucji RP należy postrzegać również w świetle wspólnych dla całego Rozdziału II „zasad ogólnych” odnoszących się do wolności praw i obowiązków obywatela (Szmyt, 1999, s. 68). Oznacza to dopuszczalność ograniczenia prawa do informacji na zasadach określonych w art. 31. ust. 3. Konstytucji RP. Z treści tego przepisu wynika, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności może nastąpić:

- tylko w drodze ustawy;
- jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawa;
- dla ochrony jednej z następujących wartości: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób; Ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw, muszą być proporcjonalne do potrzeby ochrony zagrożonego dobra (Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK – A 1999, nr 2, poz. 25).

Praktyka ustrojowa wzbogaca formy zapoznawania opinii publicznej z działalnością władz, co należy oceniać jako niezwykle ważny, świadomy element udziału obywateli w życiu publicznym i realizacji tą drogą zasady zwierzchnictwa narodu. Stąd prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia pu-

blicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz, w tym także ograniczania zjawiska korupcji (Skrzydło, 2009, s. 65).

ZAKOŃCZENIE

Zakres zjawiska, jakim jest korupcja, zależy od tego, jak skuteczne mechanizmy antykorupcyjne funkcjonują w danym państwie. W badaniach Banku Światowego na temat tej patologii w Polsce stwierdza się, że jest ona wypadkową możliwości osiągnięcia nieuczciwych zysków, zbyt szerokich kompetencji uznaniowych oraz słabej jawności i kontroli działań w sferze publicznej (Bank Światowy, Biuro w Warszawie, *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, 11 października 1999 r.). Dlatego też za efektywną metodę zwalczania korupcji, różną od podejścia opierającego się wyłącznie na ściganiu skorumpowanych osób, uznaje się obecnie wprowadzenie takich rozwiązań, które do minimum ograniczą wpływ tych czynników na ludzkie zachowania.

Wiadomo jest, że podobnie jak przestępczości, tak i korupcji nie można wyeliminować z życia publicznego. Jednak takie twierdzenie nie powinno usprawiedliwiać braku działań mających na celu ograniczenie tej patologii. Istnieje wiele metod walki z korupcją. Przykładem jednej z nich jest tak zwana zasada wielu oczu. Zakłada ona, że mechanizmy korupcyjne rodzi nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, dlatego w administracji, obok ściśle przypisanych obowiązków, należy rozdzielać czynności pomiędzy różnych urzędników, tak aby mogli oni wzajemnie się kontrolować. Niezwykle istotne jest również wprowadzenie procedur gwarantujących obywatelom równy dostęp do informacji publicznej, na przykład na temat przyznawania ulg czy stosowanych preferencji. Koncesjonowanie wiedzy sprzyja bowiem korupcji.

Informacje są zdolne do wpływania na kształt życia społecznego, poprzez bezpośrednie oddziaływanie na życie poszczególnych jednostek czy całych zbiorowości ludzkich. W tym sensie warto jeszcze raz użyć stwierdzenia, że ten, kto ma informację ten ma władzę. Sprawowanie władzy publicznej to z kolei wyznaczanie przez osoby ją posiadające uprawnień i obowiązków rządzonej oraz przekazywanie im wyselekcjonowanych informacji, które mogą lub powinny być znane ogółowi (Lis, 2007, s. 9). Dostęp do informacji publicznej stwarza człowiekowi możliwość sprawowania nadzoru nad otaczającą go rzeczywistością i tymi, którzy tę rzeczywistość tworzą. Prawem różnych podmiotów tworzących społeczeństwo obywatelskie jest kontrolowanie i ocenianie tych, którzy posiadają siłę i sprawują władzę. Jednakże do rzetelnej oceny i kontroli potrzebna jest pełna i wiarygodna informacja o podejmowanych przez tę władzę decyzjach i ich skutkach.

REFERENCES:

- Aleksandrowicz T. r. (2002), *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Bank Światowy, Biuro w Warszawie, *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, 11 października 1999 r.
- Banaszak B. (2002), *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji*, Warszawa: Wydaw. C. H. Beck.
- Bednarczyk M. (2008), *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa: Wydaw. C. H. Beck.
- Brzostek A., Bułajewski S., Giżyńska M. (2009), *Uzyskiwanie prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych – ocena działania administracji publicznej na przykładzie wyników badania sondażowego przeprowadzonego w województwach: mazowieckim, podlaskim oraz warmińsko – mazurskim*, [w:] P. J. Suwaj, D. r. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa: Oficyna Wolter Kluwer.
- Chmaj M. (2002), *Pojęcie i geneza wolności praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, *Zasady ogólne*, Kraków: Zakamycze.
- Górzyńska T. (1999), *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków: Zakamycze.
- Izdębski H., *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita”, 29.10.2001.
- Jabłoński K., Wygoda K. (2002), *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jakimowicz W. (2002), *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa: Zakamycze.
- Jaśkowska M. (2002), *Dostęp do informacji publicznej. Zagadnienia wybrane*, Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis.
- Juchniewicz J., Kazimierczuk M. (2008), *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Karolczak – Biernacka B. (2008), *o problematyce korupcji i mechanizmach korupcyjogenych*, Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej.
- Kazimierczuk M., Owczarek A. (2002), *Percepcja zjawiska korupcji przez urzędników administracji publicznej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] XXXI Międzynarodowe Seminarium Kół Naukowych. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego.
- Korpanty J. (2005), *Mały słownik łacińsko – polski*, Warszawa: Wydawnictwo Szkolne

PWN.

- Kulesza E. (2006), *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Lis W., *Rola i znaczenie informacji w społeczeństwie demokratycznym*, „Gazeta Sądowa” 2007, nr 3.
- Nowak N. (1988), *Politische Grundrechte*, Wien – New York.
- Palka P., Rent M. (1999), *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.
- Pierzchała E. (2010), *o pojęciu informacji publicznej*, [w:] E. Pierzchała, M. Wodniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Sekula M. (2006), *Uczciwość urzędnicza w służbie dobra wspólnego*, Płock: Wydawnictwo WSZiP.
- Skrzydło W. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Sokolewicz W. (2005), *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szmyt A., *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2.04.1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Szustakiewicz P. (2008), *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Szymczak M. (1988), *Słownik języka polskiego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- Wincenciak M., *Ocena stanu prawnego w zakresie ścigania i wykrywalności korupcji w administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 4.
- Winczorek P. (1996), *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Zaremba M. (2009), *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa: Difin.