

**CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE**



# **MAPA KORUPCJI**

Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011 r.



**WARSZAWA 2012**

**CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE**  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Warszawa  
[www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl)

**Opracowanie graficzne i skład**  
Departament Analiz CBA

**ISBN 978-83-62455-13-3**

**Projekt okładki**  
Danuta Czerska

**Przygotowanie do druku oraz druk**  
Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji  
ul. Zegrzyńska 121, 05-119 Legionowo  
[www.csp.edu.pl](http://www.csp.edu.pl)

Nakład 200 egz.

## Spis treści

WSTĘP .....	5
Dr Grzegorz Makowski	
SPOŁECZNY WYMIAR KORUPCJI .....	7
Dr Stanisław Cichocki	
KORUPCJA JAKO PROBLEM EKONOMICZNY .....	15
Prof. dr hab. Anna Lewicka-Strzałecka	
WHISTLEBLOWING W POLSCE – DZIAŁANIE W DOBREJ WIERZE CZY DONOSICIELSTWO? .....	21
PRZESTĘPCZOŚĆ KORUPCYJNA .....	27
Rejestracja przestępstw korupcyjnych .....	27
Postępowanie przygotowawcze .....	31
Podejrzani w sprawach o przestępstwa korupcyjne .....	37
Stosowane środki zapobiegawcze .....	39
Zabezpieczone mienie i ujawnione korzyści majątkowe .....	41
Prawomocne skazania .....	42
Przestępczość korupcyjna w organach ścigania .....	49
OBSZARY ZAGROŻONE KORUPCJĄ .....	54
PODSUMOWANIE .....	61
Spis tabel .....	62
Spis wykresów .....	63



## WSTĘP

Po raz kolejny Centralne Biuro Antykorupcyjne przedstawia raport na temat stanu korupcji w Polsce. W obecnej edycji – obok tradycyjnej już prezentacji danych statystycznych, dotyczących stwierdzonej przestępczości korupcyjnej – omówione zostały dwa zagadnienia związane z kwestią korupcji.

Analizując problem korupcji nie sposób pominąć ekonomicznej i społecznej roli tego zjawiska. Czy korupcja wpływa hamująco na rozwój gospodarczy, czy wręcz przeciwnie – może przynosić pozytywne efekty? Czy ułatwia przepływ pieniądza? A jak wpływa na sytuację społeczną? Jakie są ekonomiczne przyczyny korupcji? Próby odpowiedzi na te i inne pytania podjęli się dr Grzegorz Makowski z Instytutu Spraw Publicznych i dr Stanisław Cichocki z Uniwersytetu Warszawskiego.

Niezwykle istotne dla przeciwdziałania i zwalczania korupcji jest także nastawienie społeczne. Jednym przykładów etycznych zachowań jest demaskowanie nieprawidłowości w miejscu pracy, czyli *whistleblowing*. Choć zjawisko znane jest od jakiegoś czasu, wciąż budzi żywe kontrowersje. Jedni widzą w nim przydatne narzędzie służące kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych, gdy dla innych to zwykłe donosicielstwo. Definicję i próbę oceny *whistleblowingu* przedstawiła prof. dr hab. Anna Lewicka-Strzałecka.

Szerokie spektrum obszarów zagrożonych korupcją było już przedstawiane w poprzednich edycjach „Mapy korupcji”. W tym wydaniu skoncentrowano się na tych, w których planuje się wydatkowanie znacznych środków publicznych w związku z realizacją dużych projektów i w których już odnotowano poważne nadużycia. Wyboru obszarów dokonano w oparciu o doświadczenia CBA wynikające z realizacji jego ustawowych zadań. Z tego względu – oraz wobec znaczenia dla bezpieczeństwa państwa – pod lupą znalazły się nadużycia, z którymi mamy do czynienia w sferze obronności oraz w ramach szeroko rozumianego procesu informatyzacji urzędów państwowych.

Wielkość środków w ramach unijnej polityki spójności oraz szerokie kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ich wydatkowania spowodowały, że patologie korupcyjne coraz częściej pojawiają się na poziomie regionów.

Prezentowane w „Mapie korupcji” dane statystyczne uzyskane z Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Służby Celnej, Prokuratury Generalnej, Ministerstwa Sprawiedliwości, Centralnego Zarządu Służby Więziennej, a także własne dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego, obejmują przestępstwa określone w art. 228 kk (sprzedajność urzędnicza), art. 229 kk (przekupstwo), art. 230 kk (płatna protekcja), art. 230a kk (handel wpływami), art. 231 § 2 kk (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków), art. 250a kk (korupcja wyborcza), art. 296a kk (korupcja gospodarcza), art. 296b kk (korupcja sportowa) oraz art. 46–48 ustawy o sporcie<sup>1</sup>. W głównej mierze odnoszą się one do liczby wszczętych i zakończonych postępowań, wielkości strat oraz wartości zabezpieczonego majątku. Informacje obrazujące skalę przestępczości korupcyjnej w Polsce zestawione zostały w podziale na etapy postępowania.

Zebrane w niniejszej publikacji dane gromadzone są we własnych zbiorach poszczególnych służb i organów, w oparciu o ich wewnętrzne regulacje. Wszystkie te zbiory charakteryzują się odmienną strukturą, tworzone są według różnych schematów i dlatego ich porównanie nie jest możliwe.

<sup>1</sup> Nie wszystkie z opisywanych służb i organów są uprawnione do ścigania wszystkich przestępstw określonych we wskazanych przepisach.

Centralne Biuro Antykorupcyjne wyraża podziękowania autorom, którzy zechcieli poświęcić swój czas i przygotowali *pro bono* teksty do niniejszej publikacji. Podziękowania należą się także wszystkim służbom, które przekazały dane statystyczne, a szczególnie Biuru ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej za wkład merytoryczny w opracowanie materiału na temat zagrożeń korupcyjnych w Siłach Zbrojnych.

## SPOŁECZNY WYMIAR KORUPCJI

*Dr Grzegorz Makowski*

Korupcja to złożone, wielowymiarowe zjawisko. Z punktu widzenia socjologii podobna jest w swej istocie do tak trudno uchwytnych fenomenów, jak kultura czy religia. Z pozoru wydaje się, że gdy jest mowa o korupcji, każdy dokładnie wie, o czym jest mowa. Potocznie korupcja kojarzy się przede wszystkim z daniem i braniem łapówek. Nieco rzadziej kojarzy się z innymi, niemniej typowymi dla tego zjawiska zachowaniami, takimi jak nepotyzm, protekcja czy kumoterstwo.

Jak przekornie stwierdził niegdyś jeden ze znanych badaczy tego problemu, korupcja, tak jak słoń, „jest trudna do opisania, nietrudna do rozpoznania”<sup>2</sup>. Korupcja jest zjawiskiem o rozmytych granicach, co czyni ją nie tylko trudnym przedmiotem badań dla nauki, ale także nie lada wyzwaniem dla twórców polityk publicznych, którzy nie mogą dokładnie zdefiniować, czym korupcja właściwie jest, borykają się z wielkimi trudnościami w projektowaniu rozwiązań prawnych czy tworzeniu instytucji mających na celu przeciwdziałanie temu problemowi. Być może jednak rozwiązanie tych problemów wcale nie zależy od możliwości dokładnego zbadania, przeanalizowania i opisania korupcji.

Wrócimy do tej kwestii na końcu tekstu. Tymczasem, pozostawiając na razie na boku kontrowersyjne pytanie o to, czym w istocie jest korupcja, spróbujmy opisać, na czym polegają jej społeczne wymiary.

---

<sup>2</sup> V. Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Staff Papers 1998, vol. 45, no. 4.

## Gospodarka, polityka, kultura – społeczne wymiary korupcji

Otóż chcąc odpowiedzieć sobie na pytanie, czym jest korupcja z punktu widzenia społeczeństwa, od razu nasuwa się prosta odpowiedź – jest problemem. A w ślad za tym pojawia się kolejne pytanie – dlaczego?

### *Korupcja a gospodarka*

Jednym z najważniejszych obszarów życia społecznego jest gospodarka. To ona decyduje o zasobności społeczeństwa i jego potencjale rozwojowym. Gospodarka to krwiobiegi społeczeństwa, dzięki niej środki przepływają z szeroko pojętej sfery prywatnej do sfery publicznej i *vice versa*. Korupcja zakłóca przepływ dóbr i usług wewnątrz systemu gospodarczego i na styku gospodarki z sektorem prywatnym. Nic więc dziwnego, że to właśnie ekonomia była pierwszą dziedziną, której reprezentanci zaczęli badać zjawisko korupcji.

Od lat 50. ubiegłego stulecia poglądy ekonomistów na ten temat zmieniały się (do czego wrócimy za chwilę). Od badań i analiz udowadniających, że korupcja, choć moralnie naganna, w praktyce często służy łatwiejszej wymianie dóbr i ułatwia przepływ pieniądza, przez co przyczynia się do wzrostu gospodarki<sup>3</sup>, do innych badań i analiz, które wykazywały coś przeciwnego – że korupcja jest dla gospodarki w istocie dysfunkcyjna, ponieważ obniża poziom zaufania między graczami na rynku, co zwiększa niepewność transakcji i ostatecznie szkodzi całej gospodarce<sup>4</sup>. Dziś jednak większych dylematów już nie ma. Przeważa pogląd, że korupcja z ekonomicznego punktu widzenia jest szkodliwa. Jakie są zatem jej negatywne skutki dla życia gospodarczego, a w konsekwencji też ogólniej – dla życia społecznego?

Ekonomiści stoją na stanowisku (choć wciąż brak jednoznacznych dowodów na poparcie tej tezy), że korupcja powoduje spadek tempa wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>. To z kolei oznacza, że gospodarka nie jest w stanie generować przychodów dla państwa czy tworzyć miejsc pracy, co oczywiście sprzyja bezrobociu i wszystkim innym negatywnym zjawiskom, które są z tym powiązane. Ekonomiści starają się też dowieść, że korupcja pogłębia nierówności w rozkładzie dochodów<sup>6</sup>. Inne wymieniane zwykle w literaturze przedmiotu negatywne konsekwencje korupcji to odpływ wykwalifikowanej siły roboczej, niewłaściwa alokacja środków w nieopłacalne inwestycje (rzeczywiście w państwach, które mają problem z korupcją często występuje tendencja do pojawiania się tzw. białych słoń, czyli ogromnych projektów, na przykład tam czy elektrowni, które wymagają ogromnych nakładów finansowych, trwają w nieskończoność i często pozostają nieukończone). Niejednokrotnie wspomina się też o spadku dochodów podatkowych państwa, oczywistym jest bowiem, że skorumpowane firmy mają skłonność do unikania płacenia podatków.

### *Korupcja, polityka i sfera publiczna*

Równie ważna co gospodarka jest organizacja życia publicznego – polityczny wymiar korupcji. Wszystkie współczesne społeczeństwa dysponują skomplikowanym aparatem sprawowania władzy, a korupcja jako taka zawsze w pierwszej kolejności jest

<sup>3</sup> F.T. Lui, *Three Aspects of Corruption*, Contemporary Economic Policy 1996, vol. 14, no. 3, p. 26–29.

<sup>4</sup> Zob. D. Kaufmann, W. Shang-Jin, *Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce*, International Monetary Fund, 2000; D. Treisman, *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, Journal of Public Economics 2000, vol. 76, p. 399–457.

<sup>5</sup> A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów*, Trio, Warszawa 2004.

<sup>6</sup> S. Gupta, H. Davoodi, R. Alonso-Terme, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, IMF Working Papers 1998, no. 98/76.



właśnie problemem władzy. Systemami politycznymi, które są szczególnie wrażliwe na nadużycia władzy, są demokracje. Korupcja w tym przypadku godzi bowiem w podstawy ładu demokratycznego i takie pryncypia, jak zasada rządów prawa, zasada zaufania obywatela do prawa czy postulat dobrego rządu.

Skandale sięgające najwyższych szczebli władzy, dotyczące polityków i instytucji, stanowią zagrożenie dla stabilności każdego demokratycznego państwa, ich następstwem jest zwykle kryzys zaufania do państwa i częstokroć dominacja ugrupowań populistycznych w życiu politycznym<sup>7</sup>. Jednak najpoważniejszą negatywną konsekwencją korupcji w sferze politycznej jest osłabienie konkretnych instytucji. Zwykle jedną z pierwszych ofiar jest wymiar sprawiedliwości. Skorumpowany aparat sądowiczy nie będzie w stanie zagwarantować obywatelom sprawiedliwych wyroków. Niewydolna, pozbawiona niezależności prokuratura nie będzie ściagać polityków i urzędników dopuszczających się nadużyć. Kolejnym obszarem, który w demokratycznym państwie ucierpi z powodu korupcji, będzie system stanowienia prawa. Mając możliwość wywierania nielegalnego wpływu na kształt prawa, różne grupy interesu będą często uciekać się do protekcji, chcąc zagwarantować swój dobrobyt. W rezultacie stanowione prawo i decyzje podejmowane przez polityków będą pełne sprzeczności, niejasne, trudne do interpretacji dla przeciętnego obywatela. Tym zjawiskom towarzyszy nieefektywność administracji publicznej, nadmierne uprzywilejowanie elit politycznych, niedowład systemu wyborczego i brak przejrzystości finansowania ugrupowań politycznych.

Kulminacją problemu korupcji w szeroko pojętym sektorze publicznym jest zjawisko określone kiedyś przez ekspertów Banku Światowego terminem „zawładnięcie państwem” (*state capture*)<sup>8</sup>. Opisuje ono sytuację, w której instytucje polityczne, administracja i wymiar sprawiedliwości przestają wypełniać swoją misję, nie dążą już do zapewnienia dobra wspólnego, ale służą partykularnym interesom wpływowych grup.

Aspekty ekonomiczny i polityczny to najistotniejsze społeczne wymiary korupcji. Czymże jest bowiem system gospodarczy czy polityczny, jak nie zbiorem instytucji wytwarzanych przez społeczeństwo. Niemniej na korupcję można spojrzeć jeszcze z innej perspektywy.

### *Korupcja jako zjawisko kulturowe*

Korupcja to również zjawisko kulturowe. Niełatwo jednak analizować korupcję z perspektywy kultury. W największym uproszczeniu występowanie korupcji jest uwarunkowane poprzez konkretne wartości, postawy i zwyczajowe zachowania, które są charakterystyczne dla danego społeczeństwa. Korupcja będzie problemem przede wszystkim tam, gdzie zdążyło się zakorzenić rozróżnienie między sferą prywatną i publiczną. Tam, gdzie ta granica jest jeszcze płynna, trudno też będzie jednoznacznie rozróżnić co jest korupcją, co naruszeniem pewnych wartości i zasad funkcjonowania danego społeczeństwa, a co jest akceptowalną normą.

Współcześnie problem ten napotkamy próbując analizować korupcję w państwach rozwijających się. Starają się one dogonić wysoko rozwinięty Zachód, replikować zachodnie struktury społeczne. Zapominają jednak przy tym, że zachodnie rozróżnienie na sferę publiczną i prywatną, które daje początek wielu nowoczesnym strukturom państwa, takim jak profesjonalna administracja, jest wytworem specyficznych doświadczeń i historycznych procesów zachodzących tylko w społeczeństwach europejskich.

<sup>7</sup> Zob. G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008; I. Krastev, A. Stoyanov, *Prime Minister's Dilemma: Do Non-Corrupt Governments in Corrupt Countries Have Incentives to Launch Anti-Corruption Campaigns?*, Collegium Budapest, 2003 (tekst niepublikowany).

<sup>8</sup> J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Papers 2000, no. 2444.

Znakomitym przykładem może tu być chińska instytucja *guanxi*, która w największym skrócie jest po prostu siecią osobistych, rodzinnych powiązań i wpływów decydujących w dużym stopniu o kształcie relacji biznesowych, politycznych, czy ogólnie – społecznych. *Guanxi* jest zakorzeniona w wielowiekowej chińskiej tradycji, przetrwała lata modernizacji i komunistycznej rewolucji, dziś wciąż trwa mimo naporu kapitalistycznego modelu organizacji gospodarki<sup>9</sup>.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że jeszcze w XIX-wiecznej Europie rozróżnienie między sferą publiczną i prywatną także nie było zbyt klarowne, o czym pisał na przykład Max Weber czy bardziej współcześnie historyk i politolog James Scott<sup>10</sup>. Z kolei znany polski historyk Andrzej Mączak znakomicie opisuje, w jaki sposób borykano się z korupcją za czasów I Rzeczypospolitej. Szczególnie interesujący w wywodzie Mączaka jest wątek podskarbach koronnych, dożywotnio mianowanych przez króla urzędników, którzy w zamian za stałe, relatywnie wysokie uposażenie, mieli obowiązek czuwać nad poborem podatków. Mimo wysokiej pozycji społecznej i wysokich dochodów należeli prawdopodobnie do najbardziej skorumpowanej części królewskiej administracji – oprócz uposażenia pobierali dwa typy łapówek: „workowe” (od worków, w których przewożono pieniądze) i „rękawicze” od dostawców różnych dóbr i usług dla korony. Co ciekawe, jak wskazuje Mączak, nikogo w tym czasie nie bulwersowała owa praktyka, a jedynie wysokość tych „prowizji”. Jednocześnie Mączak referuje też bardzo trafne wyniki badań innego historyka, Jacoba van Klaverena, który postawił tezę, że co najmniej do XVIII wieku handel urzędami w europejskich państwach stanowił normę. Tam gdzie nie był po prostu zorganizowany przez państwo, przybierał formę korupcji, dalej jednak był elementem systemu sprawowania władzy w tych społeczeństwach<sup>11</sup>.

Do czego prowadzą te rozważania? Otóż korupcja jako taka ma oczywiście swój obiektywny byt. Jest manifestowana w konkretnych zachowaniach, takich na przykład jak przekupstwo. Jednak owe zachowania, aby mogły zostać ocenione jako przypadki korupcji, muszą znaleźć się w określonym kontekście społeczno-kulturowym. Tymczasem jeszcze dwa słowa o społeczno-kulturowym wymiarze korupcji.

W tych społeczeństwach, które zdołały wytworzyć już i ugruntować rozróżnienie między sferą publiczną i prywatną, występowaniu korupcji będą sprzyjać struktury opierające się na więziach pokrewieństwa, solidarności plemiennej i zasadzie wzajemności. Przy czym tego rodzaju relacje społeczne wcale nie muszą być cechą społeczeństw rozwijających się czy też wyłącznie faktem historycznym. Również współcześnie, w całkiem rozwiniętych społeczeństwach, takich chociażby jak społeczeństwo polskie, odnajdziemy czasem bardzo rozległe obszary życia zdominowane właśnie przez tego typu relacje. Znany amerykański badacz Edward Banfield opisywał je terminem „amoralnego familizmu”<sup>12</sup>. Polski socjolog Adam Podgórecki pisał z kolei o „brudnych wspólnotach”<sup>13</sup>. Ekspersi Banku Światowego analizowali zjawisko „negatywnego kapitału społecznego”<sup>14</sup>. Mimo pewnych różnic między tymi terminami, mają one z pewnością jedną cechę wspólną. Opisują rzeczywistość, w której pewne grupy lub część społeczeństwa działają wyłącznie na rzecz utrzymania własnego *status quo*, zaspokojenia potrzeb i zapewnienia

<sup>9</sup> L. Ling, *Performing Bribery in China – Guanxi-Practice, Corruption with a Human Face*, Journal of Contemporary China 2011, vol. 20 (68).

<sup>10</sup> J.C. Scott, *The Analysis of Corruption in Developing Nations*, Comparative Studies in Society and History 1969, vol. 11 (3).

<sup>11</sup> A. Mączak, *Rządzący i rządzeni. Władza i społeczeństwo w Europie wczesnonowożytnej*, PIW, Warszawa 1986, s. 240–244.

<sup>12</sup> E. Banfield, *The Moral Basis of Backward Society*, Free Press, Chicago 1958.

<sup>13</sup> A. Podgórecki, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia*, w: *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, red. H. Dziewanowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976.

<sup>14</sup> F. Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, IMF Working Papers 2000, no. 00/74.

swojego dobrobytu, i stoją w opozycji do społeczeństwa jako całości. Takie grupy ignorują i wykorzystują do własnych celów instytucje publiczne. Są nieufne w stosunku do wszystkich z zewnątrz, starają się trzymać na dystans od innych.

W Polsce część wspólnot samorządowych nosi cechę „brudnych wspólnot”. Od kilku kadencji rządzą nimi ci sami ludzie, podstawowe instytucje publiczne (np. szkoły, ośrodki pomocy społecznej, spółki samorządowe) są skolonizowane przez rodziny i przyjaciół tych, którzy znajdują się u władzy. Wójt czy burmistrz kupuje sobie przychyłność lokalnych elit wykorzystując możliwość decydowania o licencjach, pozwoleniach czy zwolnieniach z lokalnych podatków. Zmiana w takiej społeczności jest bardzo trudna, bo mieszkańcy zdążyli już stracić wiarę w sens aktu wyborczego i nie potrafią się zmobilizować do walki o władzę.

Amoralnym familizmem mogą też być dotknięte całe sektory życia społecznego czy gałęzie gospodarki. Jeszcze na początku tego stulecia tak wyglądały relacje wewnątrz polskiego sektora górniczego w Polsce, co znakomicie opisała w swojej książce Kaja Gadowska<sup>15</sup>. Sieć nieformalnych, wzajemnościowych powiązań oplatała spółki górnicze, poszczególne kopalnie, a nawet stanowiska w administracji rządowej, na których zasiadały osoby decydujące o losach branży. Trwanie tego rodzaju enklaw korupcji jest w dużym stopniu uzależnione właśnie między innymi od czynników *stricte* kulturowych, charakterystycznych dla konkretnych grup społeczno-zawodowych. Zidentyfikowanie korupcji w takich uwarunkowaniach jest bardzo trudne. Są one też bardzo trudne do zmiany, tak jak trudna do zmiany jest sama kultura. Konieczna jest transformacja postaw i systemów wartości, potrzebne są konsekwentne, długotrwałe działania edukacyjne i uświadamiające, które często są rozciągnięte na kilka pokoleń.

## Relatywizm korupcji

Ostatni wątek prowadzi nas do rozważań nad jeszcze jednym aspektem korupcji. Wspominałem już na początku, że jest to zjawisko trudne do zdefiniowania, o rozmytych granicach, budzące z jednej strony najczęściej uzasadniony opór moralny, z drugiej strony pewne kontrowersje co do oceny. Wszystkie omówione wcześniej społeczne aspekty korupcji koncentrują się na jej negatywnym wpływie na społeczeństwo lub jego poszczególne podsystemy. Jednak owa negacja nie zawsze była jednoznaczna.

Większość zachowań definiowanych współcześnie jako korupcja, a zwłaszcza nepotyzm, kumoterstwo czy protekcja, jeszcze nie tak dawno (bo zaledwie dwieście lat temu) była akceptowalnym sposobem zdobywania prestiżu, pozycji społecznej, drogą kariery zawodowej. W sytuacji, gdy granica między sferą publiczną i prywatną, między dobrem wspólnym a interesem jednostkowym była rozmyta, handel urządami, na przykład jeszcze w XVIII- i XIX-wiecznej Europie czy w Stanach Zjednoczonych, był sposobem sprawowania władzy.

Zresztą przykładów na to, że korupcja, będąc swoistą normą, może wręcz służyć utrzymaniu pewnego *status quo*, nie trzeba szukać daleko w historii. Jacek Tarkowski, znakomity polski socjolog, opisywał zjawisko klientelizmu w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dowodził, że to właśnie na tego typu relacjach, podobnych do feudalnych zależności typu senior-wasał, w dużym stopniu opierał się system komunistyczny. Wielopoziomowe klientelistyczne więzi łączące na przykład indywidualnych członków partyjnego aparatu, jak i całe grupy społeczno-zawodowe oraz frakcje wśród komuni-

<sup>15</sup> K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.

stycznych decydentów, umożliwiły przetrwanie całemu niewydolnemu, scentralizowanemu i skostniałemu systemowi. Dzięki nim wciąż istniał ruch na drabinie hierarchii społeczno-zawodowej. Sieć wzajemnych, klientelistycznych wymian usług i dóbr pozwalała na utrzymywanie w gospodarce permanentnego niedoboru. Klientelizm tworzył też specyficzne kanały przepływu informacji, artykułowania potrzeb i interesów, co na poziomie życia publicznego było niemożliwe lub znacznie ograniczone przez brak wolności słowa, zrzeszania się i podejmowania wspólnych działań. Tarkowskiemu wtórują inni socjologowie. Krzysztof Kiciński w jednym z artykułów trafnie i zwięźle opisał charakter komunistycznej korupcji: „*Odnosi się wrażenie, że w pewnym stadium pogłębiającej się stopniowo korupcji został przekroczony jakiś próg i od tego momentu cały system społeczny zaczyna podlegać swoistej logice ładu korupcyjnego. Do tego momentu korupcja, mimo rozmiarów zjawiska, była jakby ciałem obcym w tkankach ładu społecznego; od tego momentu coraz wyraźniej ciałem takim staje się to, co korupcji jeszcze nie uległo*”<sup>16</sup>. I rzeczywiście, w tych warunkach korupcja była po prostu normą, anomalią natomiast wszystko to, co wydaje się nam dziś racjonalne i uporządkowane. Zatem z punktu widzenia społecznych i kulturowych uwarunkowań, właściwych systemowi komunistycznemu, różnego rodzaju zachowania korupcyjne, paradoksalnie, były pożyteczne – zapewniały bowiem temu systemowi przetrwanie. To oczywiście swego rodzaju przerysowanie, chodzi jednak o to, żeby ukazać pewną niejednoznaczność zjawiska korupcji.

Zostawmy jednak aspekt kulturowy i wróćmy do początku naszego wywodu, odnosząc się jeszcze raz do aspektu politycznego i ekonomicznego korupcji. Również i w tych przypadkach korupcja nie zawsze była oceniana jako zjawisko o jednoznacznie negatywnych konsekwencjach. W latach 60. XX w. politologowie analizujący rozwój nowych postkolonialnych państw dowodzili, że w tych przypadkach lepiej przymknąć oko na zachowania czy zjawiska, które z punktu widzenia racjonalnych zachodnich państw były traktowane jako korupcja i oceniane jednoznacznie negatywnie. Uważano, że pewien poziom korupcji w państwach podlegających procesom transformacji polityczno-gospodarczej jest konieczny i potrzebny.

Jak twierdził David Bayley, jeden z politologów stojących na tym stanowisku, lepiej, gdy w takich krajach ludzie korumpują do pewnego stopnia nowe instytucje, niż gdyby mieli je odrzucić od razu i całkowicie zahamować procesy modernizacyjne, które ostatecznie zmierzają do demokratyzacji. Znany politolog Samuel Huntington zasłynął stwierdzeniem, że: „*mając na względzie wzrost gospodarczy, jedyną rzeczą gorszą od społeczeństwa ze sztywnym, zbyt scentralizowanym i nieuczciwym aparatem biurokratycznym, jest społeczeństwo ze sztywnym, zbyt scentralizowanym i uczciwym aparatem biurokratycznym*”<sup>17</sup>. Zupełnie niedawno, bo w pierwszej połowie lat 90., Andrzej Kojder, polski socjolog, potępiając generalnie korupcję, stwierdził jednak, że „*korupcja do pewnego stopnia „normalizuje” nienormalne stosunki międzyludzkie. (...) Dzięki korupcji ludzie zyskują bezpieczeństwo, wiarę, że nie ma sytuacji bez wyjścia; znękanii najprzeróżniejszymi ograniczeniami obywatele mogą się wykazać zaradnością i pomysłowością*”.

Jeszcze bardziej rozchwiani w swoich opiniach zdają się być ekonomiści. Jeszcze w latach 80. ubiegłego wieku w naukach ekonomicznych dominował pogląd, iż korupcja wcale nie musi być szkodliwa dla funkcjonowania wolnego rynku i gospodarki, a wręcz przeciwnie. Wśród ekonomistów nie brakowało poważnych, światowej sławy badaczy, którzy dowodzili, że przekupstwo służy zwłaszcza krajom rozwijającym się, gdzie biurokracja częstokroć utrudnia swobodny przepływ dóbr, usług i środków finansowych.

<sup>16</sup> K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, w: *Praca i uczciwość: studia*, red. A. Pawelczyńska, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej, Warszawa 1992, s. 159–178.

<sup>17</sup> S.P. Huntington, *Modernization and corruption*, w: *Political Corruption: a Handbook*, ed. A. J. Heidenheimer [et al.], Yale University Press, New Haven 1968, p. 59–71.

Jeszcze w 1996 roku Gordon Tullock, znany ekonomista i kandydat do nagrody Nobla w 2003 roku, potępiając ogólnie korupcję, uznawał jednak, że może ona odgrywać pozytywną rolę jako swego rodzaju suplement do niskich wynagrodzeń urzędników, motywując ich do bardziej elastycznego i przyjaznego dla przedsiębiorców działania<sup>18</sup>. W rezultacie, jak twierdził Tullock, korupcja może nawet przyczyniać się do obniżenia podatków, co oczywiście będzie działać pobudzająco na całą gospodarkę.

Za teorią szła praktyka. Wspomnijmy chociażby fakt, iż jeszcze pod koniec lat 90. ubiegłego wieku w wielu wysokorozwiniętych państwach (w tym między innymi we Francji, Holandii, Niemczech czy Belgii) przedsiębiorcy przekupujący urzędników na okoliczność pozyskiwania dużych kontraktów publicznych, mogli po prostu takie „dodatkowe” koszty pozyskania zleceń odpisać sobie od podatku. Sytuacja zaczęła zmieniać się dopiero po wejściu w życie konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych w 1997 roku<sup>19</sup>.

Stan prawny się zmienił, ale świadomość ludzi biznesu wciąż zdaje się tkwić w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia. Wystarczy wspomnieć niedawną aferę, w którą zamieszany był niemiecki koncern Siemens. Managerowie tej firmy, przy cichym przyzwoleniu zarządu, przez wiele lat przekupywali urzędników we Włoszech, w Niemczech, USA i innych krajach, żeby pozyskiwać intratne zlecenia. Rząd USA zdołał jednak zebrać dowody przeciwko Siemensowi. W 2011 roku firma przegrała kilka procesów, w wyniku czego musiała wypłacić ponad 1,6 miliarda dolarów kar. W ramach zadośćuczynienia za korumpowanie urzędników w Grecji Siemens zgodził się zapłacić tamtejszemu rządowi 270 mln euro kar, zainwestować ponad 190 mln euro w badania, rozwój i nowe zakłady oraz umorzyć ok. 80 mln euro długu. Eksperti szacują, że cała sprawa, po uwzględnieniu kosztów prawników, kosztowała koncern kilka miliardów dolarów.

## Korupcja, polityka antykorupcyjna a wybór moralny

Powtórzmy zatem – korupcja jest zjawiskiem o rozmytych granicach. Choć dziś (w chwili, gdy powstał niniejszy tekst) jest postrzegana jako globalny problem i każdy jej przejaw jest jednoznacznie potępiany, to jeszcze nie tak dawno sytuacja była zupełnie inna. Aż do lat 90. XX wieku ekonomiści, politologowie, biznesmeni i politycy przymykali oko na negatywne konsekwencje korupcji, dowodząc, że ma ona wiele pozytywnych cech – upłynnia procesy polityczne, stabilizuje sytuację społeczną w niedojrzałych demokracjach, ułatwia wymianę gospodarczą itd.

Nie można też zaprzeczyć, że istniały i nadal istnieją społeczeństwa i systemy polityczne, w których zachowania korupcyjne są po prostu funkcjonalne lub też są po prostu normą kulturową. Trudno jest bowiem mówić o korupcji tam, gdzie nie istnieje rozróżnienie między sferą publiczną i prywatną czy też szerzej, między interesem indywidualnym a jakimś interesem grupowym, którego korupcja mogłaby stanowić naruszenie.

Czy tego chcemy czy nie, korupcja, tak jak i wszelkie inne zjawiska społeczne, w rzeczywistości tylko do pewnego stopnia znajduje zakorzenienie w postaci konkretnych zachowań lub struktur społecznych. Przekupstwo oraz różnego rodzaju więzi klientelistyczne istnieją obiektywnie, niezależnie od tego, czy nadamy im etykietę korupcji czy nie, i niezależnie od tego, jak je ocenimy. Jednak wokół tego twardego obiektywnego jądra toczy się dyskurs.

<sup>18</sup> G. Tullock, *Corruption Theory and Practice*, Contemporary Economic Policy 1996, vol. 14, iss. 3.

<sup>19</sup> Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264).

Korupcja jest nieustannie społecznie konstruowana i rekonstruowana. Rzecz w tym, by mieć świadomość, że fakt traktowania korupcji jako poważnego problemu społecznego wynika z dyskusji, która toczy się między różnymi aktorami społecznymi – ekspertami, naukowcami, politykami, dziennikarzami, aktywistami. To my zdecydowaliśmy, aby ostatecznie ocenić korupcję negatywnie, nazwać ją problemem społecznym, zainicjować działania zmierzające do ograniczenia skali tego zjawiska, stworzyć antykorupcyjne polityki. Walka z korupcją jest jednak nie tylko wyborem moralnym, ale wynika też z przekonania, że ograniczenie tego problemu dla demokratycznych, wolnorynkowych społeczeństw przyniesie większe korzyści niż tolerowanie tego zjawiska i próba wykorzystania go do osiągnięcia bardziej doraźnych korzyści.

Ostatecznie zatem jest jeszcze jeden istotny, społeczny wymiar korupcji. Oznacza on tyle, że jest to zjawisko, którego znaczenie i wartość dodatnia bądź ujemna są ustalane przez nas samych i może się zmieniać, tak jak zmieniała się już w przeszłości. Jeśli zatem uważamy, że aktualne, negatywne znaczenie korupcji jest słuszne i sprzyja stabilności społeczeństwa, to nie wystarczy odwołać się do badań, analiz i opisu tego zjawiska. Nie możemy spocząć w dążeniu do podtrzymania wiary, że korupcji trzeba się przeciwstawić. Kreując i prowadząc politykę antykorupcyjną, podejmując konkretne działania, tworząc instytucje, których misją ma być walka z korupcją, nieustannie musimy dokonywać owego moralnego wyboru i samym sobie udowadniać, że jest to konkretny rodzaj zła.

### ***Dr Grzegorz Makowski***

*Doktor socjologii, absolwent Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładowca socjologii problemów społecznych i kultury konsumpcyjnej w Collegium Civitas. Członek Rady Centrum Badania Opinii Społecznej. Kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Spraw Publicznych. Był specjalistą ds. realizacji badań w Millward Brown SMG/KRC w latach 2002–2003 i koordynatorem Programu „Przeciw Korupcji” w Fundacji im. Stefana Batorego w latach 2000–2002. Laureat nagrody I stopnia im. Floriana Znanieckiego przyznawanej przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne za najlepszą pracę dyplomową z dziedziny nauk społecznych.*

## KORUPCJA JAKO PROBLEM EKONOMICZNY

*Dr Stanisław Cichocki*

Korupcja, najprościej definiowana jako *użycie władzy publicznej w celu uzyskania prywatnej korzyści*, jest złożonym zjawiskiem natury ekonomicznej, prawnej, socjologicznej, historycznej i etycznej. Rozpatrując korupcję w sposób kompleksowy nie należy ograniczać się wyłącznie do jednej z wyżej wymienionych dziedzin, lecz warto zwracać uwagę na przenikanie się tych zagadnień. Dlatego też niniejszy rozdział, skupiając się na korupcji jako problemie ekonomicznym, w pewnym stopniu odwoływać się będzie również do innych dziedzin.

Korupcja jest nie tylko fenomenem bardzo złożonym, lecz również trudno uchwytnym. Związane jest to z naturalną cechą tego zjawiska – nie chce ono zostać wykryte i ujawnione. Wynika to z faktu, iż korupcja jest czynem zabronionym przez prawo, a jej ujawnienie może mieć negatywne skutki zarówno dla korumpowanego, jak i korumpującego.

Ta cecha korupcji pociąga za sobą istotne konsekwencje. Po pierwsze, znajomość istoty problemu jest ograniczona. Oczywiście potoczna wiedza o korupcji wydaje się być rozpowszechniona. Przeważnie każda dorosła osoba wie, iż wręczanie pieniędzy urzędnikowi w celu korzystnego rozstrzygnięcia danej sprawy jest korupcją. Natomiast wiedza bardziej precyzyjna jest już dość ograniczona. Po drugie, „ukryty” charakter korupcji powoduje trudności w prowadzeniu badań nad tym zjawiskiem. Stan wiedzy o korupcji można określić jako niezadowalający: brak jest dostatecznych informacji na temat rozmiarów problemu, jego przyczyn i konsekwencji.

Z tego powodu niniejszy rozdział ma za zadanie przybliżenie korupcji jako problemu ekonomicznego. Pod tym kątem omówione zostaną główne przyczyny i skutki tego zjawiska.

## Przyczyny korupcji

Potocznie uważa się, iż główną przyczyną korupcji jest duża i szeroka „władza urzędnicza”, jak również niskie wynagrodzenia urzędników. Pierwszy czynnik stawia pracownika administracji w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do „petenta”: to od pracownika zależy, czy rozpatrzy daną sprawę na korzyść czy na niekorzyść klienta. Im większa i szersza ta władza, tym więcej dziedzin, w których to od urzędnika zależy, czy np. wydane zostanie pozwolenie na budowę, koncesja na sprzedaż alkoholu, pozwolenie na wykonywanie określonego zawodu. Dominująca pozycja urzędnika pozwala mu *de facto* na żądanie łapówek – stawia on „petenta” przed wyborem: wydanie korzystnej decyzji za cenę wręczenia łapówki, a w przypadku odmowy niekorzystne rozstrzygnięcie sprawy. Dodatkowym czynnikiem motywującym pracownika administracji do wykorzystania sytuacji sprzyjających korupcji może być jego niskie wynagrodzenie. Mając do wyboru wydanie decyzji w ramach swoich obowiązków służbowych lub wydanie takiej samej decyzji w zamian za otrzymanie łapówki zwiększającej dochód, prawdopodobnie zdecyduje się on na to drugie rozwiązanie. Należy dodatkowo zauważyć, iż na jego decyzje wpływać będzie również świadomość ewentualnego wykrycia i nieuchronności kary – w przypadku, gdy to prawdopodobieństwo jest niskie, a kara (jeśli w ogóle zostanie zastosowana) łagodna, tym bardziej będzie on skłonny do żądania łapówki. W ten sposób urzędnik wyposażony w odpowiednią władzę może ją wykorzystywać do zwiększenia swoich dochodów i polepszenia sytuacji materialnej.

Badania naukowe przeprowadzone w różnych krajach świata wskazują jednak, iż nie ma silnych dowodów potwierdzających wpływ niskich wynagrodzeń na korupcję<sup>20</sup>. Pokazują one przykłady państw wysoce skorumpowanych, cechujących się jednocześnie stosunkowo (w odniesieniu do PKB na głowę) wysokimi wynagrodzeniami urzędników, co w pewien sposób przeczyłoby pogładowi o wpływie niskich płac na korupcję (np. kraje rozwijające się w Afryce, Ameryce Południowej czy Azji). W badaniach podkreśla się natomiast, iż znaczenie ma wielkość i władza administracji. Korupcja jest większa w państwach o nadmiernie rozbudowanej administracji, cechujących się słabą kontrolą nad urzędnikami. Natomiast w przypadku państw o ograniczonym aparacie urzędniczym podlegającym odpowiedniej kontroli (zarówno administracyjnej, jak i ze strony społeczeństwa) korupcja jest niższa (przykładowo w krajach skandynawskich).

Z pojęciem władzy urzędniczej związana jest również inna przyczyna korupcji określana ogólnie jako jakość regulacji. Wskazuje się, iż nadmierna liczba przepisów, która np. w przypadku działalności gospodarczej przejawia się koniecznością uzyskania pozwolenia na jej prowadzenie, obowiązkiem zgłoszenia tej działalności w wielu urzędach, niezliczoną liczbą obowiązków administracyjnych (takich jak wypełnianie i przekazywanie różnego rodzaju formularzy), prowadzi do większej korupcji. Rozumowanie pojawiające się w tym wypadku może być następujące: spełnienie wszystkich wymagań

---

<sup>20</sup> P. Manow, *Politische Korruption und politischer Wettbewerb: Probleme der quantitativen Analyse*, w: Dimensionen politischer Korruption, Politischen Vierteljahresschrift: Sonderheft 35, VS-Verlag, Wiesbaden 2005, s. 249–266.



wiąże się z pewnym kosztem i możliwe, że korzystniejszym (tańszym) sposobem jest wręczenie łapówki pozwalającej na ich „obejście”.

Jeśli liczba regulacji zaczyna przekraczać tolerowany przez obywateli poziom, rośnie pokusa ich omijania poprzez korumpowanie urzędników. Jak pokazują badania, duża ilość regulacji sprzyja korupcji.

Inną możliwością, w przypadku nadmiernej liczby przepisów, jest przeniesienie działalności do szarej strefy. Przy prowadzeniu firmy w „ukryciu” nie ma konieczności np. jej rejestrowania, stosowania się do przepisów BHP, konieczności wypełniania i przysyłania różnych formularzy, odwiedzania urzędów – *de facto* można uniknąć „zetknięcia się” z administracją. Może okazać się, iż korzystniejsze (mniej kosztowne) jest działanie w szarej strefie niż wręczanie łapówek. Należy bowiem zaznaczyć, iż zjawiska korupcji i szarej strefy są silnie ze sobą powiązane: jak wskazują badania, wysokiemu poziomowi korupcji towarzyszą także duże rozmiary szarej strefy<sup>21</sup>.

Z liczbą regulacji związana jest także ich jakość. Niejasne, nieprecyzyjnie sformułowane, mało przejrzyste, często zmieniające się (niestabilne) unormowania, podlegające różnym interpretacjom i zastosowane w różny sposób przez różnych urzędników przy takim samym stanie faktycznym działają na niekorzyść „petentów”. Zwiększając władzę urzędników stwarzają im możliwość wymuszania łapówek w zamian za np. korzystną interpretację danego przepisu lub jego niezastosowanie. Jako przykład tego typu regulacji można podać ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych z roku 1991<sup>22</sup>. Przepisy ustawy zmieniły się od czasu jej uchwalenia ponad 150 razy i w obecnym kształcie nie przypominają zupełnie oryginalnego tekstu. Jednocześnie wiele jej zapisów jest niezrozumiałych i nieprzejrzystych dla przeciętnego obywatela.

Zwiększając władzę urzędnika regulacje osłabiają pozycję klienta, który – chcąc uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie – najprawdopodobniej wręczy łapówkę, oszczędzając czas i ponosząc niższe koszty, niż gdyby zdecydował się na załatwienie danej sprawy w trybie normalnym.

Jasne, precyzyjne, stabilne i przejrzyste regulacje wzmacniają pozycję klienta osłabiając przy tym władzę urzędnika – są one mniej korupcjogenne. Wskazuje się jednocześnie, że choć zbyt duża liczba regulacji jest problematyczna, to jednak jeśli spełniają one wyżej wymienione warunki, same w sobie nie skłaniają do korupcji<sup>23</sup>.

Liczba i jakość regulacji związana jest z obecnością państwa w życiu gospodarczym. Jak pokazują badania, im większa ta obecność, wyrażająca się ograniczaniem wolnego rynku, zawężaniem wolnej konkurencji czy dużą liczbą firm państwowych otrzymujących subwencje z budżetu państwa, tym większa korupcja<sup>24</sup>. Potwierdzeniem może być fakt, iż obecność państwa w gospodarce ogranicza konkurencję, co powoduje wzrost „renty” dla urzędników. Jako przykład można podać przetarg publiczny. W momencie, gdy konkurencja na rynku jest ograniczona, dostawca danego dobra (usługi), którego dotyczy przetarg, będzie mógł zaoferować wysoką cenę (ze względu na fakt, iż może być jedynym dostawcą). W momencie wygrania przetargu osiągnie on wysoki zysk. Jednak wygrana w przetargu uzależniona jest od korzystnej decyzji urzędnika: może on ją wydać w zamian

<sup>21</sup> A. Buehn, F. Schneider, *Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries*, Economics: The Open Access, Open Assessment E-Journal 2007-9, vol. 1.

<sup>22</sup> Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80, poz. 350).

<sup>23</sup> J. Lambsdorff, P. Cornelius, *Corruption, Foreign Investment and Growth*, w: *The Africa Competitiveness Report, 2000/2001*, World Economic Forum, Oxford University Press, Oxford New York 2000, p. 70–78.

<sup>24</sup> S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *The Regulation of Entry*, Quarterly Journal of Economics 2002, vol. 117 no. 1, p. 1–37.

za otrzymanie łapówki. Natomiast w przypadku występowania na rynku konkurencji dostawca zmuszony jest do zaoferowania niskiej ceny (ma wielu konkurentów mogących również zaproponować niską cenę), co powoduje, iż jego zysk jest mniejszy. Z tego też powodu decyzja urzędnika rozstrzygającego przetarg cechuje się mniejszą wartością, co może czynić wręczenie łapówki „nieopłacalnym”.

Kraje z małą obecnością państwa w gospodarce, cechujące się wysoką konkurencją i wolnym rynkiem, są w mniejszym stopniu narażone na korupcję.

Jako kolejną przyczynę korupcji można podać jakość instytucji, co wiąże się z jakością regulacji. Przyjmuje się, iż niska jakość instytucji, brak ich przejrzystości, niska efektywność, niesprawność, długi czas rozpatrywania pojedynczej sprawy czy też brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych sprzyjają korupcji. Jeśli załatwienie danej sprawy (np. wydanie określonego dokumentu) zajmuje w określonym urzędzie dużo czasu, to wręczenie łapówki może przyspieszyć ten proces. Jeśli pojawia się spór kompetencyjny odnośnie wydania decyzji, to przekazanie pieniędzy „pod stołem” może pozwolić na rozwiązanie sporu i uzyskanie decyzji.

Podsumowując, należy zaznaczyć, iż wyższy poziom korupcji cechuje państwa o dużej liczbie nieprzejrzystych i niejasnych regulacji, z urzędnikami o znacznej, dyskrecyjnej władzy, nieefektywnymi instytucjami, silną obecnością państwa w gospodarce i ograniczoną konkurencją na rynku.

## Skutki korupcji

Najczęściej wskazywanym w badaniach skutkiem korupcji jest jej negatywny wpływ na inwestycje: im wyższy poziom korupcji, tym mniejszy udział inwestycji w PKB<sup>25</sup>. Konieczność wręczenia łapówek w celu uzyskania pozwolenia np. na prowadzenie działalności gospodarczej, budowę zakładu produkcyjnego czy opatentowanie wynalazku zwiększa koszty inwestycji i „zniechęca” do inwestowania w daną gospodarkę. Efekt ten wzmacniany jest przez silną władzę urzędników mogącą naruszać różnego rodzaju prawa inwestorów, w tym prawo własności. Możliwość nacjonalizacji zakładu po jego wybudowaniu, przy odmowie zapłaty łapówki za wydanie pozwolenia na budowę, zwiększa ryzyko danej inwestycji oraz jej koszty. Możliwość wyboru budowy zakładu albo rezygnacji z inwestycji może oznaczać, iż inwestor wybierze to drugie rozwiązanie. Może on również, jak już wspomniano wcześniej, przenieść swoją działalność do szarej strefy. W takim wypadku poczynione przez niego inwestycje nie będą wpływały na PKB – ze względu na swój „ukryty” charakter nie będą do niego wliczane<sup>26</sup>.

Korupcja oddziałuje również na zagranicznych inwestorów – zwiększa koszty i ryzyko inwestycji w danym kraju i ich odstrasza. W rezultacie wolą oni lokować kapitał w krajach mniej skorumpowanych, gwarantujących mniejsze koszty oraz większe bezpieczeństwo przedsięwzięcia. Dla wielu krajów rozwijających się inwestycje zagraniczne stanowią ważny składnik rozwoju gospodarczego, a ich ograniczenie bądź brak ma negatywne skutki. Ponieważ inwestorzy zagraniczni często nie są zorientowani w realiach gospodarczych tych krajów, w celu oceny korupcji polegają na różnych jej wskaźnikach,

---

<sup>25</sup> P. Mauro, *Corruption and the composition of government expenditure*, Journal of Public Economics 1998, vol. 69, p. 263–279.

<sup>26</sup> Będą natomiast pojawiać się w oszacowaniach szarej strefy wliczanych do PKB będących jednak dalekimi od doskonałości.

z których najpopularniejszym jest Wskaźnik Percepcji Korupcji (WSK) Transparency International<sup>27</sup>. Wiele krajów, które zgodnie z tym rankingiem uważane są za skorumpowane, krytykuje go, wskazując, iż jest on miarą niedoskonałą i cechuje się wieloma wadami. Jednocześnie zarzuca mu się wywoływanie negatywnych skutków w postaci „czarnego marketingu” dla krajów umieszczonych nisko w rankingu, co pociąga za sobą brak inwestycji zagranicznych i ogranicza ważne źródło rozwoju gospodarczego.

Jak pokazują badania, korupcja jest silnie skorelowana z PKB *per capita*. Mechanizmem oddziaływania są inwestycje, które – jak już wskazano wcześniej – maleją wraz ze wzrostem poziomu korupcji. Niższa wartość inwestycji przekłada się na niższy PKB *per capita*, jak również na mniejsze tempo wzrostu gospodarczego mierzone dynamiką PKB. Oznacza to, iż wysoki poziom korupcji ogranicza dobrobyt danego kraju, jego bogactwo i możliwości rozwoju. Korzystając z WSK można zauważyć, iż kraje cechujące się niskim poziomem korupcji (Dania, Szwecja, Norwegia, Finlandia, Australia, Nowa Zelandia, Singapur) są krajami o wysokim PKB *per capita*. Jednocześnie kraje ubogie (Haiti, Somalia, Myanmar, Afganistan, Uzbekistan) są bardzo skorumpowane. Warto również zauważyć, że kraje bogate cechują się dobrą jakością regulacji i instytucji, wolnym rynkiem i dużą konkurencją. Natomiast kraje biedne mają nieefektywne, „słabe” instytucje, regulacje o niskiej jakości oraz ograniczoną konkurencję i wolny rynek.

Innym negatywnym skutkiem korupcji jest jej wpływ na wydatki państwowe i dostarczanie dóbr publicznych, takich jak infrastruktura czy opieka zdrowotna. Przykładowo występowanie korupcji w przetargach publicznych może prowadzić do zakupu dobra (usługi) po wyższych cenach i o niższej jakości niż w przypadku, gdyby korupcja nie występowała. Pociąga to za sobą wzrost i nieefektywność wydatków. Wybór oferty z niższą ceną i lepszą jakością dobra (usługi) pozwalałby na zmniejszenie wydatków i przeznaczenie zaoszczędzonych środków na inne potrzeby<sup>28</sup>.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na pogląd dotyczący korzystnego wpływu korupcji na gospodarkę. Hipoteza ta pojawiła się w latach 60. ubiegłego wieku i zakładała, że w przypadku niewydolnej i zbiurokratyzowanej gospodarki korupcja może pozwolić na sprawniejsze i szybsze rozwiązywanie pewnych problemów (np. wydanie decyzji o działalności gospodarczej)<sup>29</sup>. Zgodnie z tym poglądem korupcję postrzegano jako mechanizm ułatwiający oraz przyśpieszający wzrost gospodarczy – co oznaczało, iż należy ją w pewnym stopniu tolerować. Jednak z czasem owa hipoteza znalazła wielu przeciwników wskazujących na jej wady<sup>30</sup>. Po pierwsze, brak jest empirycznych dowodów na jej prawdziwość. Po drugie, tolerowanie korupcji może doprowadzić do jej dalszego rozpowszechniania, co może mieć negatywne skutki w postaci np. zmniejszenia liczby inwestycji dokonywanych przez inwestorów krajowych i zagranicznych.

Celem tego rozdziału było ukazanie ekonomicznych przyczyn i skutków korupcji. Jak wskazano, do przyczyn korupcji zaliczyć można dużą liczbę nieprzejrzystych i niejasnych regulacji, znaczną dyskrejonalną władzę urzędników, nieefektywne instytucje, silną obecność państwa w gospodarce i ograniczoną konkurencję. Natomiast skutkami korupcji są niższe inwestycje, nieefektywne wydatki państwowe i utrudniony dostęp do dóbr publicznych oraz niższy PKB *per capita*. Jak ukazuje Wskaźnik Percepcji Korupcji

<sup>27</sup> Transparency's International Corruption Perception Index.

<sup>28</sup> S. Gupta, H. Davoodi, E. Tiongson, *Corruption and the Provision of HealthCare and Education Services*, w: *The Political Economy of Corruption*, ed. A.K. Jain, Routledge, London–New York 2001, p. 111–141.

<sup>29</sup> S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.

<sup>30</sup> S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Strategies for Reform*, Cambridge University Press, New York 1999, p. 16–17.

Transparency International, państwa o niskim poziomie korupcji cechują się wysokim PKB *per capita*, mają jasne i efektywne regulacje oraz wolny rynek. Natomiast wysoce skorumpowane kraje charakteryzuje nieefektywność administracji, nieprzejrzyste regulacje, niski PKB *per capita*, a często także brak wolnego rynku i konkurencji.

***Dr Stanisław Cichocki***

*Adiunkt w katedrze Statystyki i Ekonometrii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Associazione Italiana Economisti del Lavoro. Otrzymał wyróżnienie w XI edycji konkursu na najlepsze prace magisterskie i doktorskie w dziedzinie problemów pracy i polityki społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w 2009 roku i wyróżnienie w konkursie o Nagrodę Prezesa NBP za najlepszą pracę doktorską z zakresu nauk ekonomicznych w 2010 roku. Był stypendystą Polsko-Amerykańskiej Komisji Fulbrighta (pobyt na University of California San Diego, 2007–2008). Pełnił funkcję dyrektora wykonawczego Transparency International w Warszawie. Autor prac dotyczących m.in. pomiarów zatrudnienia i bezrobocia, szarej strefy oraz samozatrudnienia.*

## WHISTLEBLOWING W POLSCE – DZIAŁANIE W DOBREJ WIERZE CZY DONOSICIELSTWO?

*Prof. dr hab. Anna Lewicka-Strzałecka*

*Whistleblowing* jest zjawiskiem społecznym występującym od bardzo dawna, w różnych krajach i społeczeństwach. Jednak współcześnie cieszy się szczególnym zainteresowaniem, nie tylko badaczy pragnących poznać jego mechanizm, ale także decydentów chcących je wykorzystać w celu przeciwdziałania nadużyciom na różnych poziomach organizacji życia społecznego i gospodarczego, w tym przestępstwem korupcyjnym. Angielski termin *whistleblowing* dosłownie oznacza dmuchanie w gwizdek i odwołuje się do aktu przywoływania pomocy (kiedyś praktykowanego w tej formie przez policjantów), alarmowania, sygnalizowania niebezpieczeństwa. Termin ten został zaproponowany w latach 70. ubiegłego wieku przez Ralphi Nadera – znanego, cieszącego się wielkim autorytetem amerykańskiego prawnika i aktywistę społecznego, na określenie działania prospołecznie motywowanej jednostki informującej otoczenie, że jej organizacja narusza interes społeczny. Sięgając po nowy termin, Nader chciał uniknąć negatywnych skojarzeń związanych z ujawnianiem spraw uznawanych za poufne. Okazuje się zatem, że te skojarzenia mają uniwersalny charakter, właściwy wielu kulturom. W języku polskim trudno znaleźć adekwatny odpowiednik dla terminu *whistleblower*. Wszystkie tradycyjne określenia, takie jak: kapuś, cyngiel, donosiciel, kabel, delator, szpieg, szpicel, lizus, denuncjator, konfident, szczur, informator, skarżypyta, agent, zdrajca, tw, wtyczka, „ucho”, budzą pejoratywne asocjacje i z góry deprecjonują osobę, która jest za ich pomocą

określana. Nowe propozycje – sygnalizator czy demaskator nie w pełni oddają sens pojęcia *whistleblower*, ponieważ kojarzą się z nieco odmiennymi desygnatami i zapewne dlatego kolejny anglicyzm zostanie przyjęty przez nasz język.

*Whistleblowing* występuje w wielu postaciach, toteż istnieją rozmaite definicje tego zjawiska. Najogólniej mówiąc, *whistleblower* to osoba, która dobrowolnie ujawnia, że pewne działania – osób lub instytucji – są nielegalne, nieetyczne lub z jakichś powodów niekorzystne społecznie, np. oferowane są szkodliwe lub niebezpieczne towary, niszczone środowisko, defraudowane pieniądze, łamane prawa człowieka, środki publiczne lub firmy wykorzystywane do celów prywatnych. Działania *whistleblowera* służą interesowi publicznemu – chronią zdrowie i życie ludzi, przeciwdziałają degradacji środowiska, likwidują korupcję. Z reguły osoba ujawniająca nadużycia uzyskała informacje o nich z racji zatrudnienia w jakiejś firmie czy przynależności do organizacji. Jeżeli informacje o nadużyciach popełnianych w firmie zostały przekazane kierownictwu i nie wydostały się na zewnątrz firmy, ujawnienie ma charakter wewnętrzny, w przypadku podania ich do wiadomości publicznej, mówi się o ujawnieniu zewnętrznym. Te dwa typy ujawnienia są ze sobą powiązane, ponieważ wiele firm, chcąc przeciwdziałać nieprawidłowościom i ograniczać ich negatywne skutki oraz uniknąć upublicznienia informacji o nadużyciach, które mogą zostać im przypisane, skłania swoich pracowników do ujawniania tych nadużyć wewnątrz firmy.

Nie każde ujawnienie nadużyć popełnianych w firmie może być określane jako *whistleblowing*, dlatego warto dokładniej opisać warunki, które charakteryzują tę aktywność. Przede wszystkim ujawniającym musi być pracownik lub były pracownik, nie może to być osoba z zewnątrz, np. dziennikarz lub reprezentant instytucji kontrolującej. Zjawisko to nie dotyczy innych, poza pracownikami, interesariuszy, nie obejmuje zatem skarg klientów, protestów lokalnych społeczności itp. Nie jest *whistleblowerem* dziennikarz, który napisał krytyczny artykuł o praktykach korupcyjnych w danej firmie, ani inspektor NIK, który w efekcie kontroli zawiadomił prokuraturę o przestępstwach popełnianych w tej czy innej organizacji. Pracownik ujawniający nadużycia firmy dowiedział się o nich w trakcie pełnienia obowiązków służbowych, informacje te mają zatem charakter poufny i dlatego publikowanie ich może być postrzegane jako akt nielojalności wobec firmy. Podobnie członek organizacji czy korporacji zawodowej ujawniający nierzetelność innych jej członków był w stanie zidentyfikować ową nierzetelność z racji przynależności do organizacji i dlatego jego czyn bywa uznawany za złamanie solidarności, swoistą zdradę wspólnoty.

Ujawniane nadużycia są poważne, ich skutki mogą być znaczące, zarówno dla społeczeństwa, jak i dla wizerunku firmy. Tak więc publiczna polemika między kierownictwem i pracownikami firmy dotycząca np. kierunków rozwoju firmy nie jest symptomem zjawiska *whistleblowingu*. Istotne dla *whistleblowingu* zewnętrznego jest także to, że pracownik ujawniający nadużycia wyczerpał możliwości zmiany kwestionowanych praktyk przez oddziaływanie sposobami dostępnymi wewnątrz firmy i widzi ostateczne wyjście w ujawnieniu informacji na zewnątrz swojej instytucji. Pracownik ujawniający nadużycia spodziewa się, że w rezultacie jego działań podjęte zostaną odpowiednie kroki, przeciwdziałające zaistniałemu lub mającemu się zdarzyć złu. Adresatami informacji o nadużyciach bywają agendy władzy odpowiedniego szczebla lub mass media, często nadające takim informacjom sensacyjną formę i powodujące, że trafiają one tam, gdzie powinny trafić. Natomiast informowanie konkurencji o nieetycznych praktykach mających miejsce w macierzystej firmie nie jest przejawem *whistleblowingu*. Pracownik ujawniający nadużycia czyni to w akcie moralnego protestu, nie kieruje się osobistą korzyścią. Nie jest on do swojego czynu obligowany przez prawo, jedyną sankcją za zaniechanie może stanowić własne sumienie.

Negatywny stosunek do informowania o zauważonych nieprawidłowościach, nadużyciach czy nawet drobnych naruszeniach jakichś zasad jest wpajany od najwcześniejszych lat w procesie socjalizacji w wielu społeczeństwach. O tym, jak silnie zakorze-

niona jest ta norma w naszym społeczeństwie, świadczy przypadek, który zdarzył się jakiś czas temu w pierwszej klasie jednej ze szkół podstawowych. Jeden z uczniów został w czasie przerwy mocno poturbowany przez kolegów. Bardzo źle się czuł i niewątpliwie wymagał pomocy, o czym wiedzieli jego koledzy. Wreszcie zemdłał, wezwano pogotowie, ale na pomoc było za późno i pobity chłopiec zmarł. Kiedy pytano później innych chłopców – jego kolegów, dlaczego wcześniej nie powiadomili nauczyciela o pobiciu, często padała odpowiedź: „nieładnie jest skarżyć”. W potocznej świadomości wyrazem tej postawy jest powiedzenie „choćby cię smażyono w smole, nie mów, co się dzieje w szkole”.

Pewną wersją *whistleblowingu* jest tzw. obywatelski donos polegający na powiadomieniu władzy o naruszeniu praw lub zasad współżycia społecznego dokonywanego przez konkretne osoby. W Polsce tego typu donosy zawiadamiające o przestępstwie bywają kierowane do policji i prokuratury, o przemyśle – do inspekcji celnej, o nielegalnym przekraczaniu granicy lub kontrabandzie – do straży granicznej. Jednak chyba najczęściej powiadomień otrzymują urzędy skarbowe – są to informacje od obywateli „zatroskanych” niepłaceniem podatków przez zamożnych sąsiadów, nielubianych znajomych, odnoszących sukcesy konkurentów. Chociaż efektem donosu obywatelskiego może być ujęcie przestępcy czy odzyskanie należnych państwu środków finansowych, to nie cieszą się one szczególną estymą w naszym społeczeństwie, przede wszystkim ze względu na złożoną motywację. Obok troski o dobro wspólne i sprawiedliwość powodem skłaniającym ludzi do informowania władzy o nadużyciach bywa zazdrość o sukcesy innych, chęć dokuczenia im, czasem pragnienie zemsty. Czasem takim powodem jest perspektywa otrzymania nagrody finansowej.

Okolicznością stygmatyzującą donos w sposób szczególny w naszym kraju jest historycznie uwarunkowany brak zaufania do różnych poziomów władzy i różnych instytucji publicznych. Okres zaborów, brak własnego państwa, poczucie obcej, narzuconej przez zewnętrzne siły władzy sprzyjały kształtowaniu się przekonania, iż nie działa ona dla dobra obywateli, a raczej chce realizować własne interesy ich kosztem. Kolejne okresy, z wyjątkiem dwudziestolecia międzywojennego, czyli okupacja hitlerowska, a potem epoka narzuconego przez Związek Radziecki socjalistycznego państwa, utrwaliły to przekonanie i sprzyjały postawom zorientowanym na solidarność rodzinną i grupową, a nie aktom propaństwowym. Donos był traktowany jako naruszenie tej solidarności, opowiedzenie się za jakimś abstrakcyjnym, obcym interesem, kosztem dobra najbliższego otoczenia. Szczególną odrazę budziły donosy prowadzące do krzywdy ludzi – degradowanych, usuwanych z pracy, wsadzanych do więzienia za przekonania, słowa, krytyczne opinie, które kapuś, nadużywając zaufania ofiary – ujawnił. Występująca w przeszłości obawa i pogarda wobec niemieckiego konfidenta czy ubeckiej wtyczki przetrwały w zgeneralizowanej formie strachu przed donosicielem i repulsji w stosunku do niego. Donoszenie samo w sobie pozostało w świadomości zbiorowej działaniem silnie nacechowanym negatywnie i trudno ten stosunek odwrócić, nawet wtedy, gdy służy ono wartościowym społecznie celom. Niezbędnym warunkiem takiego odwrócenia jest odbudowanie zaufania obywateli do władzy i instytucji publicznych. Niestety, jak wskazują choćby dane Europejskiego Sondażu Społecznego, poziom ten w naszym kraju jest bardzo niski w porównaniu do innych krajów, co nie rokuje dobrze dla instytucji *whistleblowingu*.

Z drugiej strony wyniki ostatnich badań przeprowadzonych na zlecenie Fundacji Batorego<sup>31</sup> na temat postrzegania przez Polaków osób ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy wskazują na dosyć dużą aprobatę dla takich czynów. Chociaż jest to aprobatą wyrażoną w warstwie deklaratywnej, to warto potraktować ją jako pewien

<sup>31</sup> *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?*, Raport z badań ilościowych, Warszawa, Fundacja Batorego, 2012, <http://www.batory.org.pl>.

potencjał, który może być wykorzystany przez władze i kierownictwo firm do budowy instytucji *whistleblowingu*. Najważniejsze wyniki świadczące o tej aprobacie przedstawiają się następująco. Ponad dwie trzecie badanych osób zwróciłoby uwagę przełożonego na zachowania kolegi stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa innych pracowników, aczkolwiek większość uczyniłaby to anonimowo. Dokonane przez pracownika zawiadomienie zwierzchnika o różnego typu nadużyciach innego pracownika jest zdecydowanie częściej oceniane jako właściwe niż jako niewłaściwe, przy czym rozkład ocen zależy zarówno od rodzaju nadużycia, jak i cech społeczno-demograficznych respondentów. Jednocześnie jednak ponad trzy czwarte badanych osób jest przekonanych, że pracownik zawiadamiający przełożonego o tym, że kolega tankuje paliwo na koszt firmy, spotkałby się z dezaprobatą ze strony większości współpracowników – dystansem, złośliwościami, a nawet wykluczeniem z grupy koleżeńskiej. Można uznać, że Polacy, pochwalając osobiście *whistleblowing*, jednocześnie obawiają się reakcji na ten czyn ze strony otoczenia. Respondenci zadeklarowali także aprobatę dla zawiadamiania o nieprawidłowościach w firmie skierowanego do instytucji zewnętrznych. Prawie dwie trzecie badanych osób wyraziło gotowość poinformowania prokuratury o tym, że macierzysta firma odprowadza nielegalnie ścieki do rzeki (większość uczyniłaby to anonimowo), a pracownicze powiadomienia zewnętrznych organów o nadużyciach popełnianych w firmie są przez zdecydowaną większość respondentów oceniane jako właściwe. Również i tutaj rozkład ocen zależy nie tylko od cech społeczno-demograficznych, ale także od rodzaju nadużycia – najbardziej rygorystyczni są respondenci wobec ujawniania działań zagrażających życiu lub zdrowiu pracowników, najmniej wobec zatrudniania „na czarno”. Zewnętrzny *whistleblower* jest przez zdecydowaną większość respondentów określany jako człowiek odważny, odpowiedzialny, myślący w kategoriach społecznych, dbający o dobro firmy i lojalny wobec niej.

Jednak historie autentycznych *whistleblowerów* pokazują, że w rzeczywistości zetknęli się oni, czasem w dramatyczny sposób, z ostracyzmem swojego środowiska, niechęcią przełożonych, straszeniem, szantażem, utratą pracy i niemożnością znalezienia innej. Są niszczeni przez tych, których interesy naruszyli, a inni postrzegają ich jako „ptaki kalające własne gniazdo” czy osoby łamiące zasadę, że „brudy należy prać we własnym domu”. Pewne historie mają wymiar heroiczny, jak np. historia Jeffreya Wiganda, który poniósł ogromny koszt osobisty, by zawiadomić opinię publiczną o praktykach koncernu tytoniowego zagrażających zdrowiu i życiu tysięcy ludzi. Niektóre historie mają wymiar tragiczny, jak próba górnika – tzw. metaniarza, który nagrał swoją komórką, jak fałszuje się liczniki mierzące pomiary metanu i zgłosił to do Urzędu Górniczego. Urząd przed dokonaniem kontroli musiał uprzedzić kopalnię. Wtedy wszystkie otwory wentylacyjne zostały otwarte, liczniki zostały umieszczone w odpowiednich miejscach. Do tragedii w kopalni Halemba doszło w listopadzie 2006 roku. Wybuch metanu zabił 23 górników. Zdaniem prokuratury zginęli, bo w kopalni łamano przepisy bhp. A może udałoby się tego uniknąć, gdyby głos *whistleblowera* miał szanse zabrzmieć mocniej. Obraz *whistleblowerów* komplikuje to, że pewne przypadki nie są jednoznaczne, pracownicy ujawniający nadużycia nie zawsze działają w interesie publicznym, czasem ich oskarżenia okazują się niesłuszne, w rezultacie czego firma traci zamówienia, kontrakty, pozytywny wizerunek, klientów, bywa poddawana uciążliwym kontrolom.

A jednak ogólny bilans działań *whistleblowerów* jest pozytywny, zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym. Dlatego w wielu krajach wprowadzono regulacje prawne zachęcające do ujawniania nadużyć i chroniące *whistleblowerów*. W Polsce brakuje takich regulacji. Istniejące w prawie pracy przepisy antydyskryminacyjne i antymobbingowe w niewielkim stopniu pomagają *whistleblowerom* w sądowych sporach



z pracodawcami. Analiza spraw pracowników zwolnionych z pracy za ujawnianie nadużyć wskazuje, że na ogół przegrywają oni w sądzie pracy, a jeżeli ich roszczenie zostanie uznane, to najczęściej sąd unika stwierdzenia, że ich zwolnienie stanowiło formę odwetu za sygnalizowanie nieprawidłowości<sup>32</sup>. Również osoby badane w przywoływanym sondażu uważają, że ochrona prawna *whistleblowerów* jest niewystarczająca. W zdecydowanej większości uważają również, że pracownikowi, który zawiadamia odpowiednie służby o nieprawidłowościach w zakładzie pracy godzących w interes pracodawcy albo interes społeczny, powinna przysługiwać ochrona prawna przed zwolnieniem z pracy, dyskryminacją lub innymi działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy.

*Whistleblowing* jest obecnie instytucją coraz mocniej wspieraną przez kierownictwa firm, szczególnie amerykańskich, oraz ustawodawstwa niektórych krajów. Szacuje się, że amerykańskie firmy tracą rocznie 5% swoich przychodów z powodu korupcji i innych nadużyć popełnianych przez pracowników. Jednocześnie okazuje się, że najbardziej skutecznym sposobem zwalczania tych nieprawidłowości jest ujawnianie ich przez pracowników, którzy mają stosowną wiedzę i kompetencje, by je w pierwszym rzędzie zidentyfikować i ocenić związane z nimi ryzyko. W firmach mających programy etyczne i sprawnie funkcjonujące wewnętrzne systemy ujawniania nadużyć ponad połowa wykrytych przypadków wychodzi na światło dzienne dzięki informacjom uzyskanym od pracowników, sygnały pracownicze są więc głównym instrumentem do wykrywania nadużyć. Właściwa organizacja pracowniczego *whistleblowingu* jest trudnym przedsięwzięciem, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i etycznym. Przede wszystkim firma powinna uświadomić wszystkim pracownikom, że wszystkie nadużycia związane z jej działalnością okażą się dla niej i dla pracowników niekorzystne, jeżeli nie w krótszym, to w dłuższym horyzoncie czasowym. Firma musi nie tylko werbalnie, ale także przez odpowiednie działania przekonać swoich pracowników, że zgłaszane informacje o nadużyciach są wykorzystywane w celu usprawnienia funkcjonowania firmy. W firmie powinny zostać przyjęte procedury zgłaszania nadużyć oraz procedury postępowania z takimi zgłoszeniami. Niewłaściwe reakcje na informacje o nadużyciach zniechęcają do *whistleblowingu* i obniżają efektywność całego systemu informowania, a co gorsza wprowadzają atmosferę podejrzliwości i obniżają poziom zaufania w firmie. Pracownicy powinni być poinformowani komu i w jaki sposób można zgłaszać informacje o nadużyciach. Niektóre firmy uruchamiają specjalne linie telefoniczne, inne motywują pracowników do zgłaszania nadużyć bezpośrednio przełożonemu, jeżeli tylko nie on jest sprawcą tego nadużycia. Istotną cechą tych procedur jest poufność. Poufność ma nie tylko chronić informatorów, ale zabezpieczać firmę i innych pracowników przed pochopnymi, niesprawdzonymi lub fałszywymi oskarżeniami. Pracownicy ujawniający nadużycia muszą być przekonani, że żadne negatywne konsekwencje nie będą wobec nich wyciągnięte, nie mogą obawiać się zemsty. Warunek ten będzie spełniony, jeżeli wszyscy pracownicy będą przekonani o tym, że eliminacja nadużyć jest rzeczywistym i jedynym celem systemu informacji, a przede wszystkim, jeżeli świadczyć o tym będzie nie tylko słowami, ale i postępowaniem, naczelne kierownictwo.

W polskich firmach zorganizowane systemy *whistleblowingu* są rzadkością, aczkolwiek niektóre firmy przystępują do ich wprowadzania. Systemy takie powinny być elementem pełnego programu etycznego. Uruchomienie wewnętrznego systemu ujawniania nadużyć powinno więc być poprzedzone przygotowaniem dobrego, adekwatnego do warunków firmy kodeksu etycznego oraz przeprowadzeniem szkoleń etycznych. Jak wynika z przywoływanych wyżej badań, polscy pracownicy w większym stopniu są skłonni

<sup>32</sup> A. Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistleblowingu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2008.

ujawniać nadużycia wewnątrz niż na zewnątrz firmy (poza sytuacją zagrożenia życia), co świadczy o przekonaniu respondentów, że działania wewnątrz firmy, mające ograniczyć nadużycia, mogą być skuteczne. Większa gotowość do wewnętrznego *whistleblowingu* ogranicza ryzyko dla reputacji firmy, ponieważ pozwala zapobiegać nadużyciom, zanim informacje o nich wydostaną się na zewnątrz firmy. Przecież każda normalnie funkcjonująca firma chce, by jej produkty czy usługi były niezawodne, bezpieczne, chętnie kupowane i dlatego powinna być zainteresowana tym, by nie dopuszczać do nadużyć, jeżeli nie z powodów moralnych, to po to, by uniknąć złej prasy, procesów, utraty klientów. Lojalny pracownik powinien dać swojej firmie szansę zmiany jej polityki i działania, a firma powinna stwarzać warunki, by taką szansę wykorzystać.

Budowa instytucji *whistleblowingu* w Polsce nie jest łatwym zadaniem, wymaga czasu i wysiłków podejmowanych z różnych stron. Istotne są inicjatywy legislacyjne mające na celu ochronę pracowników ujawniających nadużycia przed działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy, a także uregulowania zachęcające firmy do wprowadzania systemów wewnętrznego *whistleblowingu*. Jednocześnie firmy i organizacje powinny same inicjować takie systemy, pamiętając o ogólnych warunkach ich efektywności oraz o specyficznych czynnikach uwarunkowanych historycznie i kulturowo.

**Prof. dr hab. Anna Lewicka-Strzałeczka**

Pracownik Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Wykładowca w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej i Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Inicjator i współorganizator ogólnopolskiego Seminarium Etyki w Biznesie, Organizacji i Zarządzaniu. Autorka prac z zakresu prakseologii, metodologii nauk praktycznych, naukoznawstwa. W ostatnich latach jej zainteresowania, badania i publikacje koncentrują się wokół zagadnień związanych z etycznymi standardami uczestników życia gospodarczego oraz społeczną odpowiedzialnością biznesu. Obecnie uczestniczy w międzynarodowym projekcie „Understanding and Responding to Societal Demands on Corporate Responsibility” realizowanym w ramach FP6 Priority 7 „Citizens and Governance in a Knowledge Based Society”.

## PRZESTĘPCZOŚĆ KORUPCYJNA

### Rejestracja przestępstw korupcyjnych

Prezentowane w niniejszym rozdziale dane obejmują rejestracje przestępstw korupcyjnych określonych w art. 228–230, art. 230a, art. 231 § 2, art. 250a, art. 296a i 296b<sup>33</sup> ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny oraz art. 46–48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, dokonane w 2011 r. w bazach Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych przez Policję, ABW, CBA, prokuraturę, Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową.

W bazach KCIK gromadzi się informacje kryminalne dotyczące spraw będących przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych czy też wszczętego lub zakończonego postępowania karnego, w szczególności dane na temat popełnianych przestępstw, informacje o osobach, przeciwko którym prowadzone jest postępowania karne, przedmiotach wykorzystywanych do popełnienia przestępstwa lub utraconych związku z przestępstwem. Podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji kryminalnych do KCIK i zarazem uprawnionymi do ich otrzymywania są m.in. prokuratura, Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biuro Ochrony Rządu, organy celne, podatkowe oraz informacji finansowej i kontroli skarbowej.

---

<sup>33</sup> Uchylony przez art. 64 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

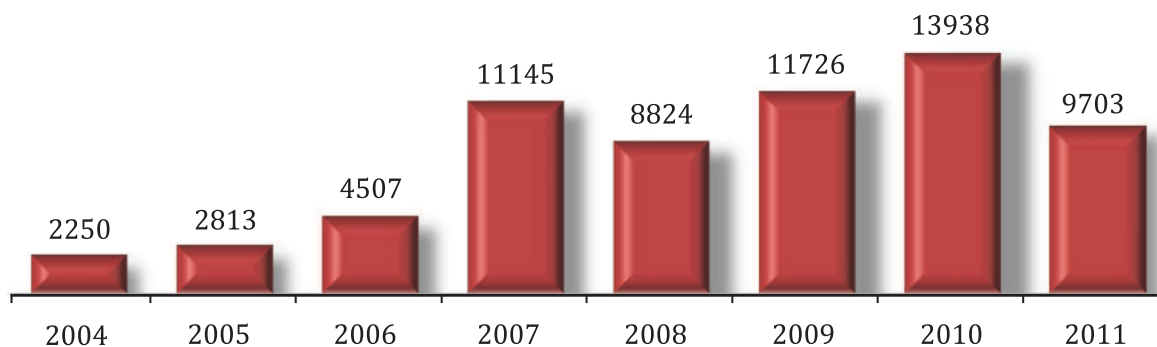
Tabela nr 1  
Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2011 r.

Kwalifikacja prawna	Policja	ABW	CBA	Prokuratura	SG	ŻW	OGÓLEM
228 kk	3168	17	87	400	1	3	3676
229 kk	3041	7	74	420	61	2	3605
230 kk	942	7	27	36	-	-	1012
230a kk	149	1	2	7	-	-	159
231 § 2 kk	387	2	31	321	2	29	772
250a kk	122	-	11	11	-	-	144
296a kk	137	8	3	5	-	-	153
296b kk (uchylony)	99	-	79	-	-	-	178
46 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie	4	-	-	-	-	-	4
<b>RAZEM</b>	<b>8049</b>	<b>42</b>	<b>314</b>	<b>1200</b>	<b>64</b>	<b>34</b>	<b>9703</b>

Źródło: KCIK

W 2011 roku można odnotować spadek ogólnej liczby rejestracji przestępstw korupcyjnych – zarejestrowano 9703 przestępstwa, a rok wcześniej – 13938.

Wykres nr 1  
Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w KCIK w poszczególnych latach

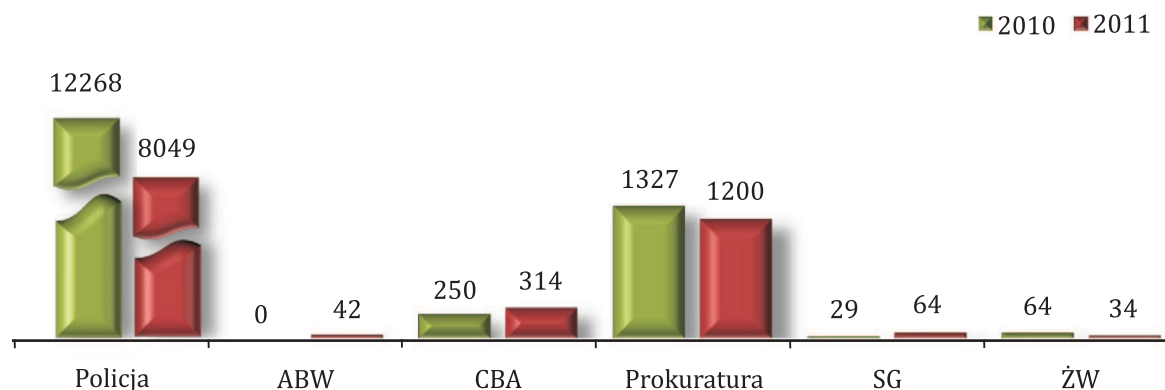


Źródło: KCIK

Najwięcej rejestracji – 83% dokonała najliczniejsza służba – Policja, a następnie jednostki prokuratury – 12,3%. Porównanie z 2010 roku wskazuje, że tylko CBA i Straż Graniczna odnotowały wzrost rejestracji. Należy zaznaczyć, że ABW dokonuje rejestracji w KCIK dopiero od połowy 2010 roku.

Wykres nr 2

Liczba przestępstw zarejestrowanych w roku 2010 i 2011 przez poszczególne służby



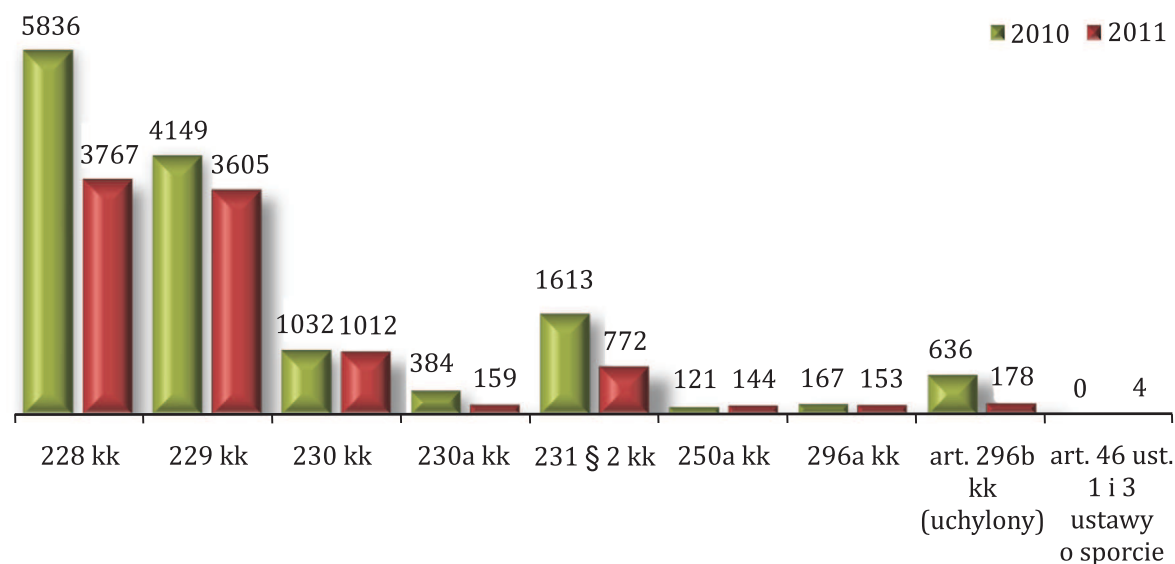
Źródło: KCIK

Największe spadki rejestracji dotyczą przestępstw korupcyjnych opisanych w art. 228 (sprzedajność urzędnicza), 230a (handel wpływami) i art. 231 § 2 kk (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków). W związku ze zmianą przepisów zmniejszyła się także ogólna liczba zarejestrowanych przestępstw z art. 296b (korupcja sportowa). Rejestracje dotyczące pozostałych przestępstw korupcyjnych w 2011 i 2010 r. generalnie utrzymują się na podobnym poziomie.

Pomimo odnotowanych zmian ilościowych, najczęściej rejestrowanymi pozostają przestępstwa z art. 228 kk oraz art. 229 kk.

Wykres nr 3

Liczba przestępstw zarejestrowanych w roku 2010 i 2011 wg kwalifikacji prawnej czynu



Źródło: KCIK

Poniżej zestawione zostały rejestracje poszczególnych przestępstw w podziale na województwa.

Tabela nr 2

Rejestracje przestępstw korupcyjnych w KCIK z podziałem na województwa

Miejsce popełnienia przestępstwa	228 kk	229 kk	230 kk	230a kk	231 § 2 kk	250a kk	296a kk	296b kk (uchylony)	art. 46 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie	OGÓLEM
śląskie	1041	1019	100	13	37	-	10	15	-	2235
mazowieckie	451	385	199	23	35	32	13	8	2	1148
łódzkie	691	256	73	8	28	-	22	2	-	1080
małopolskie	600	222	97	46	43	-	8	5	1	1022
świętokrzyskie	151	172	144	19	275	3	1	8	-	773
dolnośląskie	117	206	29	19	24	16	36	108	-	555
lubelskie	206	224	49	3	44	3	4	-	-	533
kujawsko-pomorskie	32	372	59	11	7	3	18	-	-	502
zachodniopomorskie	58	173	132	-	71	14	4	3	-	455
wielkopolskie	91	118	23	6	45	5	14	2	-	304
pomorskie	68	68	44	1	11	8	4	2	1	207
lubuskie	60	91	4	-	13	33	1	1	-	203
podkarpackie	30	118	24	4	8	-	5	4	-	193
opolskie	61	50	12	-	23	15	3	-	-	164
podlaskie	25	49	1	-	44	3	4	-	-	126
warmińsko-mazurskie	12	51	5	-	11	8	-	-	-	87
brak danych o województwie	36	41	16	6	53	1	1	36	-	190

Źródło: KCIK

Suma rejestracji w podziale na miejsce popełnienia przestępstwa (9777) jest większa niż ogólna suma rejestracji (9703), ponieważ jeden wpis może odnosić się do kilku województw. W 190 przypadkach nie zostało wskazane województwo, na którego terenie miało miejsce rejestrowane przestępstwo.

Najwięcej rejestracji dotyczy przestępstw popełnionych na terenie województwa śląskiego (2235), następnie mazowieckiego (1150), łódzkiego (1080) i małopolskiego (1025). Najmniej rejestracji odnotowano na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (87).

## Postępowania przygotowawcze

### Wszczęte postępowania przygotowawcze



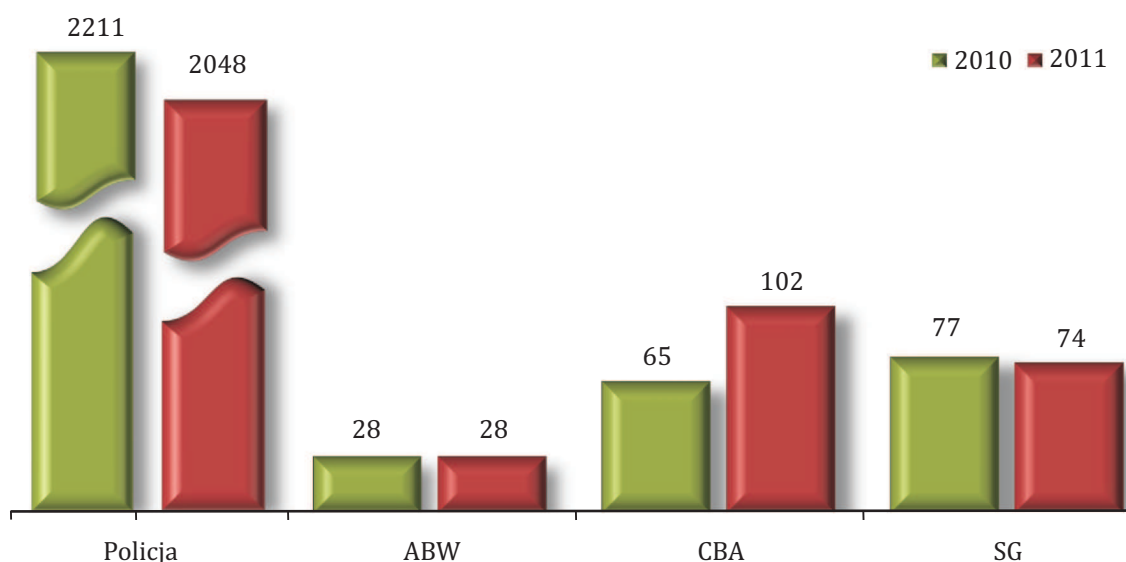
*Proces karny jest inicjowany wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego. W pewnych sytuacjach, przed formalnym wszczęciem, prowadzone są czynności sprawdzające – organ prowadzący sprawę musi bowiem posiadać informacje, które uprawniają do zaistnienia przestępstwa. Uzasadnione podejrzenie musi dotyczyć konkretnego czynu i dać się zakwalifikować do konkretnego przepisu Kodeksu karnego lub innej ustawy zawierającej przepisy karne.*

Zgodnie z informacją Prokuratury Generalnej w 2011 r. w Polsce wszczęto 2541 postępowań przygotowawczych z art. 228–231 kk, art. 250a kk, art. 296a kk oraz art. 46 i 48 ustawy o sporcie<sup>34</sup>.

Liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych przez poszczególne służby i organy ścigania przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 4

Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez poszczególne służby i organy ścigania w latach 2010 i 2011



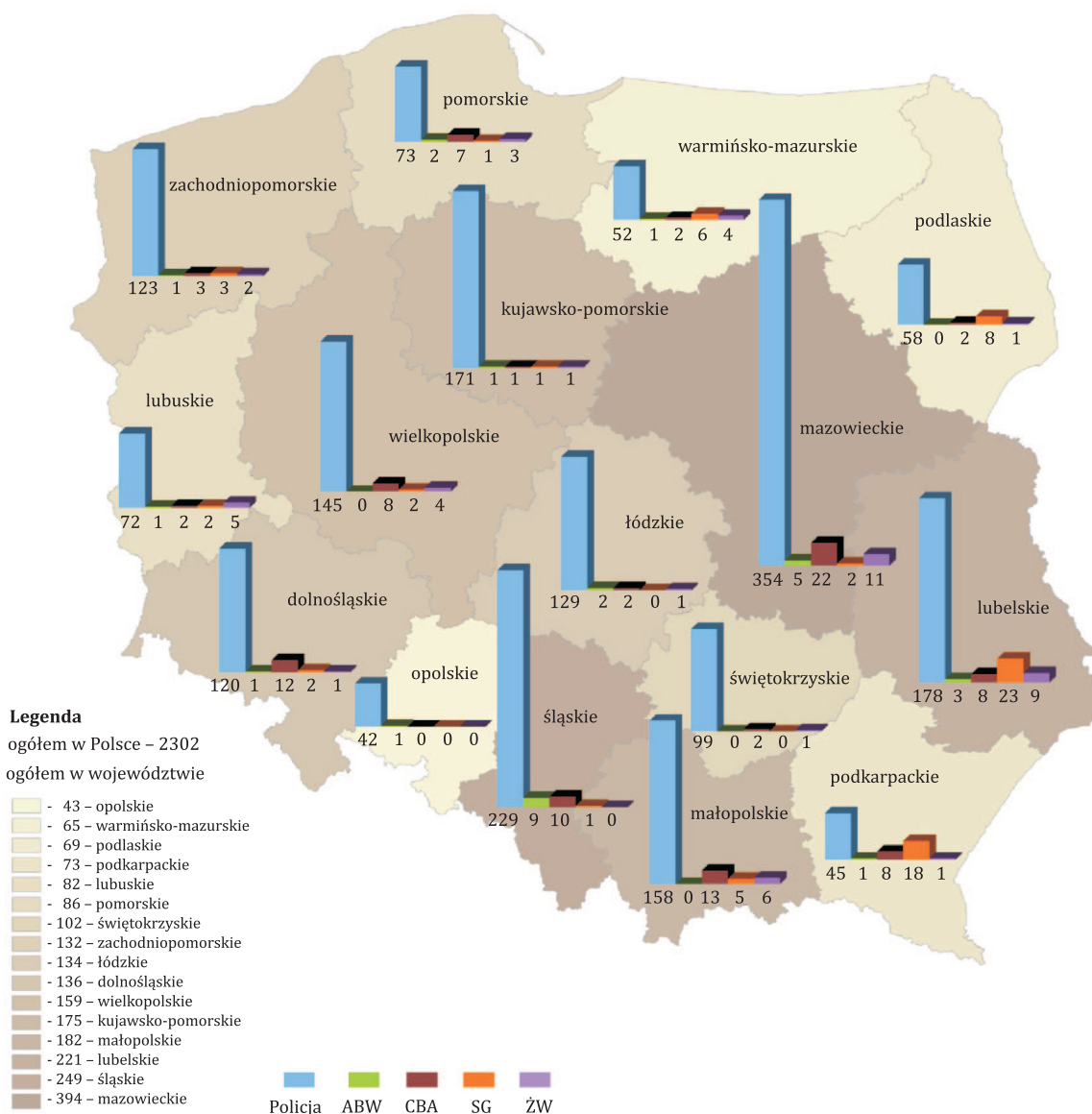
Źródło: KGP, ABW, CBA i KGSG

Poszczególne służby i organy ścigania w 2011 r. wszczęły zbliżoną liczbę postępowań do liczby postępowań wszczętych w 2010 r. Jedynie w przypadku Centralnego Biura Antykorupcyjnego nastąpił wyraźny wzrost – o blisko 57%.

<sup>34</sup> Niniejsze dane gromadzone są przez Departament do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej, który monitoruje i koordynuje postępowania przygotowawcze dotyczące przestępczości korupcyjnej. Nadesłana informacja uwzględnia cały art. 231 kk.

Wykres nr 5

Postępowania przygotowawcze wszczęte przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku z podziałem na województwa



Źródło: KGP, ABW, CBA, KGSG i ŻW

Najwięcej spraw dotyczących przestępstw korupcyjnych wszczynanych było na terenie województwa mazowieckiego (wpływ na to może mieć np. umiejscowienie najważniejszych organów i instytucji), następnie śląskiego (poziom rozwoju gospodarczego regionu) i lubelskiego (liczba przejść granicznych).



Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych

Służby i organy ścigania uzyskują informacje o możliwości popełnienia przestępstwa z różnych źródeł. Mogą one pochodzić od osób fizycznych, instytucji państwowych i samorządowych, mediów lub być wynikiem własnych ustaleń – czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych czy kontroli. Dla wszczęcia postępowania nie ma znaczenia, czy sprawca przestępstwa jest znany, istotna jest natomiast wiarygodność informacji – wskazanie faktów i dowodów, które uprawdopodobniają zaistnienie przestępstwa.

Tabela nr 3

Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Policję w 2011 r.

Podstawa wszczęcia	Liczba przypadków
zawiadomienie pokrzywdzonego	165
zawiadomienie instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej	122
zawiadomienie organu kontroli	24
inny czyn ujawniony w toku postępowania	17
zawiadomienie osoby innej niż pokrzywdzony	139
na podstawie materiałów własnych Policji	8
ujęcie na gorącym uczynku	1177
na podstawie materiałów operacyjnych	392
w wyniku akcji Policji	4
<b>RAZEM</b>	<b>2048</b>

Źródło: KGP

Tabela nr 4

Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez ABW w 2011 r.

Podstawa wszczęcia	Liczba przypadków
materiały prokuratury	5
materiały własne ABW	17
zawiadomienia instytucji	4
zgłoszenia osób	2
<b>RAZEM</b>	<b>28</b>

Źródło: ABW

Tabela nr 5

Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez CBA w 2011 roku

Podstawa wszczęcia	Liczba przypadków
wyłączenie z innego postępowania przygotowawczego	20
przekazane przez inne służby lub organy	7
zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa	40
protokół przesłuchania świadka	1
materiały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych	29
materiały uzyskane w wyniku czynności kontrolnych	2
inne dokumenty	3
<b>RAZEM</b>	<b>102</b>

Źródło: CBA

Tabela nr 6

Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Straż Graniczną w 2011 roku

Podstawa wszczęcia	Liczba przypadków
materiały operacyjne	6
materiały wyłączone z innego śledztwa	7
zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa	5
zawiadomienie od innego organu	2
czynności w trybie 308 kpk (w wypadkach niecierpiących zwłoki)	54
<b>RAZEM</b>	<b>74</b>

Źródło: KGSG

Tabela nr 7

Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Żandarmerię Wojskową w 2011 roku

Podstawa wszczęcia	Liczba przypadków
zlecone przez prokuraturę wojskową	20
ustalenia własne ŻW	15
wyłączone z postępowania do odrębnego prowadzenia	6
zawiadomienie organu kontrolującego (Departament Kontroli MON)	1
zawiadomienie dowódcy jednostki	3
zawiadomienie obywatelskie	4
przekazane przez inne organy ścigania	1
<b>RAZEM</b>	<b>50</b>

Źródło: KGŻW



Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuraturę, Policję albo inny organ uprawniony do prowadzenia postępowań przygotowawczych w ramach swojej właściwości, tj. ABW, CBA, SG czy SC (art. 304 § 1 kpk). Za niewykonanie tej powinności nie grozi jednak sankcja karna. Instytucje państwowe i samorządowe są zobligowane (art. 304 § 2 kpk) do niezwłocznego zawiadomienia prokuratury lub Policji, gdy w związku ze swoją działalnością uzyskają informacje o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ponadto są zobligowane do wykonania niezbędnych czynności zabezpieczających ślady i dowody przestępstwa przed ich zatarciem. Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie należy przede wszystkim do osób sprawujących funkcje kierownicze w instytucjach. Pracownik obowiązany jest jedynie do zawiadomienia swoich przełożonych. Jeśli nie powiadomił o tym fakcie kierownictwa, może ponieść jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną lub służbową. Natomiast kierownictwo instytucji państwowych i samorządowych może odpowiadać m.in. za przestępstwo z art. 231 kk, tj. działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w wyniku niedopełnienia obowiązku.

### Prowadzone postępowania przygotowawcze

Na liczbę prowadzonych postępowań składają się opisane powyżej postępowania wszczęte w 2011 r. oraz kontynuowane z lat wcześniejszych.



Choć w art. 310 § 1 kpk precyzyjnie określono, że śledztwo powinno być ukończone w ciągu 3 miesięcy, to inne przepisy Kodeksu postępowania karnego dopuszczają możliwość jego przedłużenia na dalszy czas oznaczony przez prokuratora nadzorującego śledztwo.

W 2011 r. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadziła 62 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych, Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadziło 188 takich śledztw, zaś Straż Graniczna – 84.

### Zakończone postępowania przygotowawcze



Postępowanie przygotowawcze kończy postanowienie o jego zamknięciu (art. 321 kpk) lub umorzeniu (art. 322 kpk).

Postanowienie o zamknięciu śledztwa jest wydawane w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie uzna, że zebrany materiał dowodowy jest wystarczający do skierowania aktu oskarżenia do sądu. Postępowanie karne umarza się, jeśli z zebranego materiału dowodowego wynika, że:

- czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia,
- czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa,
- społeczna szkodliwość czynu jest znikoma,
- ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze,
- podejrzany zmarł,
- nastąpiło przedawnienie karalności,
- postępowanie karne, co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte – toczy się,
- sprawca nie podlega orzecznictwu polskich sądów karnych,
- brak skargi uprawnionego oskarżyciela,
- brak wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej, chyba że ustawa stanowi inaczej,
- zachodzi inna okoliczność wyłączająca ściganie,

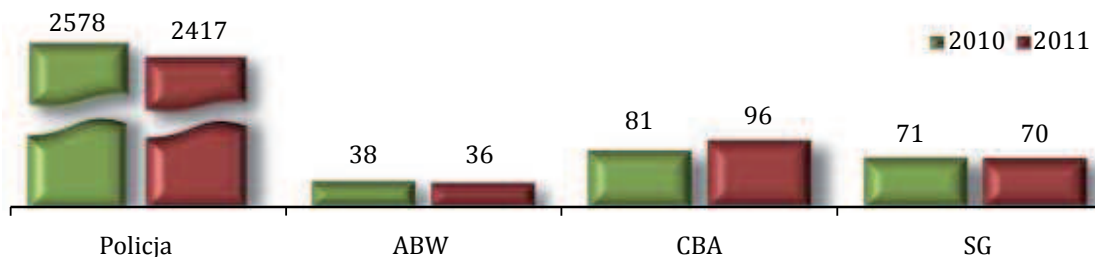
a także w sytuacji gdy nie wykryto sprawcy.

Istnieje także możliwość warunkowego umorzenia postępowania. Polega ono na rezygnacji z ukarania sprawcy przestępstwa na rzecz poddania go próbie.

Liczba zakończonych przez poszczególne służby i organy ścigania postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych w porównaniu do 2010 roku nie uległa znaczącej zmianie.

Wykres nr 6

Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez poszczególne służby i organy ścigania w latach 2010 i 2011

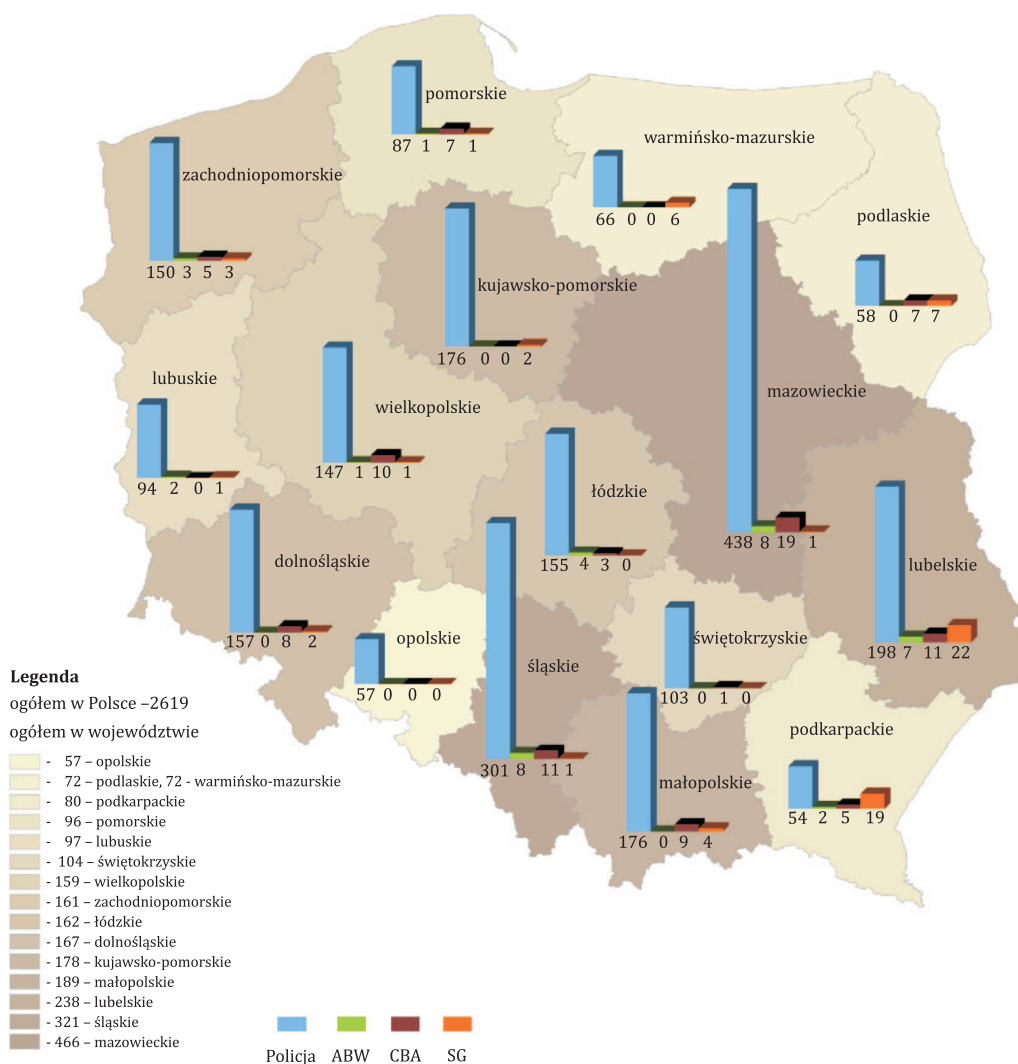


Źródło: KGP, ABW, CBA i KGSG

Liczbę zakończonych postępowań przygotowawczych w 2011 roku w poszczególnych województwach prezentuje poniższy wykres.

Wykres nr 7

Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku z podziałem na województwa



Źródło: KGP, ABW, CBA i KGSG

W 2011 roku Policja zakończyła 2417 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Wniosek o sporządzenie aktu oskarżenia skierowano w 1798 postępowaniach (w 2010 roku – w 1837). Umorzono 612 śledztw, w tym 10 warunkowo. Policja skierowała także 5 postępowań do rozpatrzenia przez sąd rodzinny, a 2 do innych organów.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zakończyła 15 postępowań w 2011 roku skierowaniem aktu oskarżenia do sądu. Kolejne 18 postępowań umorzono, a 3 zakończono w inny sposób.

W 2011 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zakończyło 96 postępowań w sprawach korupcyjnych, z czego 45 skierowaniem aktu oskarżenia do sądu (w 2010 roku – 39). Umorzono 43 sprawy, a 5 postępowań przekazano do innych organów. Postanowieniem o połączeniu spraw zakończono 3 postępowania.

Straż Graniczna w 2011 roku zakończyła w sprawach korupcyjnych 70 postępowań z art. 228, 229 i 231 § 2 kk. W 55 przypadkach skierowano do sądu akt oskarżenia, 6 śledztw umorzono, zaś 9 przekazano do prowadzenia innym organom.

## Podejrzani w sprawach o przestępstwa korupcyjne

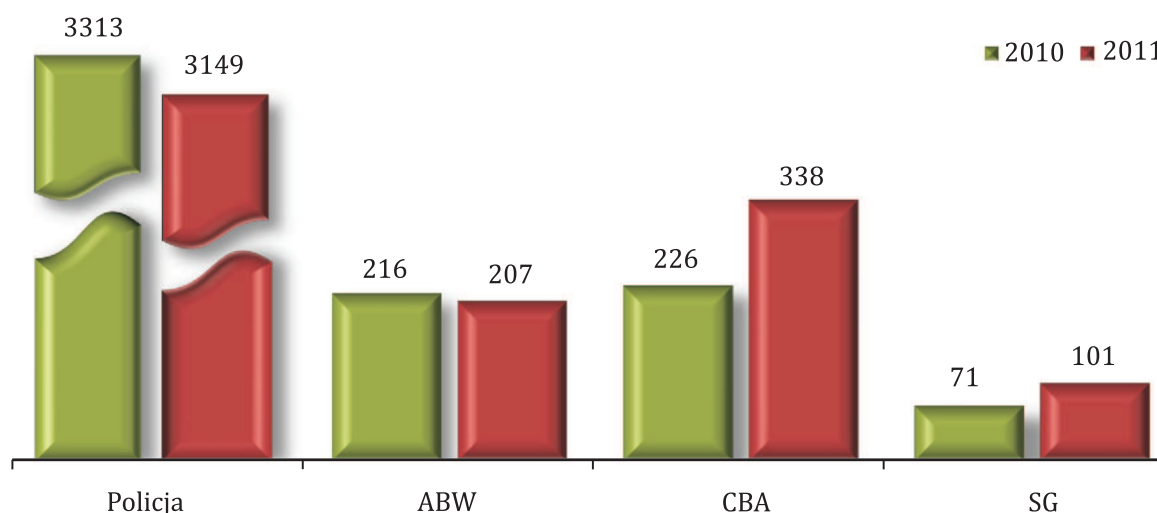


*Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego podejrzanym jest osoba, wobec której w toczącym się postępowaniu przygotowawczym wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów. Z chwilą wniesienia do sądu aktu oskarżenia lub wniosku o warunkowe umorzenie postępowania, osoba taka uważana jest za oskarżonego.*

Liczba podejrzanych w stosunku do 2010 roku zwiększyła się w przypadku postępowań prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Straż Graniczną.

Wykres nr 8

Liczba podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku

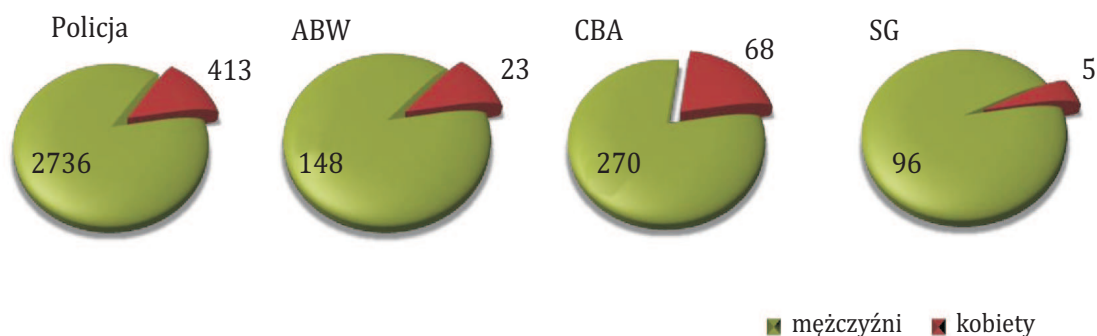


Źródło: KGP, ABW, CBA i KGSG

Zdecydowaną większość podejrzanych o przestępstwa korupcyjne stanowią mężczyźni. Wg danych Policji, w 2011 r. kobiety stanowiły 13,1% spośród podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, wg ABW – 11,1%, CBA – 20,1% i Straży Granicznej – 5%.

Wykres nr 9

Płeć podejrzanych o przestępstwa korupcyjne w postępowaniach prowadzonych przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku



Źródło: KGP, ABW, CBA i KGSG

Najliczniejszą grupę podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych stanowią osoby w przedziale wiekowym 30-49 lat, czyli najaktywniejsze zawodowo (2010 osób z 3795 ogółem).

Dane na temat obywatelstwa podejrzanych wskazują, że zdecydowaną większość stanowią obywatele Polski, a jedynie 3,6% obywatele innych państw. Wśród obcokrajowców najliczniejszą grupą są obywatele Ukrainy (50,7%), a następnie Białorusi (16,2%).

Tabela nr 8

Obywatelstwo podejrzanych o przestępstwa korupcyjne w poszczególnych służbach i organach ścigania w 2011 roku

	Policja	ABW	CBA	SG	OGÓŁEM
Polska	3083	206	337	33	3659
Ukraina	23	1	–	45	69
Białoruś	12	–	1	9	22
Litwa	8	–	–	2	10
Rumunia	4	–	–	2	6
pozostałe państwa Europy	13	–	–	10	23
Wietnam	2	–	–	–	2
Armenia	2	–	–	–	2
Chiny	1	–	–	–	1
pozostałe państwa Azji, Australii i Oceanii	1	–	–	–	1
<b>RAZEM</b>	<b>3149</b>	<b>207</b>	<b>338</b>	<b>101</b>	<b>3795</b>

Źródło: KGP, ABW, CBA i KGSG

## Stosowane środki zapobiegawcze



*W toku postępowania przygotowawczego wobec podejrzanych mogą zostać zastosowane środki zapobiegawcze:*

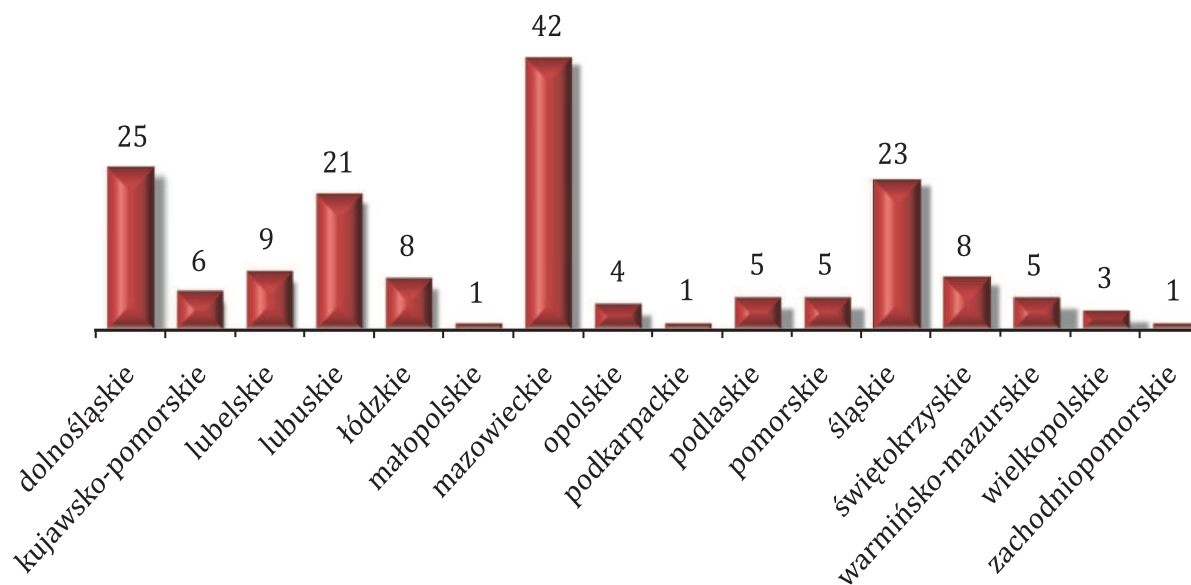
- dozór Policji,
- poręczenie majątkowe,
- poręczenie społeczne lub osoby godnej zaufania,
- zakaz opuszczania kraju,
- zatrzymanie paszportu,
- zawieszenie w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu,
- nakaz powstrzymywania się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów,
- tymczasowe aresztowanie.

*Instrumenty te można stosować w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania, a wyjątkowo także aby zapobiec popełnieniu przez podejrzanego (lub oskarżonego) nowego, ciężkiego przestępstwa. Można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że podejrzany (oskarżony) popełnił przestępstwo (art. 249 § 1 kpk).*

Jeden z najbardziej uciążliwych środków zapobiegawczych, jakim jest tymczasowe aresztowanie, w postępowaniach prowadzonych przez Policję<sup>35</sup> w 2011 roku zastosowano wobec 167 podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych.

Wykres nr 10

*Podjeźrzeni, wobec których w 2011 roku w postępowaniach prowadzonych przez Policję stosowano tymczasowe aresztowanie*



Źródło: KGP

<sup>35</sup> Nadesłane przez KGP dane, pochodzące z Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA, nie zawierały informacji na temat innych środków zapobiegawczych stosowanych przez Policję w 2011 r.

W postępowaniach prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego najczęściej stosowano poręczenie majątkowe – 21 przypadków. Areszt tymczasowy zastosowano wobec 3 podejrzanych.

Tabela nr 9

Rodzaje środków zapobiegawczych zastosowanych w 2011 roku przez ABW wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne

Rodzaj środka zapobiegawczego	Liczba zastosowań
tymczasowe aresztowanie	3
dozór Policji	6
poręczenie majątkowe	21
zakaz opuszczania kraju	2
zatrzymanie paszportu	1
<b>RAZEM</b>	<b>33</b>

Źródło: ABW

Podobnie jak w ABW, w 2011 r. również w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz Straży Granicznej najczęściej stosowano poręczenie majątkowe (CBA – 96, SG – 13). W CBA kolejnymi najczęściej stosowanymi środkami były dozór Policji (88) i zakaz opuszczania kraju (40). Tymczasowe aresztowanie zastosowano wobec 36 podejrzanych.

Tabela nr 10

Rodzaje środków zapobiegawczych stosowanych w 2011 r. przez CBA wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne

Rodzaj środka zapobiegawczego	Liczba zastosowań
tymczasowe aresztowanie	36
dozór Policji	88
poręczenie majątkowe	96
poręczenie społeczne lub osoby godnej zaufania	1
zawieszenie w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu	6
nakaz powstrzymania się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów	12
zakaz opuszczania kraju	40
<b>RAZEM</b>	<b>279</b>

Źródło: CBA



W Straży Granicznej najczęściej stosowanymi środkami zapobiegawczymi były z kolei: zawieszenie w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu oraz tymczasowe aresztowanie (po 9 przypadków).

Tabela nr 11

Rodzaje środków zapobiegawczych stosowanych w 2011 roku przez Straż Graniczną wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne

Rodzaj środka zapobiegawczego	Liczba zastosowań
tymczasowe aresztowanie	9
dozór Policji	3
poręczenie majątkowe	13
zawieszenie w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu	9
zakaz opuszczania kraju	3
<b>RAZEM</b>	<b>37</b>

Źródło: KGSG

## Zabezpieczone mienie i ujawnione korzyści majątkowe

W toku śledztw w sprawach korupcyjnych w 2011 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zabezpieczyło ponad 1,1 mln zł (w 2010 roku – 560 tys. zł). Znacząco wzrosła wartość zabezpieczonego mienia we wszystkich sprawach prowadzonych przez Biuro – w 2011 roku zabezpieczono blisko 51 mln zł, zaś w 2010 – 11 mln zł.



*Korzyści majątkowe to różne dobra zaspokajające określone potrzeby, których wartość da się wyrazić w pieniądzu. Mogą nimi być, oprócz gotówki, atrakcyjne przedmioty, wycieczki, ale także pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach, umorzenia długów czy udzielenie zamówienia publicznego.*

W prowadzonych przez Policję postępowaniach przygotowawczych w sprawach korupcyjnych ujawniono korzyści majątkowe w łącznej kwocie 10,9 mln zł. Faktycznie przyjęte korzyści, to znaczy wynikające z przedstawionych zarzutów, w postępowaniach prowadzonych przez ABW wyniosły natomiast 11,2 mln zł (dla porównania – prawie 15 mln zł w 2010 roku).

Z uwagi na specyfikę służby, Straż Graniczna w minionym roku ujawniła korzyści majątkowe w różnych walutach, a także w różnej postaci. W minionym roku łączna wartość ustalonych łapówek wyniosła: 162,5 tys. zł, 2 tys. EUR, 180 USD, 2 tys. rubli, 800 hrywien, 20 litów. Korzyści stanowiły także 92 butelki alkoholu oraz inne produkty spożywcze o nieustalonej wartości.

## Prawomocne skazania

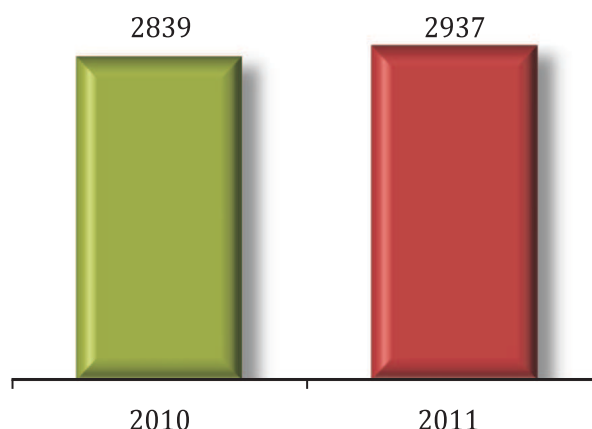
W poddanym analizie okresie liczba skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwa korupcyjne wyniosła łącznie 5776 osób. Porównując dane z lat 2010 i 2011 należy stwierdzić, że liczba skazanych wzrosła o ponad 3%.



*Skazany to osoba, w stosunku do której wydano prawomocny wyrok skazujący.*

Wykres nr 11

Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011

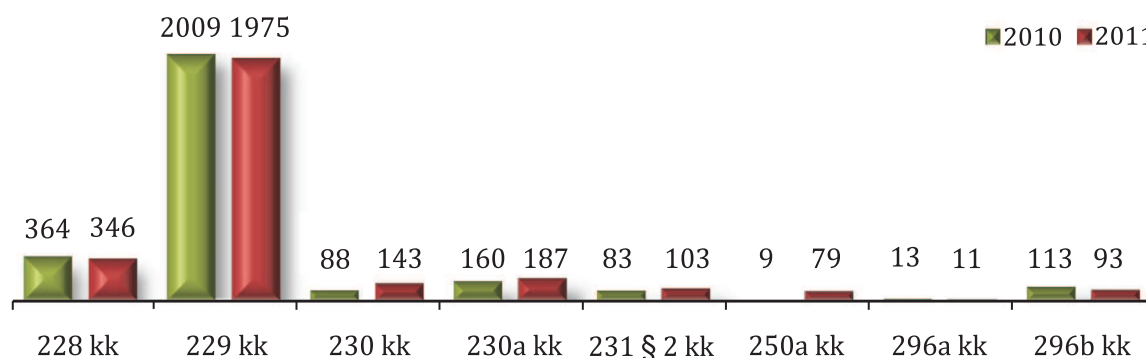


Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Zdecydowaną większość wydanych orzeczeń skazujących stanowiły wyroki za popełnienie przestępstwa przekupstwa (art. 229 kk). W 2010 roku takich skazań było 2009, czyli ponad 70% wszystkich wyroków skazujących za czyny korupcyjne, zaś w 2011 – 1975, czyli ponad 67%. Kolejnym przestępstwem, w przypadku którego wydawano rozstrzygnięcia skazujące, była sprzedajność urzędnicza (art. 228 kk): w 2010 roku – ponad 12%, w 2011 roku – ponad 11%.

Wykres nr 12

Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011 wg kwalifikacji prawnej czynu głównego



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Najczęściej orzekaną karą za przestępstwa korupcyjne było pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem jego wykonania – w 2010 roku ponad 92%, w 2011 roku ponad 90%. W 2010 roku ponad 7% skazanych wymierzono bezwzględną karę pozbawienia wolności, zaś przeszło 2% grzywnę samoistną. Podobnie było w 2011 roku – ponad 5% wymierzonych kar stanowiło bezwzględne pozbawienie wolności i blisko 3% to grzywny samoistne.

Tabela nr 12

Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010–2011 wg kwalifikacji prawnej czynu głównego z podziałem na rodzaj kary

Rok	Kwalifikacja prawna	Rodzaj kary							
		OGÓLEM	grzywna samoistna		ograniczenie wolności		pozbawienie wolności		środki karne orzeczone samoistnie (świadczenie pieniężne)
			w tym z zawieszeniem	w tym z zawieszeniem	w tym z zawieszeniem	w tym z zawieszeniem			
2010	228 kk	364	2	1	4	–	358	327	–
	229 kk	2009	52	10	9	3	1948	1857	–
	230 kk	88	1	–	–	–	87	82	–
	230a kk	160	4	–	–	–	156	154	–
	231 § 2 kk	83	1	1	–	–	82	80	–
	250a kk	9	–	–	6	–	3	2	–
	296a kk	13	–	–	–	–	13	13	–
	296b kk (uchylony)	113	1	–	–	–	111	109	1
	<b>RAZEM</b>	<b>2839</b>	<b>61</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>2758</b>	<b>2624</b>	<b>1</b>
2011	228 kk	346	10	–	3	–	333	308	–
	229 kk	1975	60	2	11	2	1904	1798	–
	230 kk	143	1	–	1	1	141	125	–
	230a kk	187	5	1	1	–	181	179	–
	231 § 2 kk	103	1	–	–	–	102	93	–
	250a kk	79	5	–	19	6	55	55	–
	296a kk	11	–	–	1	–	10	10	–
	296b kk (uchylony)	93	1	–	–	–	92	92	–
	<b>RAZEM</b>	<b>2937</b>	<b>83</b>	<b>3</b>	<b>36</b>	<b>9</b>	<b>2818</b>	<b>2660</b>	–

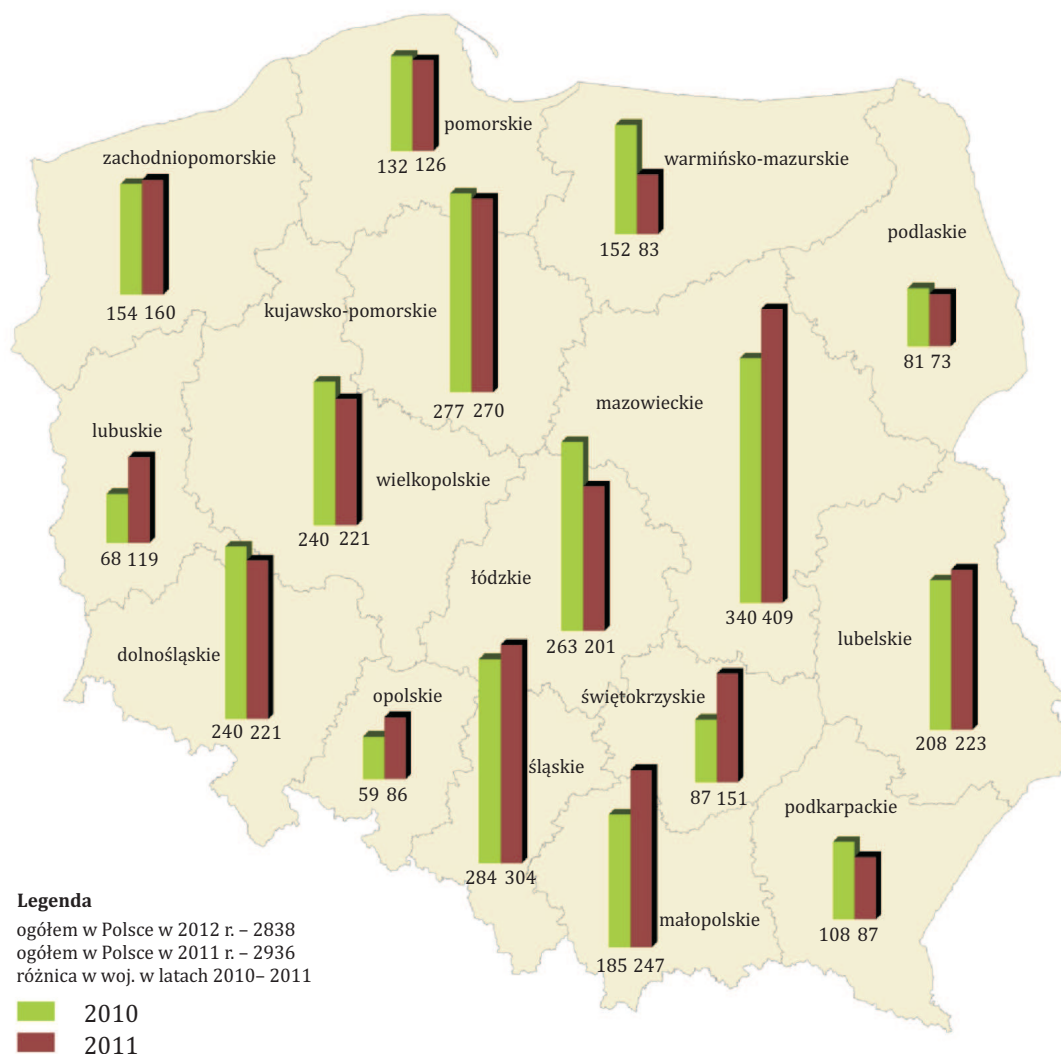
Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Najwięcej skazanych za przestępstwa korupcyjne zostało na terenie województwa mazowieckiego (w roku 2010 – 340, w 2011 – 409), następnie śląskiego (odpowiednio: 284 i 304) i kujawsko-pomorskiego (2010 roku – 277, 2011 roku – 270). Taki stan rzeczy może wynikać zarówno z umiejscowienia najważniejszych organów i instytucji, jak i poziomu rozwoju gospodarczego regionu.

W 2011 roku skazano 1 osobę za przestępstwo popełnione poza granicami kraju.

Wykres nr 13

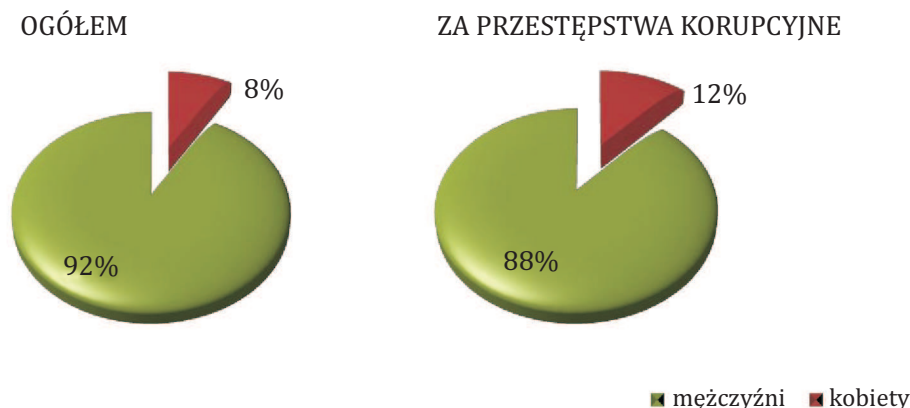
Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011 z podziałem na województwa



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Przestępstwa korupcyjne w zdecydowanej większości popełniają mężczyźni – w 2011 roku stanowili oni 88% skazanych, a w 2010 roku – 90%. Wśród skazanych za wszystkie przestępstwa proporcje są bardzo zbliżone. W tej grupie mężczyźni zarówno w roku 2011, jak i 2010 stanowili 92% skazanych.

Wykres nr 14  
Prawomocnie skazani dorośli w latach 2010 i 2011 wg płci



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Skazani za przestępstwa korupcyjne stanowią niespełna 1% ogółu skazanych, tak w grupie kobiet, jak i mężczyzn.

Tabela nr 13  
Prawomocnie skazani dorośli w latach 2010 i 2011

Płeć	2010		2011	
	ogółem	za przestępstwa korupcyjne	ogółem	za przestępstwa korupcyjne
kobiety	36296	277	35225	340
mężczyźni	396595	2562	388239	2597
<b>RAZEM</b>	<b>432891</b>	<b>2839</b>	<b>423464</b>	<b>2937</b>

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Z informacji Ministerstwa Sprawiedliwości na temat skazanych recydywistów wynika, że sprawcy przestępstw korupcyjnych bardzo rzadko są skazywani ponownie za ten rodzaj występku. W minionym roku liczba skazań jednak nieco wzrosła.



*Recydywa podstawowa (prosta – art. 64 § 1 kk) ma miejsce w sytuacji, gdy sprawca skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności, popełnia w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary, umyślne przestępstwo podobne do tego, za które już był skazany.*

*Recydywa wielokrotna (multirecydywa – art. 64 § 2 kk) zachodzi, gdy sprawca skazany w warunkach recydywy prostej, który odbył już co najmniej rok kary pozbawienia wolności, w ciągu 5 lat po odbyciu ostatniej kary ponownie popełnia umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu lub przestępstwo przeciwko mieniu popełnione z użyciem przemocy lub groźby jej użycia.*

*Popełnienie kolejno kilku czynów przestępczych niekoniecznie zalicza się do recydywy w rozumieniu Kodeksu karnego, powoduje natomiast istotne następstwa w wymiarze lub w wykonywaniu orzeczonych już kar.*

Tabela nr 14

Prawomocnie skazani dorośli recydywiści za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011

Kwalifikacja prawna	Prawomocnie skazani dorośli recydywiści w trybie:			
	art. 64 § 1 kk		art. 64 § 2 kk	
	2010	2011	2010	2011
228 § 1 kk	1	–	–	2
228 § 3 kk	1	–	–	2
228 § 4 kk	–	–	–	1
229 § 1 kk	1	1	–	–
229 § 3 kk	1	4	1	–
230 § 1 kk	3	4	–	–
231 § 2 kk	–	–	–	1
<b>RAZEM</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Za przestępstwa korupcyjne w 2011 roku skazano 185 młodocianych, tj. osób w wieku 17-21 lat, w tym 23 kobiety i 162 mężczyzn. W 2010 roku liczby te wyniosły odpowiednio 199 skazanych, w tym 18 kobiet i 181 mężczyzn.

Młodociani przestępcy stanowili ok. 6% skazanych za przestępstwa korupcyjne w 2011 roku. W dwóch poprzednich latach było to 7%. Proporcje udziału tej grupy wiekowej wśród skazanych za przestępstwa korupcyjne znacznie się różnią od proporcji dotyczących wszystkich skazanych, gdzie młodociani stanowią mniej niż 1%.

Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że młodociani w 2011 roku byli najczęściej skazywani z art. 229 § 3 – 99 przypadków, art. 230a § 1 – 47 przypadków oraz art. 229 § 1 – 16 przypadków. Również w 2010 roku takie kwalifikacje prawne były w skazaniach młodocianych najczęstsze.

Tabela nr 15

Przedział wiekowy prawomocnie skazanych w latach 2010–2011

Wiek	2010		2011	
	ogółem	za przestępstwa korupcyjne	ogółem	za przestępstwa korupcyjne
17-21*	78433	199	75447	185
22-29	110255	661	106911	663
30-39	98120	830	97060	810
40-49	75023	633	72118	702
50-59	55304	408	55159	457
60+	15640	107	16697	119
nieokreślony	116	1	72	1
<b>RAZEM</b>	<b>432891</b>	<b>2839</b>	<b>423464</b>	<b>2937</b>

\*przedział wiekowy dotyczący młodocianych sprawców

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Z danych przedstawionych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej wynika, że w 2011 roku za przestępstwa korupcyjne karę pozbawienia wolności odbywały łącznie 232 osoby, w tym 7 kobiet i 225 mężczyzn. Jest to wzrost w porównaniu do roku 2010.

W trakcie odbywania kary w stosunku do 98 osób orzeczono warunkowe przedterminowe zwolnienie, a wobec 18 osób przerwę w wykonywaniu kary.

Tabela nr 16

Osoby odbywające karę pozbawienia wolności w roku 2010 i 2011 za przestępstwa korupcyjne z podziałem na płeć

Wymiar kary	2010		2011	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
do 1 roku	77	1	66	1
od 1 roku do 2 lat	85	–	123	3
od 2 lat do 3 lat	20	1	20	2
od 3 lat do 5 lat	12	1	8	–
powyżej 5 lat	2	–	8	1
<b>RAZEM</b>	<b>196</b>	<b>3</b>	<b>225</b>	<b>7</b>

Źródło: Centralny Zarząd Służby Więziennej

Dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczące uprzedniej karalności osób pozbawionych wolności za przestępstwa korupcyjne (czyli zarówno tymczasowo aresztowanych jak i skazanych) potwierdzają, że występki te mają najczęściej charakter incydentalny.

Tabela nr 17

Osoby pozbawione wolności w sprawach o przestępstwa korupcyjne w roku 2010 i 2011 z podziałem na płeć i uprzednią karalność

Wcześniejsza karalność	2010		2011	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
brak recydywy	333	23	353	16
recydywa kodeksowa	10	1	18	1

Źródło: Centralny Zarząd Służby Więziennej

\* \* \*

Zaprezentowane powyżej informacje statystyczne nie obejmują danych Departamentu Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów. Nie prowadzi on bowiem postępowań przygotowawczych (posiada uprawnienia ograniczone do czynności operacyjno-rozpoznawczych), co nie pozwala na zestawienie wyników jego pracy z pozostałymi służbami.

Jednostka wykonuje czynności polegające na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej oraz wykonuje czynności realizacyjne i zapewnia ochronę fizyczną i techniczną inspektorom kontroli skarbowej. Przy wykonywaniu swych zadań wywiad skarbowy współdziała z organami, służbami i instytucjami państwowymi, w tym z Policją, ABW, CBA, Strażą Graniczną i Służbą Celną.

Wykorzystując właściwe dla wywiadu skarbowego metody i formy działań operacyjno-rozpoznawczych, w 2011 roku prowadzono 112 spraw korupcyjnych, o 9 więcej niż w roku 2010 (37 z nich wszczęto w 2011 roku), z czego:

- w 55 przypadkach głównym przedmiotem postępowań były przestępstwa określone w art. 228 kk,
- w 48 przypadkach przestępstwa określone w art. 231 kk,
- w 32 przypadkach przestępstwa określone w art. 230a kk,
- w 4 przypadkach przestępstwa określone w art. 230 kk,
- w 2 przypadkach przestępstwa określone w art. 229 kk.

We wszystkich sprawach zainteresowaniem operacyjnym objęto ogółem 311 osób – o 4 więcej niż w roku 2010, w tym:

- 100 zatrudnionych lub pełniących służbę w Służbie Celnej,
- 94 zatrudnionych w izbach i urzędach skarbowych,
- 71 przedsiębiorców lub osób fizycznych,
- 40 zatrudnionych w urzędach kontroli skarbowej,
- 3 osoby zatrudnione w Ministerstwie Finansów,
- 3 funkcjonariuszy publicznych spoza resortu finansów.

W wyniku prowadzonych spraw korupcyjnych osiągnięto m.in. następujące rezultaty:

- rozwiązano umowę o pracę z 3 urzędnikami,
- zastosowano przeniesienie służbowe wobec 2 osób,
- w ramach współpracy z prokuraturą i Policją 2 osobom przedstawiono zarzuty z art. 231 kk,
- przekazano Policji 1 informację.



## Przestępczość korupcyjna w organach ścigania

Funkcjonariusze organów ścigania stanowią grupę zawodową, od której szczególnie oczekuje się przestrzegania prawa, w tym odporności na wszelkie „pokusy” o charakterze korupcyjnym. Każda ze służb, w zakresie swojej właściwości, ma wypracowane odpowiednie procedury i struktury organizacyjne, które badają i zwalczają przestępczość kryminalną, w tym korupcyjną, pojawiającą się wśród funkcjonariuszy.

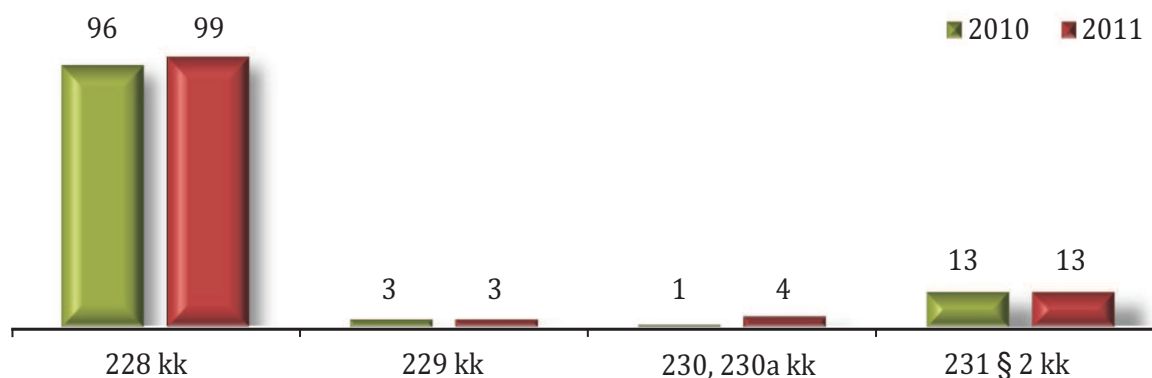
Niestety wciąż zdarzają się przypadki funkcjonariuszy podejrzanych o przestępstwa korupcyjne. Należy jednak odnotować, że jest to niewielki procent czy wręcz promil wszystkich pracujących w danej służbie funkcjonariuszy.

### Komenda Główna Policji

Z danych statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej funkcjonariuszy Policji wynika, że wśród podejrzanych policjantów w 2011 r. nadal największą grupę stanowiły osoby, którym przedstawiono zarzuty z art. 228 kk (99 funkcjonariuszy).

Wykres nr 15

Liczba podejrzanych funkcjonariuszy Policji w 2010 i 2011 roku



Źródło: KGP

Wśród podejrzanych funkcjonariuszy Policji znalazło się 117 mężczyzn i 2 kobiety, a najliczniejszą grupę wiekową, tak jak w całej populacji, stanowiły osoby w przedziale 30-49 lat.

Tabela nr 18

Wiek policjantów podejrzanych o przestępstwa korupcyjne

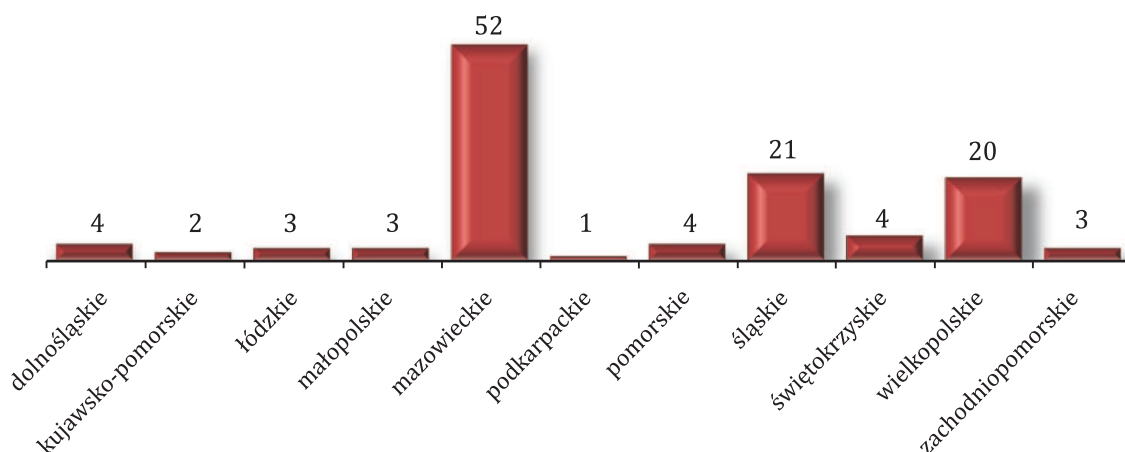
Kwalifikacja prawna czynu	21-24 lata	25-29 lat	30-49 lat	50 i więcej lat
228 kk	3	14	81	1
229 kk	1	1	1	–
230, 230a kk	–	–	4	–
231 § 2 kk	2	4	7	–
<b>RAZEM</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>93</b>	<b>1</b>

Źródło: KGP

Największą liczbę podejrzanych funkcjonariuszy odnotowano w województwie mazowieckim, a następnie śląskim.

Wykres nr 16

Liczba podejrzanych policjantów w poszczególnych województwach w 2011 roku



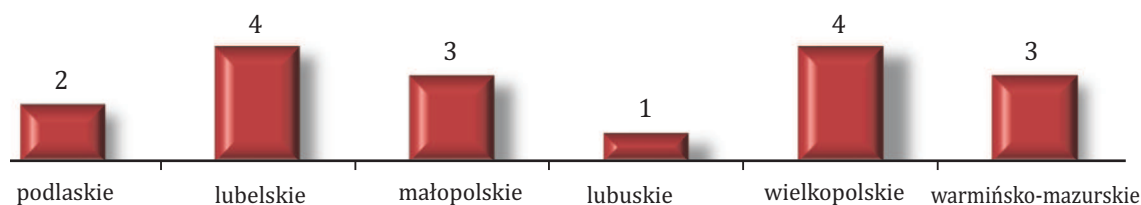
Źródło : KGP

### Komenda Główna Straży Granicznej

W 2011 roku zarzuty dotyczące przestępstw korupcyjnych przedstawiono 17 funkcjonariuszom Straży Granicznej. Najwięcej funkcjonariuszy z zarzutami odnotowano w województwach lubelskim i wielkopolskim.

Wykres nr 17

Liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej z zarzutami korupcyjnymi wg województw



Źródło: KGSG

Podejrzani najczęściej zatrudnieni byli na stanowisku kontrolera.

Tabela nr 19

Stanowiska służbowe zajmowane przez podejrzanych funkcjonariuszy Straży Granicznej

Stanowisko służbowe	Liczba funkcjonariuszy z zarzutami
kontroler	6
starszy kontroler	3
specjalista	3
asystent	3
starszy specjalista	1
młodszy asystent	1
<b>RAZEM</b>	<b>17</b>

Źródło: KGSG

### **Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej**

Jednostki Żandarmerii Wojskowej wszczęły lub przyjęły do prowadzenia 50 postępowań karnych o przestępstwa korupcyjne w wojsku, zakończyły natomiast 44 takie postępowania (w 2010 roku – 80). Zarzuty przedstawiono 32 podejrzanym. Dotyczyły one m.in.:

- w 17 przypadkach nadużycia władzy (art. 231 § 2 kk),
- w 9 przypadkach przyjęcia korzyści majątkowej (art. 228 kk),
- w 6 przypadkach udzielenia korzyści majątkowej (art. 229 kk).

Podejrzanym zarzucono popełnienie 84 przestępstw korupcyjnych i innych bezpośrednio z nimi związanych. Większość z nich to przestępstwa popełnione w latach ubiegłych przez żołnierzy zawodowych zarówno pozostających w służbie, jak i takich, którzy ją zakończyli.

W 2011 roku Żandarmeria Wojskowa skierowała 9 wniosków o sporządzenie aktu oskarżenia w sprawach korupcyjnych. Umorzono 24 postępowania – w 13 śledztwach stwierdzono, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego, sześciokrotnie uznano, że społeczna szkodliwość czynu jest znikoma, zaś w 5 przypadkach czynu nie popełniono albo brak było danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia. Do innych postępowań włączono 8 śledztw, a 3 przekazano innemu organowi ścigania.

Tylko wobec jednego podejrzanego zastosowano areszt tymczasowy. Najczęściej wobec sprawców przestępstw korupcyjnych stosowano zawieszenie w czynnościach służbowych.

#### *Tabela nr 20*

*Rodzaje środków zapobiegawczych stosowanych w 2011 roku przez Żandarmerię Wojskową wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne*

Rodzaj środka zapobiegawczego	Ilość
tymczasowe aresztowanie	1
oddanie pod nadzór przełożonego	1
poręczenie majątkowe	3
zawieszenie w czynnościach	6
<b>RAZEM</b>	<b>11</b>

Źródło: KGŻW

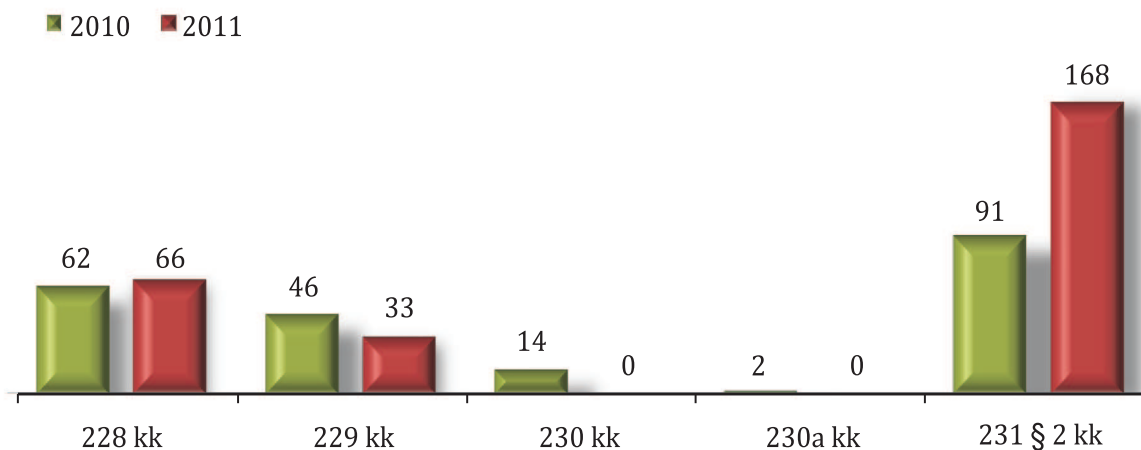
### **Naczelna Prokuratura Wojskowa**

W 2011 roku jednostki organizacyjne prokuratury wojskowej prowadziły 131 postępowań przygotowawczych, z czego 26 zostało wszczętych w omawianym okresie. Status podejrzanego miało w nich łącznie 129 osób. Akt oskarżenia wniesiono wobec 73 – w porównaniu do roku 2010 liczba ta wzrosła o 15. Wobec 25 podejrzanych postępowanie umorzono – w porównaniu do roku poprzedniego liczba umorzeń spadła o 14.

W postępowaniach najczęściej przedstawiano zarzuty z art. 231 § 2 kk (przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków).

Wykres nr 18

Liczba zarzutów przedstawionych przez Prokuraturę Wojskową w 2011 roku wg kwalifikacji prawnej



Źródło: Naczelną Prokuraturę Wojskową

Wartość ujawnionych korzyści majątkowych w postępowaniach prowadzonych przez jednostki organizacyjne prokuratury wojskowej wyniosła ok. 2,1 mln zł.

### Służba Celna

Organy ścigania przedstawiły 19 funkcjonariuszom celnym łącznie 23 zarzuty, w przeważającej części obejmujące przestępstwa określone w art. 228 kk (18 przypadków).

Wobec 6 funkcjonariuszy Służby Celnej nie został zastosowany żaden ze środków zapobiegawczych, najczęściej stosowanym było natomiast tymczasowe aresztowanie.

Tabela nr 21

Środki zapobiegawcze zastosowane wobec podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej

Rodzaj środka zapobiegawczego	Liczba zastosowań
tymczasowe aresztowanie	5
poręczenie majątkowe	2
poręczenie majątkowe, dozór Policji, zawieszenie w czynnościach, zakaz opuszczania kraju	2
zawieszenie w czynnościach	4
<b>RAZEM</b>	<b>13</b>

Źródło: Ministerstwo Finansów

Tabela poniżej przedstawia stanowiska służbowe, jakie zajmowali podejrzani o korupcję funkcjonariusze Służby Celnej.

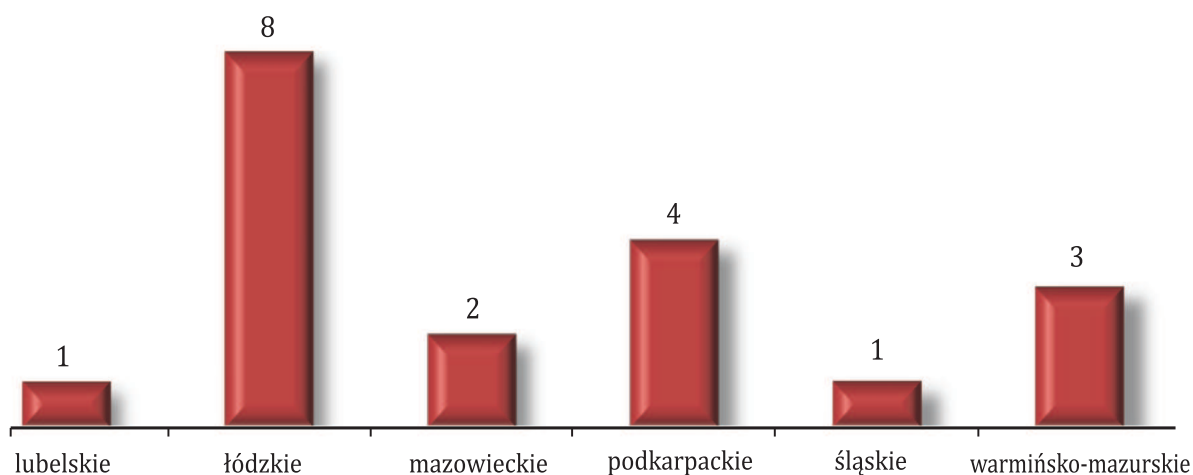
Tabela nr 22  
Stanowiska służbowe zajmowane przez podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej

Stanowisko służbowe	Liczba funkcjonariuszy
młodszy specjalista	1
specjalista	8
starszy specjalista	1
młodszy ekspert	7
ekspert	2
<b>RAZEM</b>	<b>19</b>

Źródło: Ministerstwo Finansów

Wśród podejrzanych znalazło się 17 mężczyzn i 2 kobiety. Najwięcej podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej odnotowano w województwie łódzkim – 8.

Wykres nr 19  
Podejrzani funkcjonariusze Służby Celnej wg województw



Źródło: Ministerstwo Finansów

## **OBSZARY ZAGROŻONE KORUPCJĄ**

*Opracowano na podstawie doświadczeń Centralnego Biura Antykorupcyjnego do 2011 r.*

### **Informatyzacja administracji publicznej**

Konieczność informatyzacji administracji publicznej stała się okazją dla nieuczciwych przedsiębiorców i urzędników do podporządkowania tej sfery życia publicznego interesom prywatnym. Korupcja w obszarze informatyzacji objęła dziesiątki inwestycji, dotknęła szeregu resortów i urzędników. Prowadzone śledztwa ujawniły, że może to doprowadzić do upadku publicznych projektów informatycznych – wiele z nich ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Nadto istnieje zagrożenie dla finansowania projektów ze środków UE.

Wielkość środków oraz nieefektywny nadzór stanowią silną pokusę dla nieuczciwych przedsiębiorców i urzędników. To właśnie w kontaktach między nimi najczęściej dochodzi do naruszeń. Dominującą pozycję zajmują tutaj duże międzynarodowe koncerny o szerokich powiązaniach personalnych oraz znaczących możliwościach wywierania wpływu na zamawiających. Korupcja stanowi czynnik wypaczający szanse podmiotów gospodarczych. W jej wyniku nie wygrywają jednostki najbardziej innowacyjne, atrakcyjne cenowo, ale te, które posiadają lepszy nieformalny dostęp do przedstawicieli władz publicznych.

Bardzo częstym mechanizmem korupcyjnym w tej branży jest przeprowadzanie postępowań przetargowych na niewielką część całego zlecenia. Zamówienia te następnie są uzupełniane poprzez kolejne aneksy, aktualizacje, przy czym zawierane są na wiele lat i tak konstruowane, aby ich zerwanie było niemożliwe lub zbyt kosztowne. W rezultacie ich wartość może być znacznie zawyżona. Przedstawiciele firm, poprzez nieformalne kontakty z zamawiającym (np. z wybranym pracownikiem pionu informatycznego), mogą wpływać nie tylko na aktualnie realizowane zamówienia, ale również na przyszłe umowy dotyczące samych systemów informatycznych, a także późniejszego ich nadzorowania (serwisowania i modernizacji). Często dostawcy systemów teleinformatycznych naliczają wysokie marże, których wielkość jest nieporównywalna do średnich marż rynkowych. Nadto sprzedają swoje produkty instytucjom, w których ich instalacja jest *de facto* zbędna.

Istotnym elementem wpływającym na sposób informatyzacji jednostek administracji publicznej jest nieprzygotowanie merytoryczne osób za nią odpowiedzialnych. Brak znajomości skomplikowanej tematyki informatycznej, projektowania i wykonywania systemu informatycznego czy też praw autorskich powoduje, że w efekcie zamawiający nie zabezpiecza swoich podstawowych praw do licencji, kodów źródłowych czy gwarancji.

Przykładem opisanych wyżej nieprawidłowości może być proces informatyzacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kontrakt zawarty z dostawcą był w praktyce nie do zerwania – uzależniał zamawiającego od sprzedawcy oprogramowania (nie przekazano praw autorskich i kodów źródłowych), nadto umożliwiał generowanie dodatkowych kosztów za aktualizacje.

Podobny proceder wykorzystano w zamówieniach realizowanych przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Wydarzenia ostatnich miesięcy pozwalają mówić o największej aferze korupcyjnej w administracji publicznej. Śledztwo prowadzone od lipca 2011 roku obejmuje m.in. zarzut przyjęcia największej dotychczas ujawnionej korzyści majątkowej. Wśród podejrzanych są: były dyrektor CPI, a wcześniej dyrektor Biura Łączności i Informatyki KGP, były zastępca dyrektora i była kierowniczką działu promocji CPI oraz dyrektorzy ds. sprzedaży dużych firm informatycznych. Główny podejrzany w latach 2007-2011 przyjął od przedstawicieli firm z tej branży korzyści majątkowe w zamian za przychyłność przy zamówieniach realizowanych przez obie jednostki, którymi kierował.

Zachowania korupcyjne w sektorze teleinformatycznym pojawiają się także w relacjach między podmiotami gospodarczymi ubiegającymi się o zamówienia publiczne. Chodzi tu przede wszystkim o zmony cenowe, nieoficjalne konsorcja czy porozumienia poszczególnych firm tego sektora. Pozornie w przetargach występują one jako podmioty ze sobą konkurujące, a w rzeczywistości łączą je nieformalne porozumienia. Tego rodzaju działania wypaczają zasadę konkurencyjności i równego dostępu do zamówień publicznych wszystkich podmiotów spełniających wymagania formalne stawiane przez zamawiającego.

Niebagatelną rolę w obszarze rynku teleinformatycznego odgrywa także działalność firm doradczych. Skupia się ona głównie na pośrednictwie w uzyskiwaniu zamówień publicznych. Co ważne, przedsiębiorstwa z obu branż są często powiązane personalnie lub kapitałowo.

Firmy teleinformatyczne albo świadczą dla zamawiającego dodatkowe, często bezpłatne usługi doradztwa przy wyborze technologii, kierunku rozwoju systemów informatycznych, albo finansują firmy konsultingowe, uzyskując w ten sposób bezpośredni wpływ na kształt ich opinii i zaleceń. W ten sposób sztucznie generują potrzeby administracji publicznej na zakup określonego sprzętu lub wdrożenie danego systemu.

Następnie pośrednio (poprzez opłacone firmy doradcze) tworzą dokumentację przetargową, z projektem umowy włącznie, przez co czerpią nienależne korzyści ze szkoda dla jednostek administracji publicznej.

Częstym skutkiem zмовy między firmą teleinformatyczną a firmą doradcą jest umowa z podmiotem publicznym skonstruowana w sposób zapewniający wykonawcy możliwie największe i najdłużej trwające przychody z opłat powdrożeniowych, bez względu na zakres faktycznie realizowanych prac związanych z systemem.

## Wydatkowanie funduszy unijnych przez samorząd terytorialny

Jednym z najbardziej zagrożonych korupcją obszarów jest szeroko rozumiany obszar wydatkowania funduszy unijnych. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na kwoty, jakimi dysponuje Polska w ramach przyjętej na lata 2007-2013 Narodowej Strategii Spójności i jakie otrzyma w ramach polityki spójności na lata 2014-2020<sup>36</sup>.

Projekty publiczne realizowane z funduszy europejskich pochłaniają ogromne środki finansowe, które z co najmniej dwóch powodów mogą stanowić spore obciążenie dla budżetu państwa. Po pierwsze, wdrażane projekty z reguły są współfinansowane ze środków krajowych, po drugie, budżet państwa ponosi ryzyko w związku z ewentualnym nierzetelnym wydatkowaniem środków unijnych (zwrot dofinansowania i kary).

Samorządowe jednostki organizacyjne są podmiotami, które pełnią zasadniczą rolę w procesie wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej. Z jednej strony odpowiadają za realizację Regionalnych Programów Operacyjnych. Do ich zadań należy m.in. przygotowywanie szczegółowych kryteriów oceny i wyboru projektów, podpisywanie i rozliczanie umów z beneficjentami, przygotowywanie opisu systemu zarządzania i kontroli swoich działań czy wreszcie prowadzenie kontroli realizowanych projektów. Z drugiej strony są bezpośrednimi beneficjentami tych środków.

Prowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych najczęściej dotyczą właśnie administracji samorządowej. Co więcej, mamy tu do czynienia ze wzrostem – w roku 2010 stanowiły one 22% wszystkich prowadzonych przez CBA śledztw, a w roku 2011 – 29%. Również inne źródła, np. dane zgromadzone przez Transparency International, CBOS, TNS OBOP czy Fundację im. Stefana Batorego („Barometr Korupcji”) wskazują, iż obok służby zdrowia to właśnie instytucje samorządowe stanowią najbardziej zagrożony korupcją obszar<sup>37</sup>.

Korupcja w obszarze administracji samorządowej związana jest z zakresem przyznanej kompetencji urzędniczej. W urzędach wydawane są m.in. pozwolenia, koncesje czy decyzje, a korupcyjne sytuacje wywoływane są zarówno przez urzędników, jak i petentów. Naturalną konsekwencją zjawiska jest przenoszenie złych praktyk na płaszczyznę szeroko rozumianego dysponowania środkami unijnymi. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, wśród nich m.in. niejasność procedur, spory kompetencyjne, a w dużym stopniu także nieprzygotowane kadry.

Analiza sposobu implementowania funduszy unijnych w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych pozwala stwierdzić, iż zagrożenie korupcją występuje na wszystkich etapach wdrażania projektów – od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji,

<sup>36</sup> Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 1 lipca 2012 r., od początku uruchomienia programu złożono 229,1 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne jak i środki krajowe) 484,7 mld zł.

<sup>37</sup> Tylko te dwa obszary wskazały wszystkie ww. źródła.



na kontroli wykonania kończąc. Jeśli chodzi o systemy naboru i selekcji projektów, największym problemem wydaje się ich zróżnicowanie. Systemy te są nieprzejrzyste, cechuje je nadmierny formalizm na etapie aplikowania o dotację i szeroki zakres uznaniowości na etapie oceny i wyboru wniosków, zaś selekcja projektów w bardzo niewielkim zakresie podlega kontroli partnerów społeczno-gospodarczych i nie jest dostatecznie zabezpieczona przed konfliktem interesów<sup>38</sup>.

Każde z województw stosuje odmienny zestaw i liczbę kryteriów formalnych (od 9 w małopolskim do 41 w łódzkim). Okazją do nadużyć korupcyjnych jest też tzw. ocena strategiczna. Ponieważ stanowi ona do 30% maksymalnej ilości punktów, zarządy województw mogą dzięki niej zmienić miejsce projektu na liście rankingowej już po ocenie komisji oceniającej projekty. Co więcej, kryteria oceny strategicznej są często niejasne i niemierzalne – np. w województwie mazowieckim zarząd może oceniać projekty pod kątem bliżej niesprecyzowanego „kryterium bieżących potrzeb”.

Inne nieprawidłowości, jakie występują w procesie realizacji przez samorządy zadań inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, polegają m.in. na:

- przeprowadzaniu i dokumentowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem obowiązujących przepisów,
- nieterminowym i nierzetelnym ewidencjonowaniu kosztów realizowanych zadań inwestycyjnych,
- nierzetelnym przeprowadzaniu i dokumentowaniu odbiorów realizowanych zadań,
- nienaliczaniu i niedochodzeniu kar umownych od wykonawców zadań,
- zaniechaniu wypełniania obowiązków w zakresie utrzymania obiektów budowlanych<sup>39</sup>.

Powodem nadużyć korupcyjnych w procesie wdrażania programów operacyjnych jest w dużym stopniu działanie urzędników, którzy – zmierzając do osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych – proponują „załatwienie” pozytywnej oceny wniosku czy oferują nieformalną pomoc w przygotowaniu części bądź całości dokumentacji projektowej. Niewydolne instytucje (m.in. organizujące konkursy, pośredniczące, zarządzające i koordynujące) oraz niemerytoryczni urzędnicy potęgują patologie korupcyjne w obszarze wydatkowania funduszy unijnych. Również beneficjenci – nastawieni na szybki i wysoki zysk – stosują pozaprawne metody działania. Najczęstsze nadużycia i nieprawidłowości, które pojawiają się właśnie po stronie beneficjentów, to zawyżanie faktur, fałszowanie dokumentów, naruszanie procedur przetargowych oraz kwalifikowanie zwykłych kosztów działalności beneficjenta jako kosztów projektu.

Podstawowym zarzutem wobec przedstawicieli władz samorządowych jest to, że często traktują one fundusze unijne jako instrument zdobywania lub utrzymania władzy, a nie jako narzędzie realizacji celów strategicznych regionu<sup>40</sup>. Już na etapie wyboru projektów mamy do czynienia z procesem naznaczonym dużym stopniem uznaniowości. Zjawisko „upolitycznienia” wyboru projektów oraz szereg innych nieprawidłowości, w tym m.in. słabość instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie projektów unijnych, nierzetelność urzędników czy nieuczciwość beneficjentów, wymagają zatem przemyślanej polityki antykorupcyjnej.

<sup>38</sup> *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.

<sup>39</sup> *Informacja o wynikach kontroli inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Opolu, styczeń 2011.

<sup>40</sup> *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.

## Obronność<sup>41</sup>

Jedną ze sfer najbardziej narażonych na korupcję są zamówienia publiczne. Tego typu patologiczne zachowania przy realizacji zamówień publicznych w sektorze obronnym w znacznej mierze są tożsame z występującymi przy zamówieniach publicznych w innych dziedzinach. Jedno z największych śledztw w sprawie korupcji w wojsku dotyczyło dość prostego i spotykanego stosunkowo często mechanizmu „ustawienia” przetargu pod konkretną firmę. Zarzuty przedstawiono 11 osobom, w tym oficerowi Sztabu Generalnego, generałowi rezerwy oraz szefowi logistyki jednej z elitarnych jednostek wojskowych.

Specyfika zagadnień związanych z obroną narodową, wymagająca stosowania relatywnie często wyłączeń spod działania ustawy Prawo zamówień publicznych, stwarza duże możliwości dla procederu korupcyjnego. Korzystanie z wyłączeń, w przypadku zamówień dla wojska, jest oczywiście niezbędne ze względu na podstawowy interes bezpieczeństwa państwa oraz ochronę informacji niejawnych. Niekonkurencyjny tryb udzielania zamówień publicznych – negocjacje z jednym wykonawcą – wykorzystywany bywa również wtedy, gdy przedsiębiorca posiada wyłączne prawa do produktu lub ze względu na wymogi techniczne.

Informacje uzyskane z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, realizującego zamówienia na dostawy i usługi remontowe na rzecz Sił Zbrojnych RP, wykazały, że tryb niekonkurencyjny w roku 2011 został zastosowany w przypadku 160 umów realizowanych na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej, przy 324 umowach zawartych w trybach konkurencyjnych. Jednocześnie wartość umów zawartych w trybie niekonkurencyjnym przekroczyła wartość umów zawartych w trybach konkurencyjnych o ponad 200 mln zł.

Zamówienia na zakup sprzętu i uzbrojenia wojskowego, które z reguły mają wielką wartość, mogą być zagrożone korupcją już w momencie planowania – od prowadzenia przeglądu potrzeb operacyjnych, określania wymagań operacyjnych czy przy ustalaniu potrzeb rzeczowych oraz ilościowych niezbędnego sprzętu. Jednym z newralgicznych etapów jest tworzenie wstępnych założeń taktyczno-technicznych, ponieważ w znacznym stopniu wpływają one na formułowanie późniejszego opisu przedmiotu zamówienia. Możliwości dla zaistnienia korupcji stwarza również takie formułowanie planów, aby wymagały one korekt.

W śledztwie, wszczętym dzięki materiałom zgromadzonym przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, dotyczącym Planu Modernizacji Technicznej armii, opracowywanego co roku w Ministerstwie Obrony Narodowej i Sztabie Generalnym Wojska Polskiego, ujawniono dość powszechny mechanizm wyłudzenia środków budżetowych, który polegał na umieszczeniu w przygotowywanych planach pozycji, których faktycznie nie będzie można zrealizować. Następnie wprowadzano korekty, a środki, w wyniku zмовy grupy wojskowych oraz niektórych kooperantów, przesuwano na inne projekty, poniekąd „zaplanowane”.

Nieprawidłowości korupcyjne mogą dotyczyć parametrów kupowanego sprzętu i uzbrojenia. W szczególności mogą odnosić się do wydawania zgód na obniżanie wymogów. Duże możliwości dla pojawienia się patologii korupcyjnej stwarzają modyfikacje i modernizacje zakupionego sprzętu, wyposażenia, a także oprogramowania. Poręcznym narzędziem są w tym względzie aneksy do zawartych umów, możliwość wprowadzania bezumownych zmian w dostarczonym sprzęcie lub akceptacja przedłużania terminów wykonania zamówień. Obserwowane nieprawidłowości to także brak kar umownych lub ich nieproporcjonalność w stosunku do stopnia opóźnienia w realizacji umów. Stwierdzono

<sup>41</sup> Przygotowano we współpracy z Biurem ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

także przypadki zawierania umów z kontrahentami, którzy już wcześniej mieli duże zaległości płatnicze wobec wojska i nie powinni w ogóle być dopuszczani do przetargów.

Czynności związane z odbiorem, testy, badania oraz kontrole sprzętu i uzbrojenia również stanowią, wcale nie małą, furtkę dla korupcji. Użytkowanie sprzętu i uzbrojenia niskiej lub niewłaściwie sprawdzonej jakości może narazić na niebezpieczeństwo zdrowie lub życie żołnierzy. Dotyczy to szczególnie wyposażenia przeznaczonego na misje. Centralne Biuro Antykorupcyjne – w oparciu o materiał przekazany przez Żandarmerię Wojskową – prowadzi śledztwo dotyczące realizacji umów na remonty pojazdów wojskowych. Publiczne pieniądze wyłudzano wysyłając na misje nie w pełni sprawny sprzęt, który po niedługim czasie wracał do remontu. W tej sprawie przedstawiono zarzuty 19 osobom. Byli wśród nich zarówno cywilni pracownicy wojska, wojskowi, jak i prywatni przedsiębiorcy.

Inne śledztwa, prowadzone przez Biuro w 2011 roku, dotyczyły przetargów o łącznej wartości 21 mln zł. Wśród 22 podejrzanych, którym przedstawiono 39 zarzutów, są: członek zarządu spółki podległej MON, pracownicy cywilni wojska, członkowie komisji przetargowej, kierownik sekcji zamówień publicznych w jednostce wojskowej, sekretarz komisji przetargowej, 6 żołnierzy zawodowych, w tym dowódca jednostki, a także właściciele prywatnych firm. Zarzuty dotyczyły popełnienia przestępstw nadużycia uprawnień, udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, ujawniania tajemnicy państwowej w związku z wykonywaną funkcją, poświadczenia nieprawdy w dokumentach oraz zakłócenia przetargu publicznego w celu uzyskania korzyści majątkowej.

Problemem w zawieranych umowach jest też dość często spotykany brak zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub też kodów źródłowych dla produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym i finansowanym z budżetu państwa. W ten sposób zostaje ograniczona możliwość korzystania z rozwiązań technicznych, patentów powstałych z publicznych pieniędzy, a w miejsce ewentualnych zysków Skarbu Państwa pojawiają się dodatkowe koszty.

Narażone na zagrożenia korupcyjne mogą być ustalenia dotyczące kryteriów ocen offsetowych oraz monitoringu wykonywania umów offsetowych. Nadużycia występować mogą np. w zakresie transferu technologii wojskowej do przedsiębiorstw polskiego przemysłu obronnego (zgodności ze złożoną ofertą i podpisaną umową) oraz określania zadań podmiotów gospodarczych szczególnie istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa<sup>42</sup>. Korupcja może pojawić się także w kontekście niedozwolonego handlu strategicznymi informacjami.

Zagrożenia korupcyjne w sektorze obronnym nie ograniczają się jednak do zamówień publicznych. Osobną kwestią jest korupcja dotycząca zbywania mienia wojskowego przez Agencję Mienia Wojskowego (zarówno ruchomego, jak i nieruchomości), inwestycje budowlane związane z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych realizowane przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, w tym działalność spółek typu Grupa Hoteli Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Kilka lat temu można było odnotować dużą liczbę postępowań (prowadzonych przez różne służby), które dotyczyły korupcji w oddziałach AMW np. w Gorzowie Wlkp., Szczecinie lub Warszawie.

Inny problem to zatrudnianie w firmach współpracujących z wojskiem (lub realizujących zamówienia na jego rzecz) osób, które zakończyły czynną służbę. Mogą one, podobnie jak w przypadku urzędników cywilnych, nie tylko nieetycznie, ale wręcz niezgodnie z prawem wykorzystywać zawarte w trakcie służby znajomości i zdobytą wiedzę. Z kolei wojskowi pozostający w czynnej służbie mogą być podatni na „gratyfikacje”

<sup>42</sup> Program Mobilizacji Gospodarki – udzielanie wsparcia finansowego państwa na utrzymanie produkcji.

w postaci różnych stanowisk w firmach prywatnych po zakończeniu służby. Tego rodzaju przypadki odnotowano w wielu postępowaniach dotyczących korupcji w wojsku.

W odniesieniu do byłych żołnierzy zawodowych ograniczenia zawiera ustawa z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. W okresie trzech lat od dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie mogą podejmować oni zatrudnienia oraz pracy zarobkowej u przedsiębiorców zajmujących się produkcją lub obrotem wyrobami obronnymi, jak również realizujących zamówienia publiczne dla jednostek wojskowych. Zakaz ten nie obejmuje jednak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez byłych żołnierzy zawodowych i świadczenia w tej formie usług na rzecz wspomnianych wyżej podmiotów. Dodatkowo brak jest regulacji dotyczących pracowników cywilnych zatrudnionych w jednostkach resortu obrony narodowej, którzy biorą udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia – ograniczenia dotyczą jedynie osób zajmujących stanowiska objęte przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W sektorze obronnym, oprócz typowych zagrożeń korupcyjnych, na jakie generalnie narażona jest działalność administracji i instytucji publicznych, istnieje szereg zagrożeń wynikających ze specyfiki dziedziny obronności. Ograniczenia dla wolnego rynku są i zawsze będą tutaj dużo większe niż w mniej strategicznych dla państwa dziedzinach.

Nieodzowne obostrzenia, poza zwykłymi wymogami związanymi z wydatkowaniem publicznych pieniędzy, którymi są obarczone prace badawczo-rozwojowe na rzecz wojska, zakupy sprzętu i uzbrojenia, ich testy, dozór techniczny, normalizacja czy inwestycje budowlane z wykorzystaniem środków NATO, narażają obszar obronności na dodatkowe zagrożenia korupcyjne.

## **PODSUMOWANIE**

Próba oszacowania skali i zakresu zjawisk korupcyjnych sprawia wiele trudności, o czym pisaliśmy już w poprzednich edycjach. Określenie faktycznego poziomu przestępczości korupcyjnej nie jest możliwe, wiele zjawisk o charakterze korupcyjnym nie jest bowiem ujawnianych z uwagi na brak zainteresowania stron procederu. Dane statystyczne prezentowane w niniejszej publikacji mogą posłużyć jedynie do oceny skuteczności organów ścigania w walce z korupcją.

Przedstawione dane wskazują, że zarówno w przypadku liczby wszczętych postępowań przygotowawczych, zakończonych, jak i liczby podejrzanych czy skazanych, ich poziom jest podobny do roku 2010. Jedynie w przypadku ogólnej liczby rejestracji przestępstw korupcyjnych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych odnotować można wyraźny spadek. Szczególnie odnosi się to do rejestracji dokonanych przez Policję.

Analizując kwalifikacje prawne zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych można zauważyć, że najwięcej dotyczy przestępstw opisanych w art. 228 kk (sprzedajność urzędnicza – 3168) i 229 kk (przekupstwo – 3041). Te same kwalifikacje dominują w przypadku skazań, tu jednak wyraźnie widać, że skazanych za przekupstwo jest blisko 6-krotnie więcej niż za sprzedajność (odpowiednio 1975 i 346). Być może jest to wynik dużo większych trudności w udowodnieniu sprawcy przyjęcia łapówki niż jej udzielenia. Wciąż najwięcej kar orzekanych jest z warunkowym zawieszeniem ich wykonania.

Zapobieganie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale przede wszystkim prewencja i profilaktyka. Efektywność w walce z tą patologią wymaga zdiagnozowania warunków sprzyjających jej powstawaniu. Służy temu identyfikacja obszarów zagrożonych wystąpieniem korupcji. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały obszary związane z wydatkowaniem znacznych środków publicznych, w których do 2011 roku odnotowano poważne nadużycia. Przewidywane obszary zagrożeń omawia natomiast przygotowywana w CBA publikacja, która będzie uzupełnieniem „Mapy korupcji”. Jej celem będzie zwrócenie uwagi na zagrożenia spodziewane w sektorach o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa oraz wskazanie zagrożonych korupcją sfer działalności państwa, które mają zasadnicze znaczenie dla cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju kraju.

## Spis tabel

1)	Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2011 roku .....	28
2)	Rejestracje przestępstw korupcyjnych w KCIK z podziałem na województwa .....	30
3)	Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Policję w 2011 roku .....	33
4)	Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez ABW w 2011 roku .....	33
5)	Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez CBA w 2011 roku .....	34
6)	Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Straż Graniczną w 2011 roku .....	34
7)	Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Żandarmerię Wojskową w 2011 roku .....	34
8)	Obywatelstwo podejrzanych o przestępstwa korupcyjne w poszczególnych służbach i organach ścigania w 2011 roku .....	38
9)	Rodzaje środków zapobiegawczych zastosowanych w 2011 r. przez ABW wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne .....	40
10)	Rodzaje środków zapobiegawczych zastosowanych w 2011 roku przez CBA wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne .....	40
11)	Rodzaje środków zapobiegawczych stosowanych w 2011 roku przez Straż Graniczną wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne .....	41
12)	Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010–2011 wg kwalifikacji prawnej czynu głównego z podziałem na rodzaj kary .....	43
13)	Prawomocnie skazani dorośli w latach 2010 i 2011 .....	45
14)	Prawomocnie skazani dorośli recydywiści za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011 .....	46
15)	Przedział wiekowy prawomocnie skazanych w latach 2010–2011 .....	46
16)	Osoby odbywające karę pozbawienia wolności w roku 2010 i 2011 za przestępstwa korupcyjne z podziałem na płeć .....	47
17)	Osoby pozbawione wolności w sprawach o przestępstwa korupcyjne w roku 2010 i 2011 z podziałem na płeć i uprzednią karalność .....	47
18)	Wiek policjantów podejrzanych o przestępstwa korupcyjne .....	49
19)	Stanowiska służbowe zajmowane przez podejrzanych funkcjonariuszy Służby Granicznej .....	50
20)	Rodzaje środków zapobiegawczych stosowanych w 2011 roku przez Żandarmerię Wojskową wobec podejrzanych o przestępstwa korupcyjne .....	51
21)	Środki zapobiegawcze zastosowane wobec podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej .....	52
22)	Stanowiska służbowe zajmowane przez podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej .....	53

**Spis wykresów**

1) Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w KCIK w poszczególnych latach .....	28
2) Liczba przestępstw zarejestrowanych w roku 2010 i 2011 przez poszczególne służby .....	29
3) Liczba przestępstw zarejestrowanych w roku 2010 i 2011 wg kwalifikacji prawnej czynu .....	29
4) Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez poszczególne służby i organy ścigania w latach 2010 i 2011 .....	31
5) Postępowania przygotowawcze wszczęte przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku z podziałem na województwa .....	32
6) Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez poszczególne służby i organy ścigania w latach 2010 i 2011 .....	36
7) Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku z podziałem na województwa .....	36
8) Liczba podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku .....	37
9) Płeć podejrzanych o przestępstwa korupcyjne w postępowaniach prowadzonych przez poszczególne służby i organy ścigania w 2011 roku .....	38
10) Podejrzani, wobec których w 2011 roku w postępowaniach prowadzonych przez Policję stosowano tymczasowe aresztowanie .....	39
11) Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011 .....	42
12) Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011 wg kwalifikacji prawnej czynu głównego .....	42
13) Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010 i 2011 z podziałem na województwa .....	44
14) Prawomocnie skazani dorośli w latach 2010 i 2011 wg płci .....	45
15) Liczba podejrzanych funkcjonariuszy Policji 2010 i 2011 roku .....	49
16) Liczba podejrzanych policjantów w poszczególnych województwach w 2011 roku .....	50
17) Liczba funkcyjnariuszy Straży Granicznej z zarzutami korupcyjnymi wg województw .....	50
18) Liczba zarzutów przedstawionych przez Prokuraturę Wojskową w 2011 roku wg kwalifikacji prawnej .....	52
19) Podejrzani funkcyjnariusze Służby Celnej wg województw .....	53