

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

MAPA KORUPCJI

**STAN KORUPCJI W POLSCE
NA PODSTAWIE DANYCH STATYSTYCZNYCH
PRZEKAZANYCH PRZEZ SŁUŻBY I ORGANY PAŃSTWOWE
ZA LATA 2004-2009**

WARSZAWA 2010

Projekt okładki
Danuta CZERSKA

Skład komputerowy
Lilianna KRÓLAK

ISBN 978-83-89999-98-6

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
zam. nr 65/2010; nakład 200 egz.

Spis treści

WSTĘP	5
1. OBSZARY I MECHANIZMY PRZESTĘPCZE	8
1.1. Obszary życia publicznego zagrożone korupcją	11
1.2. Administracja państwowa i samorządowa	11
1.3. Służba zdrowia i farmacja	12
1.4. Oświata i szkolnictwo wyższe	13
1.5. Administracja celna i administracja skarbowa	14
1.6. Instytucje wdrażające programy unijne	14
1.7. Organa ścigania i wymiar sprawiedliwości	15
1.8. Sektor gospodarczy	16
2. DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH	18
2.1. Stan przestępczości korupcyjnej na podstawie danych poszczególnych służb i instytucji państwowych	18
2.1.1. Przestępczość korupcyjna na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych	18
2.1.2. Policja	22
2.1.3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	26
2.1.4. Centralne Biuro Antykorupcyjne	29
2.1.5. Straż Graniczna	32
2.1.6. Departament Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów	40
2.2. Korupcja w organach ścigania	43
2.2.1. Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji ..	43
2.2.2. Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej	47
2.2.3. Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej	49
2.2.4. Naczelną Prokuratura Wojskowa	54
2.3. Wymiar sprawiedliwości a zwalczanie przestępczości korupcyjnej	57
2.3.1. Ministerstwo Sprawiedliwości	57

2.3.2. Centralny Zarząd Służby Więziennej	58
2.4. Charakterystyka podejrzanych i oskarżonych sprawców przestępstw korupcyjnych	60
3. WYBRANE WYNIKI BADAŃ OPINII SPOŁECZNEJ W OBSZARZE PROBLEMATYKI KORUPCJI	69
3.1. Percepcja zjawiska korupcji w Polsce	69
3.2. Obszary zagrożeń korupcyjnych w Polsce	76
3.3. Postrzeganie korupcji w Polsce na tle innych krajów	86
PODSUMOWANIE	90
SPIS WYKRESÓW	94
SPIS TABEL	97

WSTĘP

Przestępstwo korupcyjne jest jednym z najtrudniejszych do wykrycia czynów przestępnych. Stwierdzenie jego popełnienia oraz wykrycie sprawcy jest znacznie trudniejsze od ustalenia sprawców innych przestępstw (skomplikowany proces wykrywczy jest konsekwencją braku śladów działania sprawcy, jest to tzw. przestępstwo latentne, bez ofiar). Poza tym przestępczość korupcyjna ma charakter lustrzany. Poza przypadkami, które obejmują wprowadzone w dniu 1 lipca 2003 r. do przepisów kodeksu karnego tzw. klauzule bezkarności, obydwie strony – korumpujący i korumpowani – podlegają odpowiedzialności karnej. Tracą także wszystkie korzyści, które uzyskały w drodze korupcji, np. funkcjonariusz publiczny – traci przedmiot łapówki, a także musi się liczyć z utratą zajmowanego stanowiska, natomiast dawca łapówki – traci korzyść uzyskaną w wyniku przekupstwa, np. poprzez uchylene przychylniej decyzji administracyjnej. Do wręczenia łapówki dochodzi zazwyczaj w „cztery oczy”, a całemu procederowi nadaje się cechy legalności. Wszystko to sprawia, iż pomiędzy obiema stronami tworzy się tzw. solidarność sprawców skutkująca tym, że nie są one zainteresowane wykryciem przestępstwa. Często podmiotem przestępstwa korupcji są osoby reprezentujące struktury administracyjne czy polityczne, zajmujące wysokie stanowiska państwowe. Ujawnianie przypadków skorumpowania takich osób jest trudne z uwagi na ich fachowe i profesjonalne działanie, znajomość przepisów, a także wykorzystywanie układów towarzyskich.

Wymienione okoliczności w sposób istotny ograniczają efektywność procesu wykrywczego przestępstw korupcyjnych, powodując, że zdecydowana większość tych czynów objęta jest tzw. ciemną liczbą.

Ocena rzeczywistej wielkości przestępczości korupcyjnej oraz ciemnej liczby jest możliwa wyłącznie dzięki wykorzystaniu instrumentów badawczych wypracowanych przez kryminologię, przy czym ma ona zawsze charakter przybliżony. Z tego powodu przedstawiane w specjalistycznych opracowaniach szacunki niejednokrotnie budzą

zastrzeżenia. Niektóre publikacje wskazują bowiem, iż stosunek liczby przestępstw stwierdzonych do faktycznie popełnionych może wynosić 1:100 czy nawet 1:300, co jest wartością znacznie niższą niż w przypadku poważnych przestępstw kryminalnych, których ofiary z reguły zawiadamiają o przestępstwie¹.

O istnieniu ciemnej liczby decyduje także wiele innych czynników. Wśród nich najważniejszymi są: poziom pracy funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz relacje między tymi organami a społeczeństwem.

Czynnikiem niesprzyjającym ocenie skali przestępczości korupcyjnej jest fakt, iż jej zwalczanie należy do kompetencji wielu instytucji państwowych, dla których zjawisko to stanowi jeden z obszarów aktywności. Z uwagi na swoje zadania ustawowe ukierunkowane przede wszystkim na zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, CBA podjęło próbę dokonania podsumowania skali zjawiska. Z tego też względu, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w styczniu 2010 r. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego zwrócił się do Prokuratora Generalnego² – Ministra Sprawiedliwości, Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Ministra Finansów, Naczelnego Prokuratora Wojskowego oraz Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej o przekazanie danych statystycznych dotyczących stwierdzonych przestępstw korupcyjnych.

¹ J. Wojtasik. Ciemna liczba przestępczości.

<http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=36&ida=2934>.

² Szef CBA zwrócił się o również do Prokuratora Generalnego z prośbą o przekazanie danych dotyczących zwalczania przestępczości korupcyjnej za lata 2004-2008. Biuro do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej wystosowało pisemną odpowiedź, z której wynika, iż dysponuje ono wyłącznie danymi z Policyjnego Systemu *TEMIDA*, z uwagi na fakt, iż nie gromadzi szczegółowych danych dotyczących zwalczania przestępczości korupcyjnej.

W opracowaniu uwzględniono jedynie przestępstwa powszechnie uznane jako *stricte* korupcyjne, tj.:

- sprzedajność urzędniczą (art. 228 § 1-6 kk);
- przekupstwo (art. 229 § 1-5 kk);
- płatną protekcję (art. 230 § 1-2 kk);
- czynną płatną protekcję, handel wpływami (art. 230a § 1-2 kk);
- przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków (art. 231 § 1-3 kk);
- korupcję wyborczą (art. 250a § 1-3 kk);
- nadużycie zaufania (art. 296 § 2 kk);
- korupcję gospodarczą, korupcję menedżerów (art. 296a § 1-4 kk);
- korupcję w profesjonalnych zawodach sportowych (296b § 1-3 kk).

Uzyskane od służb i instytucji dane i informacje zostały usystematyzowane w trzech blokach tematycznych. W pierwszym zostały wskazane i omówione obszary szczególnie zagrożone korupcją. Zaprezentowano również mechanizmy popełniania przestępstw korupcyjnych. Drugi rozdział poświęcono danym statystycznym dotyczącym stwierdzonych przestępstw korupcyjnych. Większość zaprezentowanych danych pochodzi z lat 2004-2009³. Rozdział zakończony jest wstępną charakterystyką sprawców przestępstw korupcyjnych. Trzeci rozdział opracowania dotyczy społecznego odbioru zjawiska korupcji. Przedstawiono w nim szerokie spektrum przeprowadzonych w ciągu ostatnich kilkunastu lat badań sondażowych dotyczących korupcji. Ostatnią częścią publikacji jest podsumowanie, w którym zostały omówione przyczyny oraz skutki występowania korupcji, a także problemy z diagnozowaniem zjawiska i szacowaniem jego skali.

³ W przypadkach, w których nie udało się uzyskać najnowszych danych, jest to zawcze skomentowane w tekście.

1. OBSZARY I MECHANIZMY PRZESTĘPCZE

Korupcja jest zjawiskiem występującym we wszystkich państwach świata, bez względu na położenie, formy sprawowania władzy, poziom dobrobytu społeczeństwa czy dorobek kulturalny. Zjawisko korupcji nie jest jednak fenomenem współczesności. Z przekazów historycznych wynika, że znane już było w okresie, kiedy kształtowały się pierwsze struktury władzy. Już w tekstach i dokumentach pierwszych cywilizacji znajdziemy informacje o korupcji i przekupstwie. Przykładem może być *Arthashastra* – indyjskie dzieło sprzed ponad 2000 lat, w którym autor wskazuje na przekupstwo jako jedną ze strategii zarządzania państwem⁴.

Również w historii polskiego prawa karnego i literaturze staropolskiej wiele miejsca poświęcono korupcji i łapownictwu. Wprawdzie słowo „łapówka” nie było wówczas znane, lecz liczba synonimów, które je zastępowały, wskazuje, że zjawisko to było bardzo rozpowszechnione. Handel urządami uprawiano nawet na dworze królewskim. Gdy królowa Bona zarzucała Andrzejowi Zebrzydowskiemu, iż kupił swoje biskupstwo, ten spokojnie replikował: „bo sprzedajne było”. Daremnie też Fabian Birkowski, następca Piotra Skargi, oburzał się: „korupcja, szpetnyż to tytuł podarkom dany, który oczy cnotliwych nigdy nie powinny oglądać”.

Wraz z upływem stuleci korupcja staje się coraz większym problemem. Obserwuje się wciąż eskalację tego zjawiska zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym. Niektóre sytuacje korupcyjne uległy marginalizacji, jak „dowody wdzięczności” w formie koperaty z banknotami. W niektórych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego pojawiły się inne. Obecnie przestępcze działania są maskowane legalnymi procedurami, np. biorący udział w przetargach publicznych mogą pozostawać w zмовie, a nawet oferować niższe ceny, wiedząc, że i tak jeden z nich wygra przetarg dla wszystkich.

⁴ Por. T. Grose, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 5.

Takie działanie może obejmować wielu graczy, współpracujących ze sobą od lat. Darmowe karty kredytowe, udziały w spółkach i konta w zagranicznych bankach zastąpiły łapówki w gotówce. Czasami pieniądze nie przechodzą na konta odbiorców aż do momentu zakończenia kontraktu. Łapówka zostaje ukryta na fakturze jako dodatkowy koszt z tytułu „opóźnień” czy „nieprzewidzianych” kosztów dostaw. Innym przykładem może być sprzedaż przez dewelopera mieszkań po znacznie obniżonych cenach osobom wskazanym przez urzędnika, który doprowadził wcześniej do nabycia gruntów pod budowę osiedla za część ich rzeczywistej wartości.

Czasami łapówki są proponowane przez firmy, innym razem domagają się ich również urzędnicy państwowi. W zamian urzędnik, odbierając dostawę, nie wstrzyma płatności, jeśli towar nadejdzie z opóźnieniem. Zamówienia publiczne wiążą się z długimi i skomplikowanymi procedurami, obejmują wiele etapów, zanim projekt ostatecznie zostanie zrealizowany. Przedsięwzięcie jest narażone na korupcję w każdym momencie procesu, począwszy od wstępnej decyzji o jego realizacji, aż po zarządzanie nim po finalizacji.

Jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku zjawisko korupcji w Polsce nie miało charakteru zorganizowanego. W większości przypadków występowały tylko osoby: wręczająca i przyjmująca łapówkę. Obecnie zjawisko to coraz częściej ma charakter zorganizowany, występuje wyraźny podział ról osób uczestniczących w przestępczej transakcji korupcyjnej, tj. tzw. pośredników – naganiaczy, płatnych protektorów, osób pełniących funkcje publiczne czy też nawet kurierów z pieniędzmi. Zorganizowane grupy przestępcze często stosują korupcję jako metodę ochrony własnej organizacji i unikania odpowiedzialności karnej, sposób dalszej ekspansji i ochrony interesów finansowych oraz środek ułatwiający popełnianie innych przestępstw o znaczeniu podstawowym dla danej grupy.

W systemie zorganizowanej przestępczości korupcyjnej bardzo istotną rolę odgrywają pośrednicy – naganiacze. Między sprzedajnością, przekupstwem a płatną protekcją istnieją ścisłe zależności:

- łapownictwo przyczynia się do powstania kategorii osób pośredniczących w załatwianiu spraw za korzyści majątkowe, a ich działalność

z kolei ułatwia przyjmowanie nielegalnych korzyści przez osoby pełniące funkcje publiczne; ujawnione przestępstwa (łapownictwa, przekupstwa, płatnej protekcji czy nadużycia funkcji) rzadko występują samodzielnie; na ogół ujawniane są w związku ze sprawami o charakterze gospodarczym, administracyjnym i politycznym;

- płatna protekcja staje się swoistą formą kamuflażu łapownictwa mającą na celu uniemożliwienie wykrycia skorumpowanych funkcjonariuszy – właściwych adresatów łapówek; bardzo często w procesie wykrywczym ma miejsce sytuacja, że ślad drogi łapówki urywa się na etapie któregoś z pośredników; dobrym przykładem takiego mechanizmu jest korupcja związana z wydawaniem prawa jazdy, możliwa m.in. z powodu złożonej formuły egzaminacyjnej;
- w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych różnego szczebla, począwszy od celników, urzędników skarbowych, samorządowców, aż do prokuratorów, sędziów czy ministrów, trudno jednoznacznie ustalić *modus operandi*, albowiem często ma on indywidualny charakter.

Od dłuższego czasu obserwuje się następujące trendy:

- coraz większa część środków finansowych znajdująca się w dyspozycji zorganizowanych grup przestępczych przeznaczana jest na korupcję;
- działania korupcyjne zorganizowanych grup często są kamuflowane przez przeznaczanie środków finansowych na działalność społeczną lub charytatywną, co ma na celu uzasadnić spodziewaną przychylność lokalnych władz i środowisk oraz stworzyć pozytywny wizerunek przestępcy;
- członkowie zorganizowanych grup przestępczych przenikają do organów administracji rządowej i samorządowej.

1.1. Obszary życia publicznego zagrożone korupcją

Z rozpoznania posiadanego przez ABW, CBA oraz służby podległe MSWiA, przede wszystkim przez Policję, wynika, że działania korupcyjne najczęściej występują w takich sferach, jak:

- administracja państwowa i samorządowa;
- służba zdrowia i farmacja;
- oświata i szkolnictwo wyższe;
- administracja celna i administracja skarbowa;
- instytucje wdrażające programy unijne;
- organy ścigania i wymiar sprawiedliwości;
- sektor gospodarczy.

Wymienione sfery nie stanowią pełnego katalogu obszarów zagrożonych patologiami korupcyjnymi, podobnie nie są uszeregowane według kryterium istotności bądź skali zjawiska. Korupcja bowiem może dotyczyć każdego sektora. Obejmuje właściwie wszystkie sfery życia politycznego, gospodarczego czy społecznego.

1.2. Administracja państwowa i samorządowa

Rozwój zjawiska korupcji w administracji dotyczy w największej mierze osób mających wpływ na wydawanie decyzji administracyjnych (np. wśród osób zatrudnionych w wydziałach urbanistyki i architektury, zasobów mieszkaniowych, rozwoju i polityki gospodarczej, komunikacji, handlu i usług oraz ochrony środowiska). Czynnościami urzędowymi, którym często towarzyszą działania korupcyjne, są:

- wydawanie koncesji, pozwoleń na budowę, decyzji o warunkach zagospodarowania, decyzji o wymiarze, odroczeniu lub umorzeniu podatku itp.; modelowym przykładem występowania zjawisk korupcyjnych jest działalność związana z wydawaniem pozwoleń na budowę; rozwojowi patologii sprzyja brak planów zagospodarowania przestrzennego, co zwiększa uznaniowość decyzji urzędnika; skutkiem nieprzychylności urzędnika może być wydłużanie procedury w nieskończoność; zdarza się, że projekt jest odsyłany z błahych powodów, np. braku numeracji czy podpisu lub pieczętki projektanta

na jednej ze stron, niewłaściwie, zdaniem urzędników, oprawionego projektu; często też urzędnik daje do zrozumienia, że wyda pozwolenie na budowę, jeżeli projekt wykona wskazana przez niego osoba; pole do nadużyć stwarza również procedura odrolnienia gruntów, czyli zmiana przeznaczenia działki rolnej na budowlaną; pokusę korupcji rodzi również procedura ustalania przez gminy tzw. opłat adiacenckich; to jeden z najbardziej nieprzewidywalnych elementów przygotowania inwestycji, bo nie wiadomo, kiedy i w jakiej wysokości gmina zażąda zapłaty. Gmina nie ma obowiązku naliczenia opłaty adiacenckiej, ale może ją naliczyć⁵;

- udzielanie zamówień publicznych i organizacja przetargów; warunki przetargu mogą być przygotowane ściśle pod określone firmy, aby z tzw. przyczyn formalnych można było odrzucić oferty innych konkurentów; często specyfikacja techniczna przetargu jest tak określona, że jego warunki „z góry” spełnić może tylko jeden podmiot, który przygotował się dzięki wcześniej otrzymanym informacjom; zdarza się też, że wybierane są oferty przetargowe podmiotów powiązanych z zamawiającym, który organizuje przetarg;
- gospodarowanie mieniem publicznym, np. przydział lub zamiana lokali komunalnych, zbywanie składników majątku po zaniżonych cenach;
- kolejny obszar korupcjogennych czynności to działanie organów nadzoru, np. zbyt długi czas trwania postępowania, wydawanie nieprawidłowych decyzji, nieefektywne procedury egzekucyjne.

1.3. Służba zdrowia i farmacja

Sfera ochrony zdrowia w szerokim ujęciu obejmuje nie tylko system publicznej i niepublicznej służby zdrowia, ale także centralne organy administracji rządowej posiadające odpowiednie kompetencje, a także podmioty związane z produkcją i dystrybucją materiałów medycznych i farmaceutycznych.

⁵ Por.: *Raport. Czy można budować bez korupcji*, red. J. Beldowski, Warszawa, grudzień 2008 r., s. 9-12., www.for.org.pl, www.normalnepaństwo.pl, www.sar.org.pl.

W tym sektorze zachowania korupcyjne występują najczęściej w związku z:

- realizacją świadczeń medycznych i polegają np. na wymuszaniu lub przyjmowaniu opłat za przeprowadzone zabiegi medyczne mimo ich publicznego finansowania, za szczególne przywileje podczas leczenia albo w związku z przyjęciem na oddział szpitalny poza kolejnością, czy za przyspieszenie terminu zabiegu pacjentów leczonych prywatnie; do największej liczby przypadków korupcji dochodzi w publicznych szpitalach, ponieważ to właśnie tam dokonuje się najdroższych i najbardziej „deficytowych” zabiegów;
- działalnością firm farmaceutycznych i firm produkujących sprzęt medyczny, np. firmy farmaceutyczne mogą wpływać na komisje oceniające, aby zatwierdziły lub przyspieszyły proces rejestracji leku; korupcja może się też przejawiać w zamówieniach publicznych, dotyczących inwestycji i zakupów sprzętu na potrzeby służby zdrowia;
- wystawianiem dokumentacji medycznej osobom zamierzającym uzyskać nienależne świadczenie od ZUS i KRUS albo będącym w konflikcie z prawem i zamierzającym uciec przed wymiarem sprawiedliwości;
- wykorzystywaniem zasobów sektora publicznego dla celów prywatnej praktyki. Istotą konfliktu interesów są sytuacje stwarzające możliwość użycia stanowiska publicznego do realizacji prywatnych celów. W sferze relacji między lekarzem a publiczną placówką ochrony zdrowia najczęstsze przypadki korupcji i oszustw wiązać się mogą z defraudacją lub wręcz kradzieżą mienia placówki poprzez korzystanie z zaplecza i materiałów publicznych placówek do prowadzenia prywatnej praktyki. Innym przykładem działań o charakterze korupcyjnym może być finansowanie z budżetu publicznej jednostki służby zdrowia usług świadczonych na korzyść uprzywilejowanych osób⁶.

1.4. Oświata i szkolnictwo wyższe

Zachowania korupcyjne nauczycieli występują najczęściej w związku z wymuszaniem korzyści majątkowych i osobistych, np.

⁶ Por.: P. Majewski. *Raport na temat korupcji w polskim systemie ochrony zdrowia opracowany przez KPRM*. Luty 2007 r., s. 7-15., <http://www.mz.gov.pl>.

w zamian za pomyślny wynik egzaminu wstępnego, zaliczenie semestru czy otwarcie przewodu doktorskiego. Zjawisko korupcji wiąże się często także ze sferą usług o charakterze niematerialnym – intelektualnym, np. finansowanie badań naukowych. W wielu przypadkach honoraria, sięgające kilkudziesięciu tysięcy złotych, wypłacane są np. za jednostronicową opinię prawną bądź ekspertyzę. Zapłata za taką – często fikcyjną, o niskiej wartości merytorycznej – ekspertyzę jest ukrytą formą łapówki.

1.5. Administracja celna i administracja skarbowa

W urzędach celnych nieprawidłowości występują podczas przemytu towarów w ramach międzynarodowego ruchu towarowego i osobowego. Do najczęściej ujawnianych korupcyjnych patologii należy niedopełnianie obowiązku kontroli, czego efektem jest zaniżanie należności celnych, fałszowanie dokumentów przewozowych, wystawianie dokumentów poświadczających nieprawdę oraz umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy.

Natomiast urzędnicy skarbowi najczęściej nie ujawniają wykrytych podczas kontroli nieprawidłowości w prowadzonej działalności gospodarczej, wyłączają spod kontroli niektóre osoby lub podmioty gospodarcze, udostępniają nieuprawnionym informacje uzyskane w toku kontroli, świadczą nieformalne usługi doradztwa podatkowego, a także bezpodstawnie umarzają zaległości podatkowe.

1.6. Instytucje wdrażające programy unijne

Kolejnym obszarem, w którym istnieje duże zagrożenie korupcją, jest wydatkowanie funduszy unijnych. Patologie korupcyjne występują na różnych etapach udzielania wsparcia unijnego, począwszy od składania wniosków, poprzez ich rozpatrywanie, aż po rozliczanie pomocy. Ich sprawcami mogą być urzędnicy agencji płatniczych, instytucji odpowiedzialnych za przyjmowanie wniosków, zajmujących się kontrolą oraz weryfikowaniem dokumentacji dotyczącej inwestycji.

Najczęściej mechanizmy korupcyjne polegają na:

- oferowaniu możliwości uzyskania wsparcia lub przyspieszenia jego uzyskania;
- uzależnianiu uzyskania pomocy od otrzymania korzyści;
- nieujawnianiu nieprawidłowości w trakcie kontroli prowadzonej na różnych etapach inwestycji.

Najbardziej narażone na korupcję są procedury wyboru projektów (szczególnym zagrożeniem jest w tym przypadku zjawisko korupcji politycznej) oraz procedury przetargowe.

1.7. Organa ścigania i wymiar sprawiedliwości

Przestępczość w organach ścigania i wymiarze sprawiedliwości jest zjawiskiem o wyjątkowej szkodliwości społecznej. Korupcji ulegają najczęściej policjanci, ale w ostatnich latach pojawiły się także sygnały wskazujące na przyjmowanie korzyści przez sędziów, prokuratorów czy funkcjonariuszy Służby Więziennej.

W środowisku policyjnym korupcja występuje w komórkach:

- prewencji – przykładem mogą być policjanci przyjmujący łapówki w zamian za odstąpienie od zatrzymania osób poszukiwanych listem gończym, obcokrajowców nieposiadających wiz, od osób nielegalnie handlujących na targowiskach itp.;
- ruchu drogowego – funkcjonariusze przyjmują łapówki od kierowców w trakcie kontroli drogowych, a także fałszują dokumentację powypadkową w celu wyłudzenia odszkodowań od firm ubezpieczeniowych;
- kryminalnych – najczęściej spotykanym przejawem korupcji jest współpraca policjantów z grupami przestępczymi. Policjanci uzyskują korzyści majątkowe w zamian za przekazywanie grupom przestępczym informacji dotyczących np. planowanych działań;
- dochodzeniowo-śledczych – w zamian za fałszowanie dokumentów procesowych, usuwanie dowodów czy też tendencyjne wykonywanie czynności procesowych, prowadzące do uniknięcia odpowiedzialności przez sprawców przestępstw;

- logistyki – w zamian za umożliwienie zawarcia korzystnych kontraktów z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych lub za zawarcie kontraktów po zawyżonych cenach;
- kadr i szkolenia – za umożliwienie przyjęcia do służby w Policji. W szkołach Policji występują przypadki przyjmowania korzyści majątkowych przez kadre szkoły w zamian za ułatwienie jej ukończenia. Mówiąc o korupcji wśród sędziów lub prokuratorów najczęściej wskazuje się na pozytywne rozstrzygnięcia postępowań przygotowawczych czy sądowych, umożliwienie uniknięcia odpowiedzialności karnej, wpływanie na tok czynności procesowych itp.

1.8. Sektor gospodarczy

Korupcja w gospodarce do niedawna kojarzyła się przede wszystkim z przestępstwami związanymi z sektorem ubezpieczeniowym czy bankowym. W przypadku ubezpieczeń przestępstwa dotyczyły najczęściej fałszowania i antydatowania polis ubezpieczeniowych, wystawiania polis na fikcyjne pojazdy czy pomocy likwidatorów szkód w wyłudzeniu odszkodowań. Natomiast korupcja wśród urzędników bankowych wiązała się głównie z wyłudzeniami kredytów czy gwarancji bankowych, a także niedopełnieniem obowiązków w zakresie kontroli wykorzystania środków lub ich windykacji.

Obecnie korupcja coraz częściej towarzyszy przestępczości związanej z oszustwami podatkowymi. Przede wszystkim występuje w związku ze zwrotem podatku VAT, czy też umarzaniem zaległości podatkowych. Zyski uzyskane z działalności korupcyjnej są legalizowane przy wykorzystaniu różnych technik prania pieniędzy, w celu ukrycia ich przestępczego pochodzenia.

Patologie o charakterze korupcyjnym od lat występują także w związku z przeprowadzaniem egzaminów na prawo jazdy, badaniami technicznymi pojazdów. Przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za załatwienie pozytywnego wyniku egzaminu na prawo jazdy było do niedawna jednym z częściej ujawnianych przejawów powiązań korupcyjnych. Poprzez łańcuch pośredników łapówka tra-

fiąła do egzaminatora, który umożliwił kursantom zdanie egzaminu. Należy wskazać, że czynnikami, które wpływają na częstotliwość występowania korupcji w tym obszarze życia społecznego, są: skomplikowana procedura zdawania egzaminu oraz zmowa milczenia kursantów zainteresowanych jak najszybszym uzyskaniem uprawnień. Dodatkowym problemem jest występujące w społeczeństwie przekonanie o niewielkiej szkodliwości takich zachowań. W procederze oprócz uczestników kursów nauki jazdy i egzaminatorów brali udział pośrednicy – najczęściej właściciele szkół nauki jazdy albo instruktorzy. Kursanci nawiązywali kontakt poprzez pośredników, którzy załatwiali dalsze „formalności”. Najczęściej pierwsza propozycja kierowana była do zainteresowanego przy zapisywaniu się na kurs. W wielu wypadkach uczestnik kursu nie musiał uczestniczyć w zajęciach teoretycznych. Organizatorzy stosowali skomplikowany system kontaktowania, który miał utrudnić ujawnienie powiązań oraz ustalenie osób uczestniczących w procederze. Dzięki temu egzaminatorzy nie mieli styczności z kursantem przed egzaminem. Pośrednikiem był kierownik ośrodka lub jeden z instruktorów. W zależności od rodzaju egzaminu, stosowano różne stawki korzyści majątkowych. Stawka była podwajana w przypadku egzaminów uprawniających do kierowania samochodami ciężarowymi lub gdy do egzaminu przystępowała osoba, która utraciła uprawnienia za jazdę w stanie nietrzeźwości.

2. DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

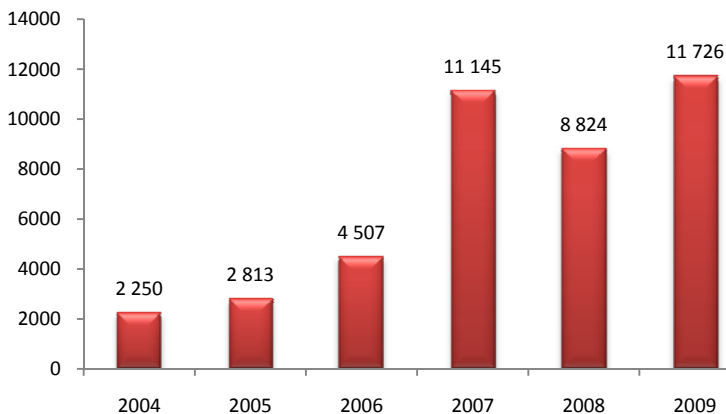
2.1. Stan przestępczości korupcyjnej na podstawie danych poszczególnych służb i instytucji państwowych

2.1.1. Przestępczość korupcyjna na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) jako komórka organizacyjna Komendy Głównej Policji, wykonuje zadania w zakresie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych będących przedmiotem rejestracji w obszarze: przestępstw i ich sprawców oraz przedmiotów, podmiotów i rachunków mających związek z przestępstwem.

Poniżej przedstawione dane obejmują przestępstwa korupcyjne zarejestrowane w latach 2004-2009 przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Wykres nr 1. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK przez Policję, Prokuraturę, SG, ŻW oraz CBA w latach 2004-2009



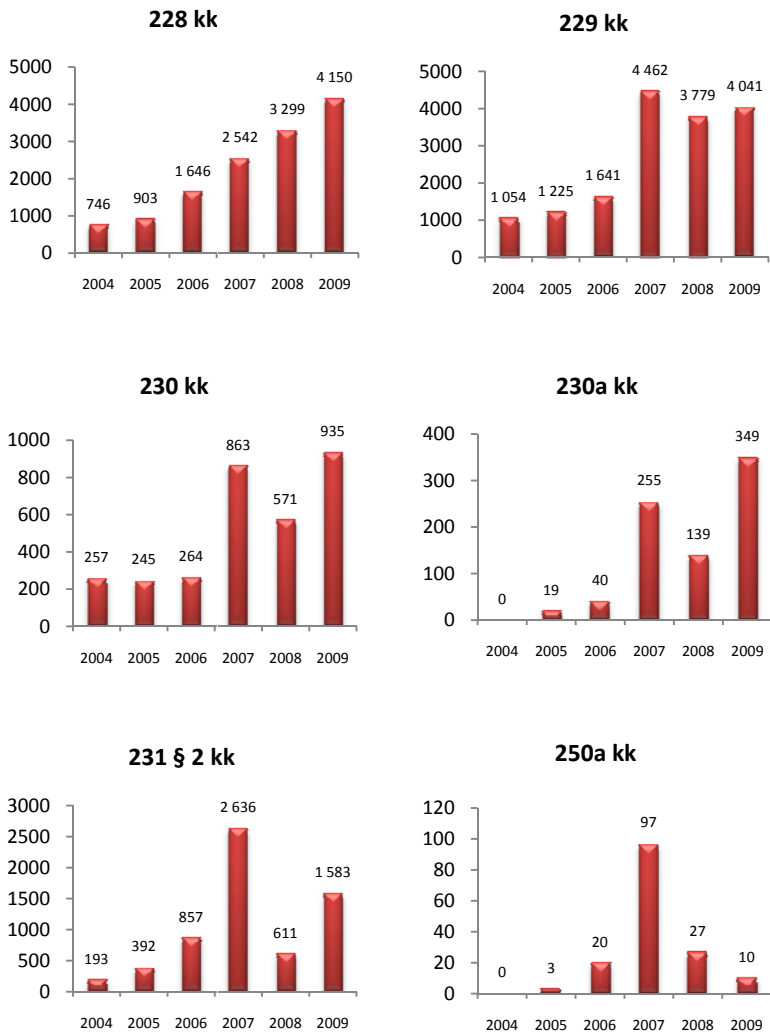
Źródło: dane Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

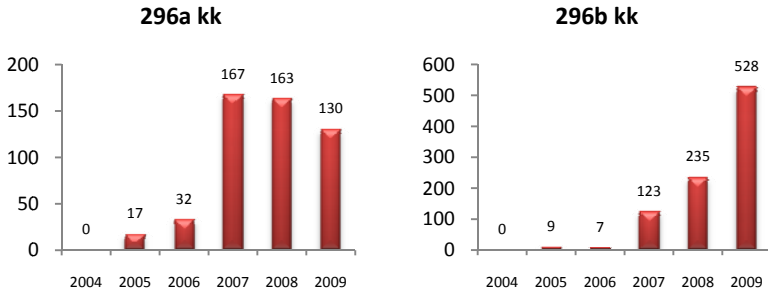
Tabela nr 1. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez poszczególne organy w latach 2004-2009 wg kwalifikacji prawnej czynu

ROK REJE- STRAJI	ORGAN REJTRU- JĄCY	228 kk	229 kk	230 kk	230a kk	231 § 2 kk	250a kk	296a kk	296b kk
2004	POLICJA	473	895	196	0	111	0	0	0
	PROKU- RATURA	266	118	60	0	67	0	0	0
	SG	2	40	0	0	2	0	0	0
	ŻW	5	1	1	0	13	0	0	0
	ogółem	746	1 054	257	0	193	0	0	0
2005	POLICJA	688	1 015	214	15	262	3	17	9
	PROKU- RATURA	210	122	29	4	100	0	0	0
	SG	0	87	0	0	1	0	0	0
	ŻW	5	1	2	0	29	0	0	0
ogółem	903	1 225	245	19	392	3	17	9	
2006	POLICJA	1 155	1 393	214	23	684	20	31	6
	PROKU- RATURA	484	152	49	17	121	0	1	1
	SG	5	91	1	0	2	0	0	0
	ŻW	2	5	0	0	50	0	0	0
	ogółem	1 646	1 641	264	40	857	20	32	7
2007	CBA	5	11	17	2	5	0	0	0
	POLICJA	852	1 621	247	21	2 233	37	90	104
	PROKU- RATURA	1 681	2 684	599	232	339	60	77	19
	SG	4	141	0	0	1	0	0	0
	ŻW	0	5	0	0	58	0	0	0
	ogółem	2 542	4 462	863	255	2 636	97	167	123
2008	CBA	73	36	15	2	16	0	45	220
	POLICJA	1 456	1 608	221	62	329	8	53	2
	PROKU- RATURA	1 765	2 080	335	74	217	19	65	13
	SG	4	52	0	1	0	0	0	0
	ŻW	1	3	0	0	49	0	0	0
	ogółem	3 299	3 779	571	139	611	27	163	235
2009	CBA	73	20	17	9	11	0	8	402
	POLICJA	2 444	1 656	565	235	756	4	97	121
	PROKU- RATURA	1 619	2 198	352	105	778	6	25	5
	SG	0	151	0	0	2	0	0	0
	ŻW	14	16	1	0	36	0	0	0
	ogółem	4 150	4 041	935	349	1 583	10	130	528

Źródło: dane Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

Wykres nr 2. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w latach 2004-2009 wg kwalifikacji prawnej czynu

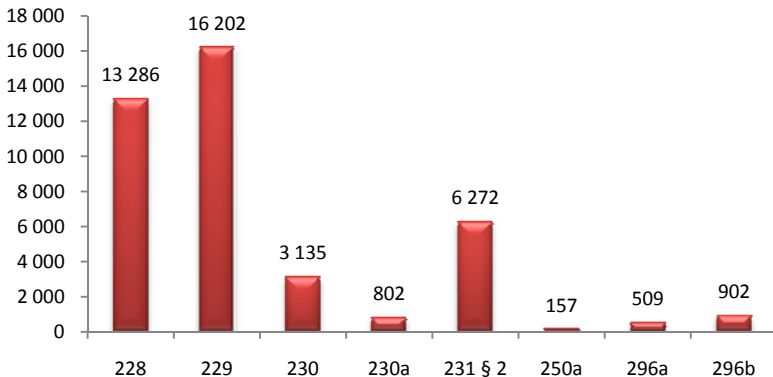




Źródło: dane Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

Jak wynika z powyższych danych, w latach 2004-2009 podmioty uprawnione (Policja, Żandarmeria Wojskowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna oraz Prokuratura) dokonały łącznie 41 265 rejestracji informacji kryminalnych dotyczących przestępstw z art. 228 – 230, art. 230a, 250a, art. 231 § 2, art. 296a oraz 296b kk.

Wykres nr 3. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w podziale na poszczególne kwalifikacje prawne w latach 2004-2009



Źródło: dane Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

2.1.2. Policja

Przekazane przez Policję dane przedstawiają liczbę wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych w latach 2004-2009.

Przypadki wyczerpujące dyspozycję art. 230 i 230a kk zostały potraktowane łącznie, z uwagi na ich wspólny symbol kwalifikacji prawnej w statystyce policyjnej; w ramach art. 231 kk wyodrębniono formę kwalifikowaną (art. 231 § 2 kk). Ostatnie dwa wykresy prezentują dynamikę zmian w kontekście liczby osób podejrzanych oraz ujawnionych korzyści majątkowych pochodzących z przestępstw korupcyjnych.

Źródłem zaprezentowanych danych jest Policyjny System Statystyki Przeszeczności *TEMIDA*, przeznaczony do przetwarzania informacji o wszczętych i zakończonych postępowaniach przygotowawczych oraz przestępstwach⁷.

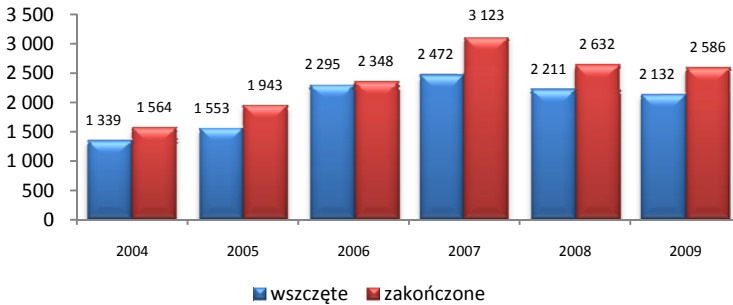
W roku 2009 funkcjonariusze Policji wszczęli 2132 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych⁸ oraz zakończyli 2586 postępowań. Wartość ujawnionych korzyści majątkowych osiągniętych z popełnienia korzyści majątkowych w 2009 r. wyniosła 18 469 627 zł.

W latach 2004-2009 wszczęto łącznie 12002 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję na terenie całego kraju.

⁷ W Policyjnym Systemie Statystyki Przeszeczności *TEMIDA* gromadzone są informacje o liczbie i kategorii popełnionych przestępstw na podstawie zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępstwach oraz zamachach samobójczych i wypadkach utonięcia (Dz. Urz. KGP. Nr 14, poz. 74 z późn. zm.). W celu objaśnienia danych statystycznych należy pamiętać, iż zgodnie z § 10 ust. 2 cyt. zarządzenia, w przypadku, gdy jednym postępowaniem objętych jest dwa lub więcej przestępstw, to jako kwalifikację prawną postępowania podaje się kwalifikację przestępstwa, za które przewidziana jest kara najsurowsza, a w przypadku takiego samego zagrożenia karą, podawana jest kwalifikacja przestępstwa, które najpełniej charakteryzuje cel albo skutek działania sprawcy lub sprawców.

⁸ Art. 228, 229, 230 i 230a, 231 § 2, 250a, 296a i 296b kk.

Wykres nr 4. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004-2009



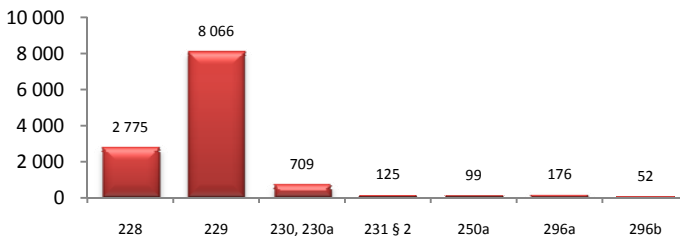
Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

Największa liczba postępowań wszczętych w sprawach korupcyjnych, prowadzonych przez Policję dotyczyła art. 229 kk – 8099 oraz art. 228 kk – 2775.

W przypadku postępowań zakończonych podstawą wszczęcia były najczęściej: art. 229 kk – 9094 postępowań i art. 228 kk – 3618.

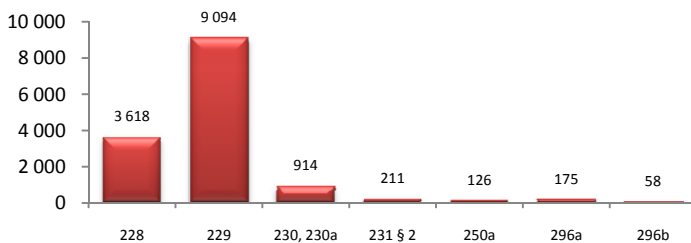
Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez Policję w latach 2004-2009 wyniosła łącznie 79,7 mln zł.

Wykres nr 5. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną



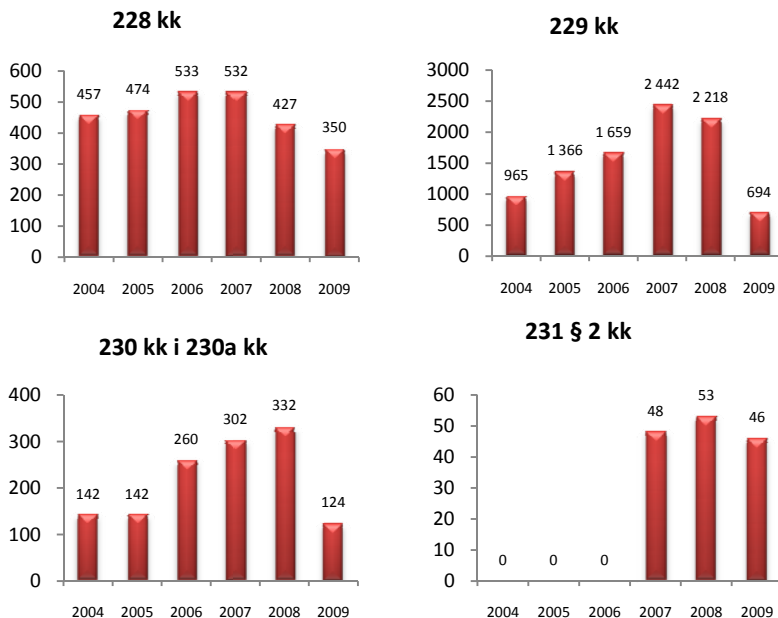
Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

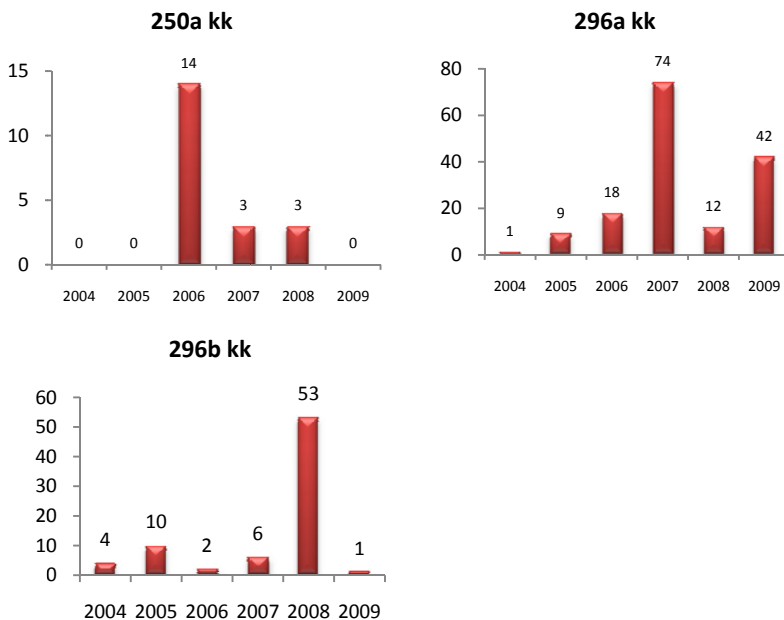
Wykres nr 6. Liczba zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną



Źródło: dane Policijnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

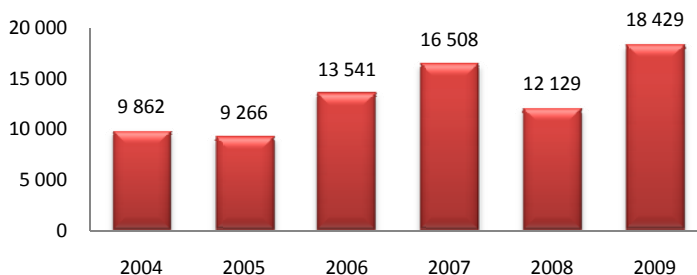
Wykres nr 7. Liczba rejestracji dotyczących osób podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2009





Źródło: dane Policijnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

Wykres nr 8. Wartość korzyści majątkowych osiągniętych z popełnienia przestępstw korupcyjnych ujawnionych przez Policję w latach 2004-2009 w tysiącach złotych



Źródło: dane Policijnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

2.1.3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W roku 2009 pion postępowań karnych ABW prowadził 92 śledztwa w sprawach o korupcję, w tym 30 postępowań powierzone przez prokuratora do prowadzenia po 1 stycznia 2009 r. Szczegółowe dane dotyczące postępowań przygotowawczych przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 2. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez ABW w roku 2009

Postępowania wszczęte w oparciu o:	
materiały własne ABW	20
zgłoszenia obywatelskie	5
materiały prokuratury	3
zawiadomienie instytucji	2
ogółem	30

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W 2009 r. zakończono 50 spraw przeciwko 99 osobom podejrzanym, z czego w 27 w śledztwach sporządzono akt oskarżenia wobec 83 oskarżonych, w 20 postępowaniach wydano postanowienia o umorzeniu śledztwa (13 podejrzanym), a 3 pozostałe sprawy zakończono w inny sposób (3 podejrzanym). Szczegóły obrazuje poniższa tabela.

Tabela nr 3. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez ABW w roku 2009

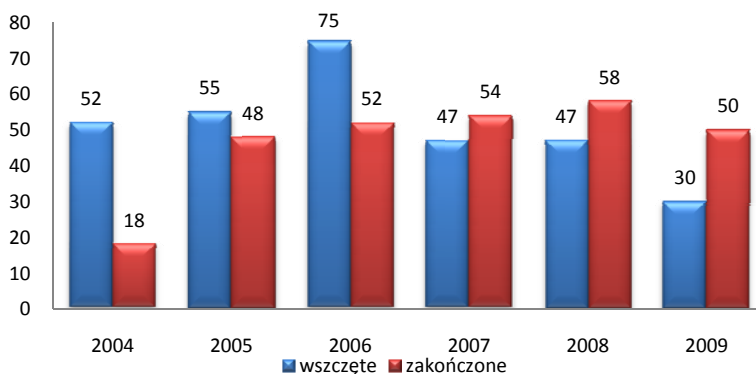
Liczba zakończonych śledztw korupcyjnych	50
liczba śledztw zakończonych aktem oskarżenia	27
liczba śledztw umorzonych ogółem	20
w tym umorzono na podstawie:	
art. 17 § 1 pkt 1 kpk	9
art. 17 § 1 pkt 1 i 2 kpk	3
art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 3 kpk	1
art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 4 kpk, art. 26 § 1 kk i art. 322 § 1 kpk	1

art. 17 § 1 pkt 1 kpk i art. 322 kpk	2
art. 17 § 2 kpk	3
art. 322 kpk	1
zakończono w inny sposób (zawieszono, przekazano do prowadzenia innym organom ścigania)	3

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Z danych przekazanych przez ABW wynika, że w latach 2004 – 2009 wszczętych zostało ogółem 306 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych, z których 280 zostało zakończonych. Szczegóły obrazuje poniższy wykres.

Wykres nr 9. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych i zakończonych przez ABW w sprawach korupcyjnych w latach 2004-2009



Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Spośród 306 postępowań przygotowawczych prowadzonych przez ABW, 88 wszczęto w oparciu o materiały prokuratury, 182 – o materiały własne Agencji, 17 – na podstawie zawiadomień instytucji oraz 19 – na podstawie zgłoszeń obywatelskich.

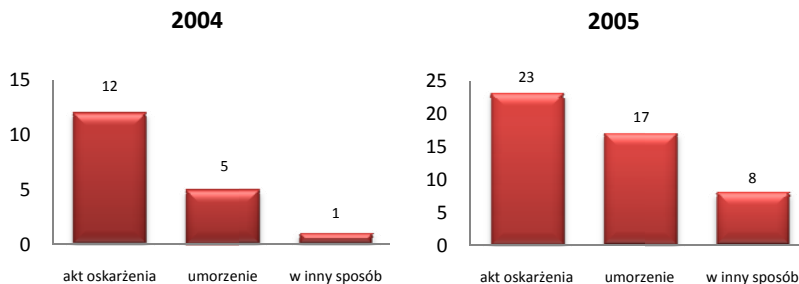
Tabela nr 4. Podstawa wszczęcia postępowań w sprawach korupcyjnych przez ABW w latach 2004-2009

Lp.	Podstawa wszczęcia	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.	materiały prokuratury	14	13	29	17	12	3
2.	materiały własne	31	34	43	27	27	20
3.	zawiadomienia od instytucji	4	4	1	1	5	2
4.	zgłoszenia obywatelskie	3	4	2	2	3	5
Ogółem		52	55	75	47	47	30

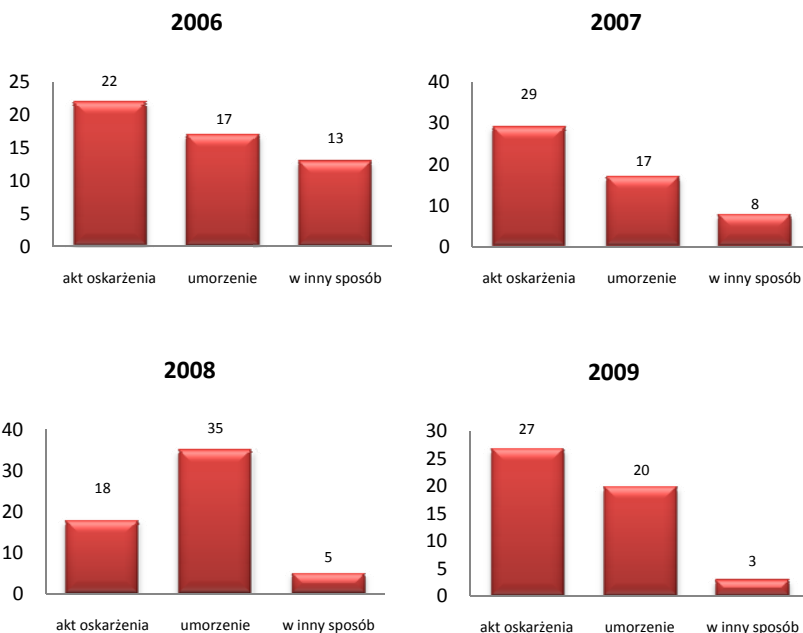
Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Sposób zakończenia postępowań wszczętych przez ABW ilustruje poniższy wykres.

Wykres nr 10. Sposób zakończenia postępowań prowadzonych przez ABW w sprawach korupcyjnych w latach 2004-2009⁹



⁹ Kategoria „w inny sposób” zawiera śledztwa włączone do innego postępowania, przekazane do prowadzenia innym organom lub zawieszono.



Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Przedstawionymi postępowaniami w latach 2004-2009 objęto łącznie 1001 osób. Zakończono 280 spraw przeciwko 717 podejrzany, w tym w 131 śledztwach sporządzono akt oskarżenia wobec 609 oskarżonych.

2.1.4. Centralne Biuro Antykorupcyjne

Zaprezentowane poniżej dane odnoszą się do postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach o przestępstwa określone w art. 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 296a, 296b kk.

Dane dotyczące CBA pochodzą głównie z 2009 r. Jest to spowodowane tym, że do końca ubiegłego roku Biuro nie gromadziło infor-

macji statystycznych w zakresie umożliwiającym ich porównanie z danymi innych służb¹⁰.

W 2009 r. CBA prowadziło 244 śledztwa w sprawach stricte korupcyjnych (na ogólną liczbę 398 prowadzonych), z tego postępowania wszczęte stanowiły 127 śledztw. Dla porównania w 2006 r. wszczęto ich 8, w 2007 – 55, w 2008 – 91. W 2009 r. zakończono 120 postępowań w sprawach korupcyjnych, z czego 49 wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia.

Postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych prowadzone przez Biuro w 2009 r. kwalifikowane były najczęściej do następujących kategorii tematycznych:

- administracja terenowa – 41%;
- administracja centralna – 13%;
- organy ścigania i wymiar sprawiedliwości – 15%;
- służba zdrowia i farmacja – 11%.

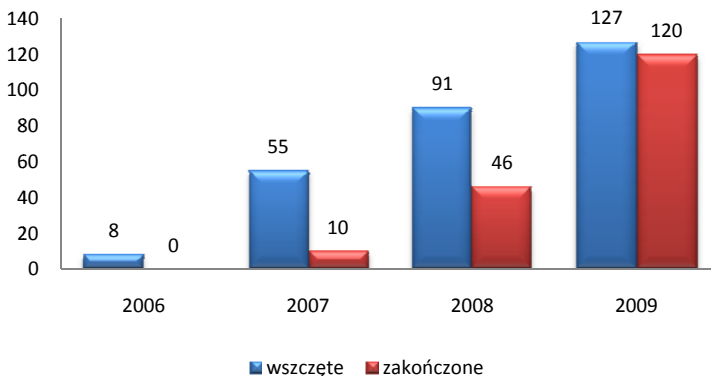
Z uwagi na ciężar gatunkowy czynów, wobec podejrzanych zastosowano środki zapobiegawcze w postaci:

- aresztu tymczasowego – 64 przypadki;
- dozoru policyjnego – 196;
- poręczenia majątkowego – 157;
- zakazu opuszczania kraju – 57.

Prezentując efekty ubiegłorocznej pracy dochodzeniowo-śledczej Biura wskazać należy na ujawnienie korzyści majątkowych w kwocie przekraczającej 8,7 mln złotych oraz 3 mln euro. Łączną wartość strat poniesionych w wyniku czynów, których dotyczyły prowadzone postępowania, oszacowano na przeszło 244 mln złotych.

¹⁰ Szersze dane dotyczące funkcjonowania Biura znajdują się w rocznych *Sprawozdaniach* dostępnych na stronie www.cba.gov.pl.

Wykres nr 11. Liczba wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych przez CBA w latach 2006-2009 w sprawach z art. 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 296a, 296b kk



Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

We wcześniejszych okresach działania CBA również przyniosły wymierne efekty materialne. W II półroczu 2006 r. i 2007 r. ujawniono korzyści majątkowe na kwotę 16,2 mln zł, 1700 USD oraz 1100 euro. Na poczet przyszłych kar zabezpieczono kwotę prawie 13 mln zł – w gotówce, mieniu ruchomym, nieruchomościach i instrumentach finansowych. W toku prowadzonych czynności ujawniono narkotyki o czarnorynkowej wartości ponad 1 mln zł.

W trakcie postępowań prowadzonych przez CBA w 2008 r. zabezpieczono składniki majątkowe i mienie o wartości 10,1 mln zł zaś w roku 2009 o wartości 10,3 mln zł.

2.1.5. Straż Graniczna¹¹

Przedstawione poniżej dane są efektem działania Straży Granicznej w latach 2005-2009.

W 2009 roku zostało wszczętych 56 postępowań przygotowawczych z art. 228-229 kk, w tym: 33 śledztwa, 15 dochodzeń, 8 postępowań w trybie art. 308 kpk.

W omawianym okresie zarzuty popełnienia przestępstwa z ww. artykułów przedstawiono 55 podejrzanym, w tym: 4 obywatelom Polski, 36 – Ukrainy, 8 – Rosji, 1 – Białorusi, 1 – Czech, 1 – Litwy, 1 – Niemiec, 1 – Rumunii, 1 – Wietnamu, 1 – Izraela.

W stosunku do podejrzanych zastosowano następujące środki zapobiegawcze:

- tymczasowe aresztowanie – 1;
- poręczenie majątkowe – 7;
- dozór policji – 2;
- zakaz opuszczania kraju – 4.

Zastosowano następujące „finansowe środki przymusu”:

- zabezpieczenie majątkowe z art. 291 kpk – 6; wartość zabezpieczonego majątku wyniosła 7300 zł;
- tymczasowe zajęcie mienia z art. 295 kpk – 22; wartość zajętego mienia wyniosła 19 000 zł.

52 postępowania przygotowawcze zostały zakończone skierowaniem do prokuratora wniosku o sporządzenie aktu oskarżenia przeciwko 53 podejrzanym.

¹¹ Dane dotyczące efektów procesowych Straży Granicznej nie były prezentowane w poprzedniej edycji dokumentu.

Tabela nr 5. Postępowania z art. 228-229 kk w 2009 r. z podziałem na województwa

	Województwo											
	warmińsko-mazurskie	podlaskie	lubelskie	podkarpackie	małopolskie	śląskie	opolskie	dolnośląskie	lubuskie	zachodniopomorskie	pomorskie	mazowieckie
wszczęte postępowania przygotowawcze												
ogółem	6	3	13	29	1		1		2			1
zakończone postępowania przygotowawcze												
ogółem	6	3	14	29	1	1	1		2			1
sporządzeniem aktu oskarżenia	6	2	13	26	1		1		2			1
przeciwko podejrzanym	7	2	13	26	1		1		2			1
umorzeniem						1						
zarzut popełnienia czynu zabronionego												
ogółem	7	2	12	27	1		2		3			1
ob. Polski			1	1			1					1
ob. Ukrainy			8	25					3			
ob. Rosji	7		1									
ob. Białorusi		1										
ob. Czech				1								
ob. Litwy		1										
ob. Niemiec			1									
ob. Rumunii					1							
ob. Wietnamu							1					
ob. Izraela			1									

Źródło: Zarząd Operacyjno-Śledczy KGSG

W 2008 r. Straż Graniczna wszczęła 66 postępowań przygotowawczych z art. 228-229 kk.

W omawianym okresie zarzuty popełnienia przestępstwa przedstawiono 50 podejrzanych, w tym: 5 obywatelom Polski, 27 – Ukrainy, 4 – Mołdawii, 3 – Rosji, 2 – Białorusi, 2 – Wietnamu, 1 – Bułgarii, 1 – Chin, 1 – Kazachstanu, 1 – Niemiec, 3 posiadało inne obywatelstwo. W stosunku do podejrzanych zastosowano jeden środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania.

Zastosowano następujące „finansowe środki przymusu”:

- zabezpieczenie majątkowe z art. 291 kpk – 1; wartość zabezpieczonego majątku wyniosła 1000 zł;
- tymczasowe zajęcie mienia z art. 295 kpk – 24; wartość zajętego mienia wyniosła 18 683 zł.

W omawianym roku zakończono 71 postępowań przygotowawczych:

- 45 skierowano do prokuratora z wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia przeciwko 65 podejrzanych;
- 3 umorzono;
- 23 przekazano do dalszego prowadzenia innym organom.

Tabela nr 6. Postępowania z art. 228-229 kk w 2008 r. z podziałem na województwa

	Województwo											
	warmińsko-mazurskie	podlaskie	lubelskie	podkarpackie	małopolskie	śląskie	opolskie	dolnośląskie	lubuskie	zachodniopomorskie	pomorskie	mazowieckie
wszczęte postępowania przygotowawcze												
ogółem	9	6	25	15	6	2			1	1		1
zakończone postępowania przygotowawcze												
ogółem	9	6	28	18	6	1				1	1	1
sporządzeniem aktu oskarżenia		4	21	16	1	1					1	1

przeciwko podejrzanym		4	41	16	1	1				1	1
umorzeniem		1	1	1							
przekazaniem innym orga- nom	9	1	6	1	5				1		
zarzut popełnienia czynu zabronionego											
ogółem	1	4	24	13	5	1			1		1
ob. Polski		1	1		2						1
ob. Ukrainy			19	8							
ob. Rosji		1	1	1							
ob. Białorusi		2									
ob. Kazach- stanu	1										
ob. Mołdawii			1	3							
ob. Niemiec			1								
ob. Bułgarii								1			
ob. Wietnamu					2						
ob. Chin					1						
ob. innych państw			1	1		1					

Źródło: Zarząd Operacyjno-Śledczy KGSG

W 2007 r. Straż Graniczna wszczęła 129 postępowań przygotowawczych z art. 228-229 kk.

W omawianym okresie zarzut popełnienia przestępstwa przedstawiono 99 podejrzanym, w tym: 4 obywatelom Polski, 65 – Ukrainy, 8 – Wietnamu, 7 – Kazachstanu, 4 – Mołdawii, 4 – Niemiec, 2 – Słowacji, 1 – Armenii, 1 – Białorusi, 1 – Czech, 1 – Rosji, 1 posiadał inne obywatelstwo.

W stosunku do podejrzanych zastosowano wymienione środki zapobiegawcze:

- tymczasowe aresztowanie – 6;
 - poręczenie majątkowe – 3;
 - zakaz opuszczania kraju – 1.
- Zastosowano następujące „finansowe środki przymusu”:
- zabezpieczenie majątkowe z art. 291 kpk – 2; wartość zabezpieczonego majątku wyniosła 4600 zł;
 - tymczasowe zajęcie mienia z art. 295 kpk – 40; wartość zajętego mienia wyniosła 30 380 zł.
- W 2007 r. zakończono 122 postępowania:
- 82 wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia przeciwko 83 podejrzanym;
 - 2 umorzono;
 - 38 przekazano do dalszego prowadzenia innym organom.

Tabela nr 7. Postępowania z art. 228-229 kk w 2007 r. z podziałem na województwa

	Województwo											
	warmińsko-mazurskie	podlaskie	lubelskie	podkarpackie	małopolskie	śląskie	opolskie	dolnośląskie	lubuskie	zachodniopomorskie	pomorskie	mazowieckie
wszczęte postępowania przygotowawcze												
ogółem	16	10	50	40	6	2	1			1	3	
zakończone postępowania przygotowawcze												
ogółem	15	9	47	39	6	2	1			1	2	
sporządzeniem aktu oskarżenia		2	41	34	3	2						
przeciwko podejrzanym		2	41	35	3	2						
umorzeniem				2								
przekazaniem innym organom	15	7	6	3	3	1	1			1	2	

zarzut popełnienia czynu zabronionego											
ogółem		3	49	40	3	2				1	1
ob. Polski				1	1	1				1	
ob. Ukrainy			35	28	2						
ob. Rosji		1									
ob. Litwy											
ob. Białorusi		1									
ob. Słowacji		1		1							
ob. Niemiec			1	3							
ob. Wietnamu			6			1					1
ob. Kazachstanu			6	1							
ob. Czech				1							
ob. Armenii				1							
ob. Mołdawii				4							
ob. innych państw			1								

Źródło: Zarząd Operacyjno-Śledczy KGSG

W 2006 r. Straż Graniczna wszczęła 153 postępowania przygotowawcze z art. 228-229 kk.

W omawianym okresie zarzut popełnienia przestępstwa przedstawiono 110 podejrzanym, w tym: 3 obywatelom Polski, 99 – Ukrainy, 1 – Kazachstanu, 2 – Mołdawii, 2 – Niemiec, 1 – Rumunii, 1 – Rosji, 1 posiadał inne obywatelstwo.

W stosunku do podejrzanych nie stosowano środków zapobiegawczych.

W 2006 r. zakończono 163 postępowania przygotowawcze:

- 87 wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia przeciwko 89 podejrzanym;
- 1 umorzono;
- 75 przekazano do dalszego prowadzenia innym organom.

Tabela nr 8. Postępowania z art. 228-229 kk w 2006 r. z podziałem na województwa

Województwo												
	warmińsko-mazurskie	podlaskie	lubelskie	podkarpackie	małopolskie	śląskie	opolskie	dolnośląskie	lubuskie	zachodniopomorskie	pomorskie	mazowieckie
wszczęte postępowania przygotowawcze												
ogółem	33	6	31	80			1				1	1
zakończone postępowania przygotowawcze												
ogółem	36	6	33	85			1				1	1
sporządzeniem aktu oskarżenia			21	66								
przeciwko podejrzanym			21	68								
umorzeniem	1										1	
przekazaniem innym organom	35	6	12	19			1					1
zarzut popełnienia czynu zabronionego												
ogółem			26	83	1							
ob. Polski				2	1							
ob. Ukrainy			26	73								
ob. Rosji				1								
ob. Kazachstanu				1								
ob. Mołdawii				2								
ob. Niemiec				2								
ob. Rumunii				1								
ob. innych państw				1								

Źródło: Zarząd Operacyjno-Śledczy KGSG

umorzeniem												2
przekazaniem innym organom	43	6	3	34			1	2				5
zarzut popełnienia czynu zabronionego												
ogółem	9		3	63	1		1					
ob. Polski	1						1					
ob. Ukrainy			3	56								
ob. Rosji	8			2								
ob. Rumunii				1	1							
ob. Mołdawii				4								

Źródło: Zarząd Operacyjno-Śledczy KGSG

2.1.6. Departament Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów¹²

Wywiad Skarbowy, zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej*, prowadzi czynności operacyjno-rozpoznawcze w zakresie zapobiegania i ujawniania przestępstw określonych w art. 228-231 kk, samodzielnie lub wspólnie z właściwymi organami ścigania, w tym z prokuraturą – przed wszczęciem postępowania przygotowawczego, bądź w trakcie trwającego już postępowania.

W latach 2004-2008 jednostki wywiadu skarbowego skierowały do organów prokuratury łącznie 44 wnioski dotyczące uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcyjnego (25 w latach 2004-2007 i 19 w roku 2008). Najwięcej z nich dotyczyło przestępstw z art. 228 kk (11 w latach 2004-2007 i 14 w roku 2008). Kolejną kwalifikacją był art. 231 kk – 14 wniosków (11 w latach 2004-2007 i 3 w roku 2008) oraz art. 230 kk – 3 wnioski (w latach 2004-2008). Ponadto odnotowano po jednym wniosku z art. 296a i 296b kk (w latach 2004-2007).

Na podstawie wniosków kierowanych przez wywiad skarbowy w latach 2004-2008 prokuratura wszczęła 43 postępowania

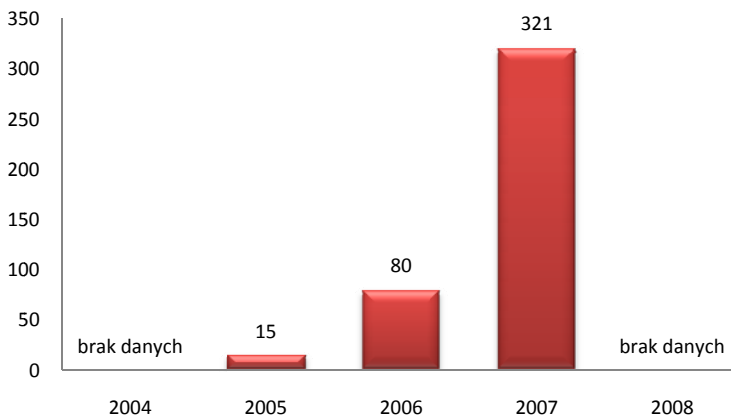
¹² Ministerstwo Finansów przekazało dane statystyczne łącznie za lata 2004-2007 oraz oddzielnie za rok 2008. Dane za 2009 r. przekazał Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

(32 w latach 2004-2007 i 11 w 2008 r.). Najczęściej z art. 228 kk – 20 postępowań (14 w latach 2004-2007 i 6 w roku 2008) oraz art. 231 kk – 18 (15 w latach 2004-2007 i 3 w roku 2008). Pozostałe postępowania wszczęto z art. 230 kk – 3 (1 w latach 2004-2007 i 2 w 2008 r.) oraz po jednym z 296a i 296b kk. W omawianym okresie prokuratura zakończyła łącznie 34 postępowania, z czego 22 aktem oskarżenia (w latach 2004-2007 – 19, w 2008 – 3), natomiast 12 umorzeniem (5 w latach 2004-2007 i 7 w 2008 r.).

Najwięcej zakończonych postępowań dotyczyło art. 228 kk – 24 (w tym 19 aktem oskarżenia i 5 umorzeniem) oraz art. 231 kk – 7 (w tym 3 aktem oskarżenia i 4 umorzeniem). Ponadto 1 postępowanie prowadzone z art. 296a kk zakończono aktem oskarżenia, a 2 z art. 230 kk umorzono.

W toku czynności procesowych prowadzonych w latach 2005-2007 przez Wywiad Skarbowy ujawniono przyjęcie korzyści majątkowych na łączną kwotę 416 tys. zł.

Wykres nr 12. Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez Wywiad Skarbowy w latach 2004-2008 w tysiącach złotych



Źródło: dane Ministerstwa Finansów

W 2009 r. Wywiad Skarbowy prowadził 80 form pracy operacyjnej w sprawach o przestępstwa korupcyjne:

- 42 z art. 231 kk,
- 36 z art. 228 kk,
- 2 z art. 229 kk.

Zainteresowaniem operacyjnym objęto 335 osób:

- 180 zatrudnionych lub pełniących służbę w Służbie Celnej;
- 61 w izbach i urzędach skarbowych;
- 34 w urzędach kontroli skarbowej;
- 17 w Ministerstwie Finansów;
- 8 funkcjonariuszy publicznych spoza resortu finansów;
- 35 przedsiębiorców lub osób fizycznych.

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

- w stosunku do 150 osób – art. 228 kk;
- w stosunku do 147 osób – art. 231 kk;
- w stosunku do 35 osób – art. 229 kk.

Wobec dwóch osób prowadzono czynności w kierunku art. 230 kk, a wobec jednej z art. 230a kk.

W wyniku prowadzonych spraw korupcyjnych sporządzono:

- 18 wniosków o kontrolę skarbową;
- 2 wnioski o kontrolę resortową;
- 6 informacji o nieprawidłowościach, które przekazano do innych instytucji.

Na podstawie złożonego przez Wywiad Skarbowy zawiadomienia o przestępstwie w 2009 r. wszczęto śledztwo z art. 228 kk, które zakończono umorzeniem.

2.2. Korupcja w organach ścigania

2.2.1. Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji

Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji (BSW KGP) jest wyspecjalizowaną komórką organizacyjną, zajmującą się wykrywaniem i ściganiem przestępczości policjantów i pracowników cywilnych Policji¹³. W tym zakresie prowadzi ono własne statystyki.

Zgodnie z art. 309 pkt 2 kpk, jeśli osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Policji, śledztwo obligatoryjnie prowadzone jest przez prokuratora, natomiast wykonywanie poszczególnych czynności w ramach śledztwa może być powierzone BSW KGP.

W przypadku, gdy obowiązek statystyczny spoczywa również na prokuratorze prowadzącym postępowanie przygotowawcze, może dojść do ewentualnych rozbieżności w danych statystycznych gromadzonych w systemie *TEMIDA*, które mogą wynikać z zastosowania odmiennych metodologii i zakresu przekazywanych danych.

Poniżej zaprezentowano dane dotyczące przestępczości policjantów z art. 228, 229, 230, 230a oraz 231 kk, pochodzące ze statystyk BSW KGP oraz *TEMIDY* (BSW KGP nie dysponuje danymi za lata 2004-2005).

¹³ Na podstawie zarządzenia nr 749 Komendanta Głównego Policji z dn. 27.05.2010 r. (Dz. Urz. Nr 6, poz. 20).

Tabela nr 10. Liczba funkcjonariuszy Policji podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2008¹⁴

Rok	art. 228 kk	art. 229 kk	art. 230, 230a kk	art. 231 kk	ogółem
2004	99	2	1		102
2005	94	4	3		101
2006	43	4	1		48
2007	82	4	2	1	89
2008	68	15	1	4	88
ogółem	386	29	8	5	428

Źródło: dane BSW KGP na podstawie Policijnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

Tabela nr 11. Liczba przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy Policji w latach 2006-2008¹⁵ wg kwalifikacji prawnej

		2006	2007	2008	
art. 228 kk	Liczba przestępstw danej kategorii wg kwalifikacji prokuratury	359	595	514	
	Liczba policjantów	Ogółem	181	241	167
		prewencja + ruch drogowy	134	189	134
		kryminalny + dochodzenio-wo-śledczy	43	43	30
		logistyka	4	9	3
art. 229 kk	Liczba przestępstw danej kategorii wg kwalifikacji prokuratury	82	62	24	
	Liczba policjantów	Ogółem	52	30	7
		prewencja + ruch drogowy	39	25	6
		kryminalny + dochodzenio-wo-śledczy	12	3	1
		logistyka	1	2	0

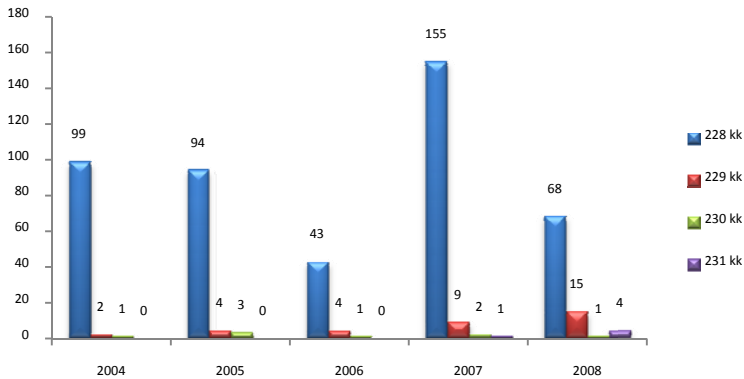
¹⁴ Uzyskane w bieżącym roku dane nie umożliwiają ich porównania z poprzednimi latami.

¹⁵ Jednemu policjantowi mogło zostać przedstawionych kilka zarzutów. Przestępstwa z art. 231 kk dotyczą § 1-2, bez odrębnego uwzględnienia § 2.

art. 230 kk	Liczba przestępstw danej kategorii wg kwalifikacji prokuratury		44	29	60
	Liczba policjantów	Ogółem	18	13	6
		prewencja + ruch drogowy	15	11	4
		kryminalny + dochodzenio-wo-śledczy	2	2	2
		logistyka	1	0	0
art. 230a kk	Liczba przestępstw danej kategorii wg kwalifikacji prokuratury		27	24	2
	Liczba policjantów	Ogółem	20	16	2
prewencja + ruch drogowy		17	14	2	
kryminalny + dochodzenio-wo-śledczy		3	0	0	
		logistyka	0	2	0
art. 231 kk	Liczba przestępstw danej kategorii wg kwalifikacji prokuratury		625	561	570
	Liczba policjantów	Ogółem	327	318	231
		prewencja + ruch drogowy	194	224	152
		kryminalny + dochodzenio-wo-śledczy	119	85	73
		logistyka	14	9	6

Źródło: dane BSW KGP

Wykres nr 13. Liczba funkcjonariuszy Policji podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2008 z podziałem na kwalifikację prawną



Źródło: dane BSW KGP na podstawie Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

Klasyczne przestępstwa o charakterze korupcyjnym, których sprawcą może być funkcjonariusz Policji, są penalizowane przez kodeks karny. Jednakże należy mieć na względzie szereg innych przestępstw powiązanych przedmiotowo z czynami korupcyjnymi, np. fałszowanie dokumentacji służbowej, tworzenie fałszywych dowodów, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, a także ujawnianie tajemnicy służbowej lub państwowej. Z tego względu w BSW KGP stosuje się rozszerzające podejście do korupcji w służbie posługując się pojęciem „przestępstw o charakterze korupcyjnym” do których, poza art.: 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 250a, 296a, 296b kk, zaliczono również:

- ujawnienie tajemnicy państwowej lub służbowej (art. 265 i 266 kk);
- udział w zorganizowanej grupie przestępczej bądź współpracy z nią (art. 258 kk);
- fałszowanie dowodów (art. 235 kk);
- fałszowanie dokumentów lub poświadczanie nieprawdy (art. 270, 271 kk).

Przy rozszerzającym ujęciu przestępczości o charakterze korupcyjnym dane statystyczne BSW KGP wskazują, że blisko 2/3 przestępstw z udziałem policjantów ma tego typu charakter.

W 2009 r. BSW KGP przekazało do prokuratury i innych właściwych organów 368 wniosków o wszczęcie śledztwa. Na podstawie materiałów przekazanych przez BSW KGP prokuratury wszczęły 428 śledztw obejmujących 475 policjantów. Ogółem 399 policjantom przedstawiono 1557 zarzutów popełnienia przestępstw, z czego zdecydowana większość dotyczyła przestępstw o charakterze korupcyjnym. Udział procentowy policjantów, którym przedstawiono zarzuty do stanu zatrudnienia w Policji, wyniósł w 2009 r. – 0,4%.

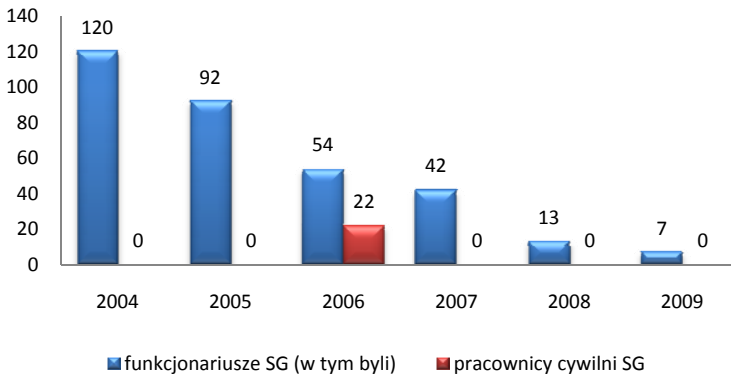
2.2.2. Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej

Straż Graniczna (SG) została powołana do życia ustawą z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*. W jej strukturach jednostką powołaną do rozpoznawania zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców w zakresie swej właściwości, a w szczególności przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 kk, popełnionych przez funkcjonariuszy lub pracowników cywilnych SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych, jest Zarząd Spraw Wewnętrznych KGSG.

Często zdarza się, że w sprawach korupcyjnych o charakterze zorganizowanym, w łańcuchu przestępczym funkcjonują osoby spoza SG. Wówczas na polecenie prokuratora również wobec tych osób czynności realizowane są przez ZSW KGSG. Najczęściej takie osoby zatrudnione są w urzędach celnych, co w wielu przypadkach umożliwia proceder przestępczy.

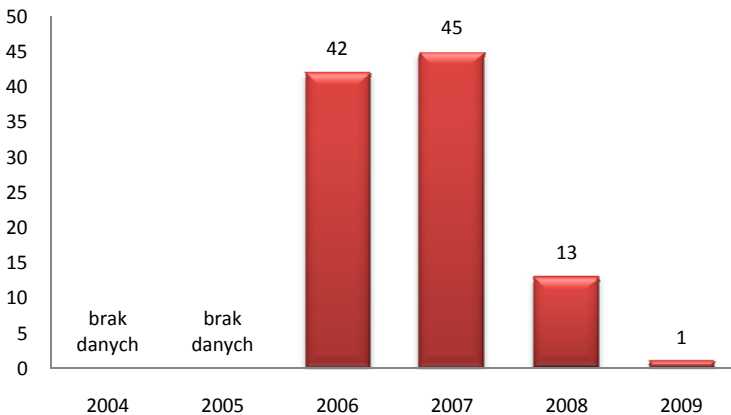
Poniżej zaprezentowano dane ilustrujące liczbę podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych, odpowiednio w SG i urzędach celnych. Łącznie w latach 2004 – 2008 zarzuty objęły 321 funkcjonariuszy SG (w tym byłych) oraz 22 pracowników cywilnych SG, a także 100 funkcjonariuszy Służby Celnej.

Wykres nr 14. Liczba podejrzanych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej, którym w latach 2004-2009 przedstawiono zarzuty o charakterze korupcyjnym



Źródło: dane SG

Wykres nr 15. Liczba podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej, którym w latach 2004-2009 przedstawiono zarzuty o charakterze korupcyjnym



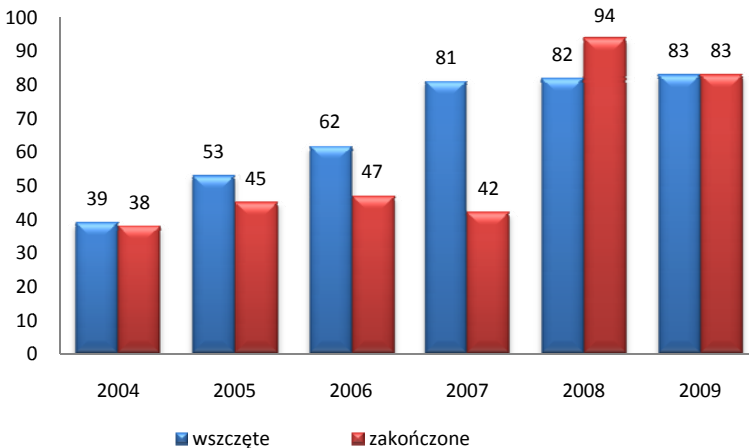
Źródło: dane SG

2.2.3. Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

Żandarmeria Wojskowa jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej działającą na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*. Do jej zadań m.in. należy wykrywanie przestępstw i wykroczeń popełnianych przez żołnierzy Wojska Polskiego lub osoby cywilne, jeśli ich przestępcze działanie w bezpośredni sposób jest związane z wojskiem.

W latach 2004 – 2009 Żandarmeria Wojskowa wszczęła ogółem 400 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych, a zakończyła 349.

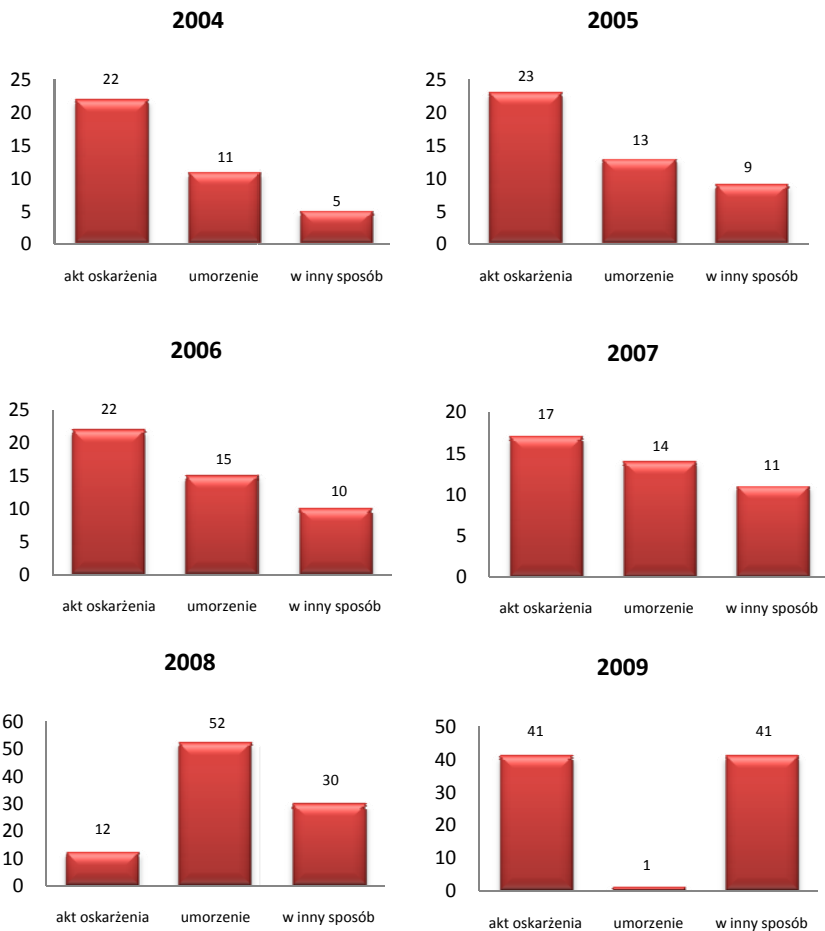
Wykres nr 16. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych i zakończonych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009



Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

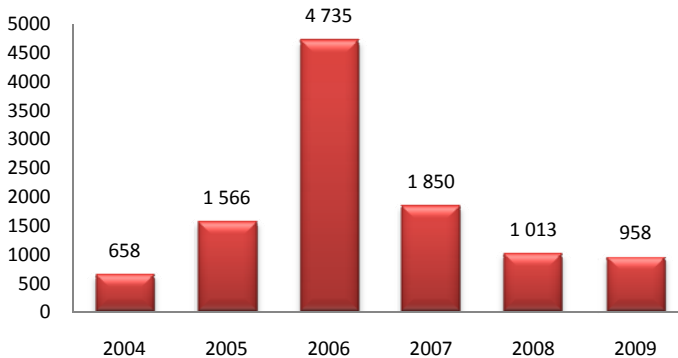
Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych przedstawia wykres nr 17. Wykres nr 18 ilustruje wartość ujawnionych przez Żandarmerię Wojskową korzyści majątkowych osiągniętych z przestępstw korupcyjnych.

Wykres nr 17. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych wszczętych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009



Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Wykres nr 18. Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009 w tysiącach złotych



Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Tabela nr 12. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009

Podstawa wszczęcia/rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009
zlecone przez prokuraturę wojskową	10	35	22	36	47	54
na podstawie ustaleń własnych Żandarmerii Wojskowej	15	12	25	29	17	23
zawiadomienie organu kontrolującego (Departament Kontroli MON)	8	2	2	5	2	1
zawiadomienie dowódcy jednostki	1	2	3	1	6	2
zawiadomienie obywatelskie	4	1	4	5	5	2
doniesienie anonimowe	1		2	1	2	
publikacja prasowa			2			
przekazane przez inne organa ścigania		1	2	4	3	1
ogółem	39	53	62	81	82	83

Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Tabela nr 13. Postępowania przygotowawcze wszczęte przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009 w poszczególnych województwach

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
dolnośląskie	1	1			1	2
kujawsko-pomorskie	1	2	3	5	6	1
lubelskie	1	2	2	3	7	5
lubuskie	7	4	7	5	4	9
łódzkie	1		2	6		
małopolskie	1	4	2	1	9	25
mazowieckie	11	9	18	22	7	7
opolskie						
podkarpackie	1	3	1	1	1	3
podlaskie				2		
pomorskie	3	1	11	13	12	5
śląskie						1
świętokrzyskie	1	2			1	1
warmińsko-mazurskie	10	13	7	11	13	12
wielkopolskie		3	4	5	12	3
zachodniopomorskie	1	6	5	7	9	9
poza granicami kraju		3				
ogółem	39	53	62	81	82	83

Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Tabela nr 14. Postępowania przygotowawcze zakończone przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009

Sposób zakończenia		2004	2005	2006	2007	2008	2009
akt oskarżenia		22	23	22	17	12	41
warunkowe umorzenie		1				3	1
umorzenie	czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego podejrzenia	6	3	10	4	14	11
	czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego	2	7	4	9	21	9
	społeczna szkodliwość czynu jest znikoma	2	3		1	14	7
	przedawnienie karalności			1			1
zakończone inaczej	włączono do innego postępowania		1	4		6	3
	przekazano innemu organowi ścigania	5	8	6	11	24	10
ogółem		38	45	47	42	94	83
W prowadzeniu		1	8	15	39	30	46

Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Tabela nr 15. Przestępstwa korupcyjne stwierdzone przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009

Miejsce popełnienia przestępstwa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
teren jednostki wojskowej	15	19	23	32	36	48
poza terenem jednostki	24	31	39	49	58	35
poza granicą państwa		3				

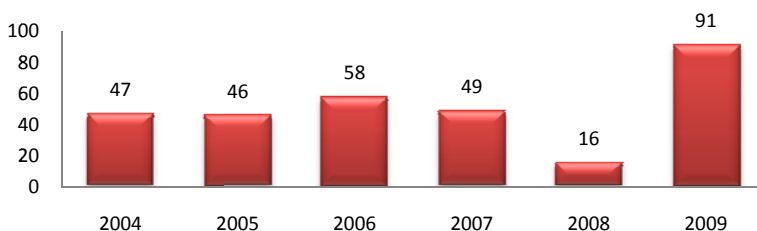
Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

2.2.4. Naczelna Prokuratura Wojskowa

Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury działają na tej samej podstawie prawnej jak jednostki powszechnie, zaś ich zwierzchnik, Naczelnny Prokurator Wojskowy, jest jednocześnie zastępcą Prokuratora Generalnego. Właściwość prokuratur wojskowych obejmuje wszystkich żołnierzy w służbie czynnej oraz współsprawców popełnionych przez nich czynów. Nie obejmuje natomiast pracowników cywilnych wojska. Prokurator wojskowy jest uprawniony do występowania wyłącznie przed sądami wojskowymi, których organizacja terytorialna podobna jest do prokuratury wojskowej. Prowadzenie postępowania jest zazwyczaj zlecane jednostkom Żandarmerii Wojskowej.

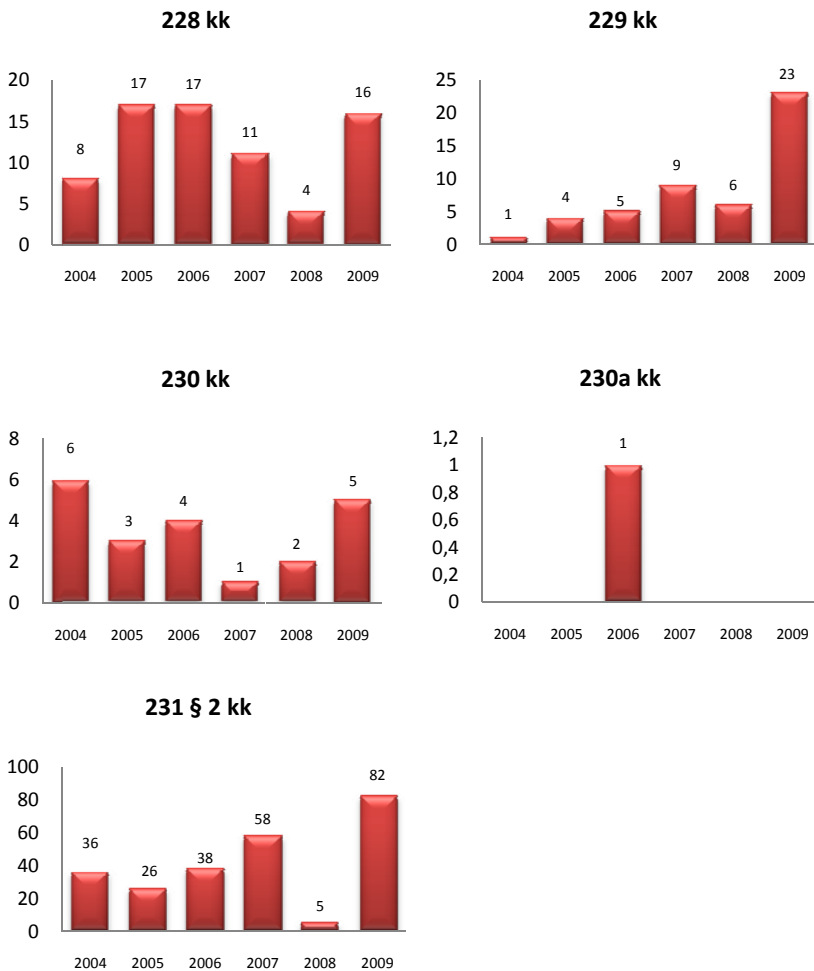
Poniżej przedstawiono zestawienia dotyczące wszczętych postępowań przygotowawczych w ujęciu zbiorczym, oraz w rozbiciu na kwalifikacje prawne czynu. Zaprezentowano również dane wskazujące na liczbę podejrzanych w latach 2004 – 2009 z podziałem na kwalifikację prawną czynu.

Wykres nr 19. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009



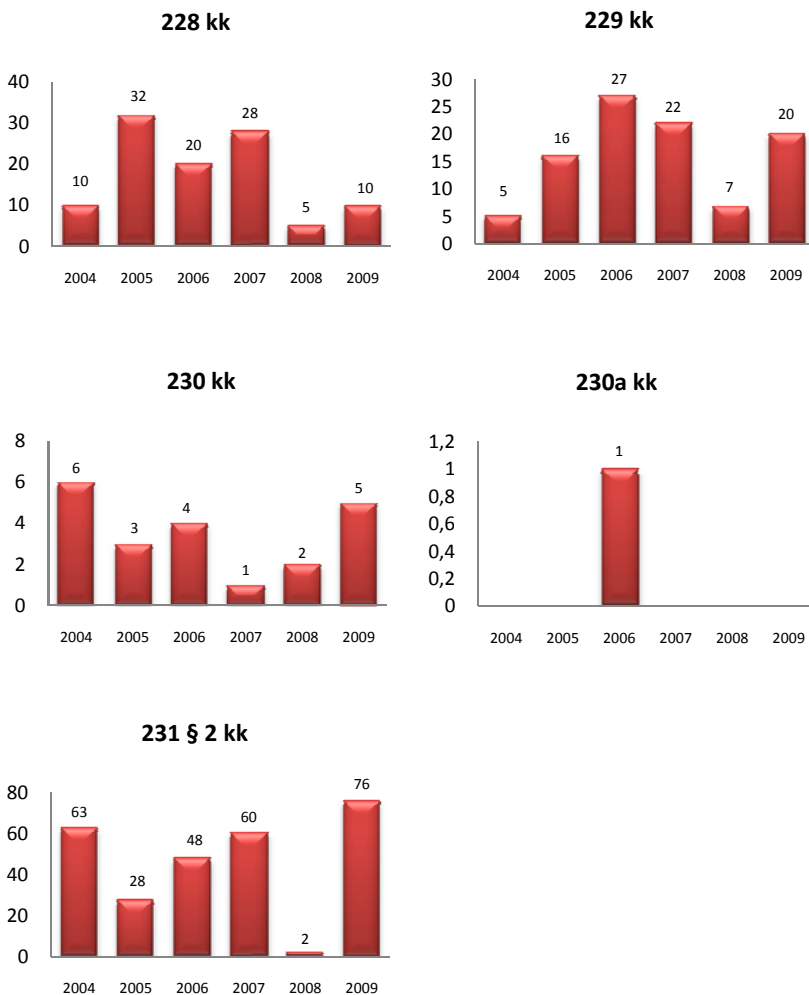
Źródło: dane Naczelnej Prokuratury Wojskowej

Wykres nr 20. Zarzuty karne w postępowaniach przygotowawczych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną



Źródło: dane Naczelnej Prokuratury Wojskowej

Wykres nr 21. Liczba podejrzanych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną



Źródło: dane Naczelnej Prokuratury Wojskowej

2.3. Wymiar sprawiedliwości a zwalczanie przestępczości korupcyjnej

2.3.1. Ministerstwo Sprawiedliwości

Wydział Statystyki Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości gromadzi dane statystyczne w zakresie działania resortu sprawiedliwości. Wśród nich znajdują się m.in. informacje dotyczące liczby prawomocnych wyroków skazujących za przestępstwa korupcyjne.

Dodatkowo, w tej części przedstawiono statystyki prezentujące liczbę osób odbywających karę pozbawienia wolności oraz tymczasowo aresztowanych. Dane te otrzymano od Służby Więziennej realizującej zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania¹⁶, na zasadach określonych w kodeksie karnym wykonawczym.

Przedstawione dane dotyczą liczby osób prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne z art. 228, 229, 230, 230a, 250a, 231, 296a i 296b kk w latach 2004-2008¹⁷.

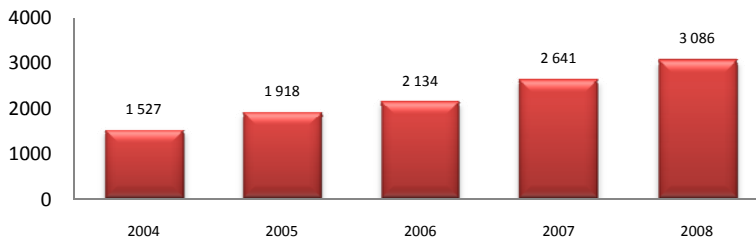
Brak informacji za rok 2009 wynika z faktu, iż w chwili tworzenia niniejszego dokumentu były one w trakcie opracowywania przez Ministerstwo Sprawiedliwości (resort w tym czasie dysponował jedynie liczbą wyroków wydanych w I instancji).

Liczba skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwa korupcyjne na podstawie wymienionych powyżej kwalifikacji prawnych w latach 2004-2009 wyniosła łącznie 11 306 osób (w tym skazani na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonywania). Największa liczba skazanych przypadła na rok 2008 – 3086, zaś najmniejsza na rok 2004 – 1527.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 207, poz. 1761, z późn. zm.)

¹⁷ Dane dotyczące art. 230a, 250a, 296a, 296b kk za 2008 r.

Wykres nr 22. Liczba prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne w latach 2004-2008



Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości

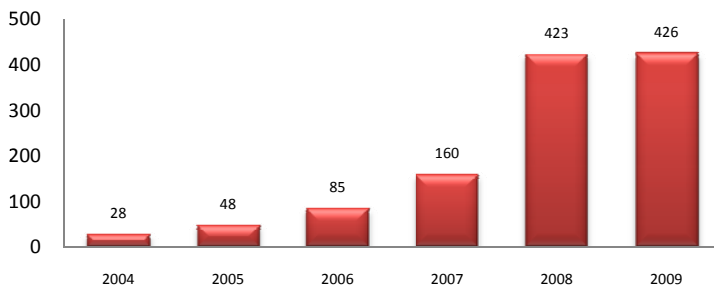
2.3.2. Centralny Zarząd Służby Więziennej

Centralny Zarząd Służby Więziennej przekazał dane dotyczące tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności za popełnione przestępstwa określone w artykułach: 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 296a, 296b kk w rozbiciu na płeć, miejsce osadzenia, recydywę, wysokość orzeczenia oraz warunkowe przedterminowe zwolnienia orzeczone za popełnione przestępstwa w warunkach art. 229, 230, 230a, 231 § 2, 296a, 296b kk.

W latach 2004-2009 w jednostkach penitencjarnych przebywało łącznie 1170 osób pozbawionych wolności (tymczasowo aresztowani i skazani) w sprawach o przestępstwa korupcyjne:

- 2004 rok – 28 osoby (na ogólną liczbę 80 386 osadzonych);
- 2005 rok – 48 osoby (na ogólną liczbę 82 955 osadzonych);
- 2006 rok – 85 osoby (na ogólną liczbę 88 647 osadzonych);
- 2007 rok – 160 osoby (na ogólną liczbę 89 995 osadzonych);
- 2008 rok – 423 osoby (na ogólną liczbę 83 152 osadzonych);
- 2009 rok – 426 osoby (na ogólną liczbę 84 003 osadzonych).

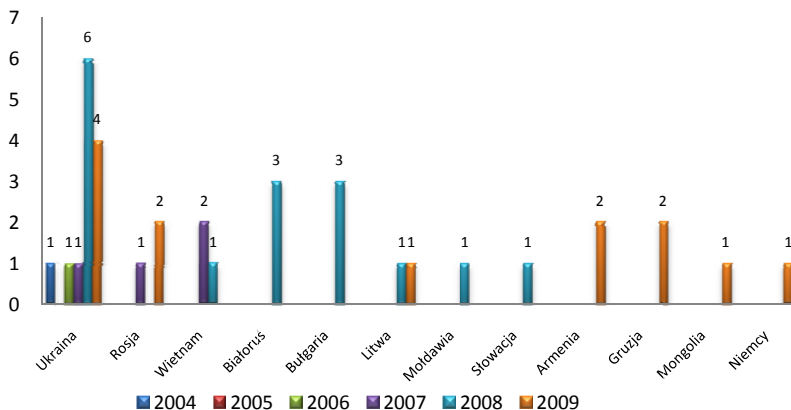
Wykres nr 23. Liczba osadzonych z art. 228-231, 250a, 296a i 296b kk



Źródło: dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej

W omawianym okresie na ogólną liczbę 1170 skazanych 35 osób stanowili cudzoziemcy (po 1 w 2004 i 2006 r., 4 w 2007 r., 16 w 2008 r. oraz 13 w 2009 r.). Poniższy wykres przedstawia dokładne dane.

Wykres nr 24. Kraj pochodzenia osadzonych z art. 228-231, 250a, 296a i 296b kk



Źródło: dane własne Centralnego Zarządu Służby Więziennej

W liczbie 1170 osób pozbawionych wolności za przestępstwa korupcyjne 10 zostało zakwalifikowanych do kategorii „niebezpiecznych” (po 1 w 2004 i 2006 roku, 6 w 2007 oraz 2 w 2008 r.). Byli to wyłącznie mężczyźni.

2.4. Charakterystyka podejrzanych i oskarżonych sprawców przestępstw korupcyjnych¹⁸

Profilowanie kryminologiczne jest bez wątpienia jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się metod wspomaganie wykrywania sprawców przestępstw. Stosuje się je częściej do tworzenia modelu (np. psychologicznego) sprawcy jednostkowego przestępstwa, niż do charakterystyki sprawców poszczególnych grup przestępstw. Należy jednak pamiętać, iż w tym przypadku nie tworzy się profilu kryminologicznego konkretnego sprawcy, a pewną typologię najczęściej występujących cech, którymi charakteryzują się osoby popełniające przestępstwa korupcyjne.

Tworzenie charakterystyki sprawców przestępstw korupcyjnych jest niezwykle trudnym zadaniem, które powinno być przedmiotem oddzielnych opracowań. Jest to uwarunkowane np. specyfiką przestępczego działania sprawcy, który jest ściśle powiązany ze swoją ofiarą (korumpujący-korumpowany), o ile oczywiście termin „ofiara” biorąc pod uwagę jej wiktymologiczny charakter, może być w tym wypadku stosowany.

W niniejszym opracowaniu prezentowana jest próba przedstawienia wybranych cech charakteryzujących sprawców (tendencji występujących w tej grupie populacji przestępczej), nie zaś jako prezentacja wyników osobnych i pogłębionych badań, których założenia metodologiczno-organizacyjne przekraczałyby ramy tego opracowania. Stąd też uwzględniono dane przekazane przez służby państwowe, do zadań których należy zwalczanie korupcji.

¹⁸ Sprawca przestępstwa korupcyjnego w rozumieniu niniejszego materiału to osoba podejrzana lub też oskarżona o dokonanie przestępstwa korupcyjnego.

Nadesłane materiały zawierały wybrane elementy profilu kryminologicznego sprawców o dużym stopniu ogólności, co pozwoliło jedynie na dokonanie przybliżonej analizy kryminologicznej dotyczącej wieku, płci, wykształcenia oraz możliwości korupcyjnych (czyli przestępnego działania) na zajmowanym stanowisku. W prezentowanej analizie skoncentrowano się głównie na osobach podejrzanych i oskarżonych o korupcję, a nie na skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwa korupcyjne, których to liczba w latach 2004 – 2009 wyniosła łącznie 11 306 osób (w tym skazani na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonywania). Przeprowadzenie takiej analizy wymagałoby zapoznania się z aktami postępowania karnego, jak również aktami osób pozbawionych wolności, co wykracza poza ramy tego opracowania.

Płeć. Ze zgromadzonego materiału wynika, że w zdecydowanej większości przestępstwa korupcyjne popełniają mężczyźni. Jedną z przyczyn, która może tłumaczyć ten fakt jest nadreprezentacja mężczyzn na stanowiskach wiążących się m.in. z podejmowaniem decyzji. Należy też zwrócić uwagę na powszechną zasadę, iż to mężczyźni popełniają ogólnie więcej przestępstw. Dokładna odpowiedź na pytanie, dlaczego mężczyźni mają większą skłonność do korupcji wymaga szczegółowych badań psychologiczno-socjologicznych. Opisywany powyżej wniosek można poprzeć chociażby danymi z postępowań przygotowawczych przeprowadzonych przez ABW w 2009 r.

Tabela nr 16. Płeć podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach prowadzonych przez ABW w 2009 r.

Płeć	Podejrzani	Oskarżeni
kobieta	39	12
mężczyzna	195	71
Ogółem	234	83

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Również większość podejrzanych w świetle postępowań prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne to mężczyźni (86%).

Tabela nr 17. Płeć podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez CBA w 2009 r.

Płeć	Podejrzani
kobieta	45
mężczyzna	275
Ogółem	320

Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Także większość podejrzanych w prowadzonych postępowaniach przez Żandarmerię Wojskową w 2009 r. to mężczyźni. Jednakże w tym przypadku danych tych nie można traktować jako potwierdzenia opisywanego trendu z powodu specyfiki silnie zmaskulinizowanego środowiska, które nadzoruje ŻW.

Wiek. Przesłępstwa korupcyjne popełniane są w większości przez osoby aktywne zawodowo. Nie dziwi więc, że większość podejrzanych i oskarżonych znajduje się w przedziale 31-60 lat (dane ABW, CBA i ŻW).

Tabela nr 18. Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez CBA w 2009 r. według wieku

Wiek	Podejrzani
powyżej 60 lat	30
od 51 do 60 lat	98
od 41 do 50 lat	88
od 31 do 40 lat	74
poniżej 31 lat	30
Ogółem	320

Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Tabela nr 19. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez ABW w roku 2009 według wieku

Wiek	Podejrzani	Oskarżeni
powyżej 70 lat	3	1
od 61 do 70 lat	22	10
od 51 do 60 lat	68	32
od 41 do 50 lat	71	19
od 31 do 40 lat	66	17
poniżej 31 lat	4	4
Ogółem	234	83

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

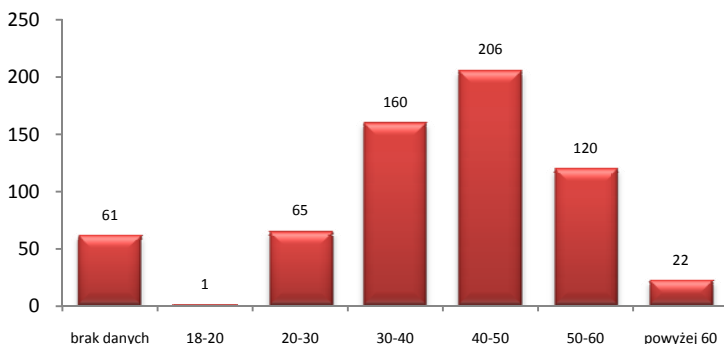
Tabela nr 20. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez Żandarmerię Wojskową w 2009 r. według wieku

Wiek	Podejrzani i oskarżeni
powyżej 60 lat	2
od 51 do 60 lat	28
od 41 do 50 lat	20
od 31 do 40 lat	14
poniżej 31 lat	22
Ogółem	86

Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Również dane przekazane przez prokuraturę wojskową dotyczące lat 2004-2009 potwierdzają przedstawianą tezę.

Wykres nr 25. Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w postępowaniach prowadzonych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009 według wieku



Źródło: dane Naczelnej Prokuratury Wojskowej

Interesujące zależności można zaobserwować w przypadku skorelowania informacji dotyczących wieku podejrzanego z konkretnym artykułem kodeksu karnego. Dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków. Większość (79%) osób podejrzanych o sprzedajność urzędniczą (art. 228 kk) mieści się w przedziale wieku powyżej 41 lat. Z kolei w przypadku przekupstwa (art. 229 kk) większość podejrzanych – 68% ma od 31 do 50 lat. Taki rozkład można tłumaczyć tym, że dopiero z osiągnięciem pewnego wieku urzędnicy zajmują stanowiska dające możliwość podejmowania uznaniowych decyzji. Z kolei odpowiedź na pytanie o skłonność osób pomiędzy 31 a 50 rokiem życia do korumpowania osób pełniących funkcje publiczne wymaga podjęcia dodatkowych badań. Także badań wymaga wyjaśnienie zależności, dlaczego ponad 33% osób podejrzewanych o płatną protekcję (art. 230 kk) i czynną płatną protekcję (art. 230a kk) mieści się w wąskim przedziale pomiędzy 31 a 40 rokiem życia.

Tabela nr 21. Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych (z wybranych artykułów kk) wykrytych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w 2009 r. według wieku

Wiek	Art. 228 kk	Art. 229 kk	Art. 230 kk	Art. 230a kk
powyżej 60 lat	10	6	3	3
od 51 do 60 lat	18	13	8	8
od 41 do 50 lat	16	20	8	8
od 31 do 40 lat	6	29	10	10
poniżej 31 lat	6	4	4	2
Ogółem	56	72	30	28

Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Wykształcenie osób popełniających przestępstwa korupcyjne zdecydowanie odbiega od średnich wartości poziomu wykształcenia w Polsce, które w chwili obecnej kształtuje się następująco: wykształcenie wyższe – 17,4%, średnie – 33,6%, zawodowe – 22,3%, podstawowe i gimnazjalne – 24,9%¹⁹. Według danych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ponad 2/3 podejrzanych i oskarżonych posiadało wyższe wykształcenie. Szczegółowe dane przedstawia tabela poniżej.

Tabela nr 22. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w postępowaniach prowadzonych przez ABW w roku 2009 według wykształcenia

Wykształcenie	Podejrzani	Oskarżeni
wyższe	167	55
średnie	49	20
zawodowe	9	5
podstawowe	3	3
brak danych	6	
Ogółem	234	83

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

¹⁹ Dane za Małym Rocznikiem Statystycznym 2010.

Prawidłowość ta została potwierdzona przez dane Żandarmerii Wojskowej dotyczące postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2009 r., gdzie na 86 podejrzanych i oskarżonych wyższym wykształceniem legitymowało się 45 osób.

Tabela nr 23. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez Żandarmerię Wojskową w 2009 r. według wykształcenia

Wykształcenie	Podejrzani i oskarżeni (razem)
wyższe	45
średnie	26
zawodowe	15
podstawowe	
Ogółem	86

Źródło: dane Żandarmerii Wojskowej

Stanowisko lub funkcja. W trakcie analizy spraw prowadzonych przez CBA, wyodrębniono następujące stanowiska lub też pełnione funkcje: trener, zawodnik, sędzia, działacz sportowy, lekarz, prezes zarządu podmiotu gospodarczego, członek rady nadzorczej, urzędnik, sędzia, prokurator, przedsiębiorca, funkcjonariusz publiczny, prywatny przedsiębiorca, pracownik agencji państwowej, poseł na Sejm RP, konsul.

Poniżej przedstawiono pozycje zawodowe podejrzanych i oskarżonych w sprawach prowadzonych przez ABW w 2009 r.

Tabela nr 24. Liczba podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach prowadzonych przez ABW w roku 2009 według zajmowanego stanowiska/funkcji

Zajmowane stanowisko/funkcja	Podejrzani	Oskarżeni
funkcjonariusz celny, agent celny,	66	7
pracownik firmy prywatnej,	32	11
właściciel, współwłaściciel firmy prywatnej,	26	13
dyrektor, wicedyrektor szpitala, ZOZ-u, instytutu medycznego,	24	17
kierownik laboratorium,	16	
prezes, wiceprezes, prokurent, członek zarządu firmy prywatnej,	15	7
kierownictwo spółek Skarbu Państwa, agencji celowych Skarbu Państwa,	12	7
dyrektor, wicedyrektor firmy prywatnej,	9	2
kierownik jednostki organizacyjnej szpitala, ZOZ-u, instytutu medycznego,	6	3
kierownictwo i wyższa kadra regionalnych oddziałów urzędów centralnych agencji i funduszy celowych,	3	3
pracownik urzędu niższego/regionalnego szczebla	3	2
dyrektor, wicedyrektor regionalnego oddziału NFZ,	3	3
dyrektor, wicedyrektor ZUS,	2	
wysoki urzędnik ministerialny	2	
dyrektor Izby Skarbowej, naczelnik Urzędu Skarbowego,	2	
zastępca szefa jednego z centralnych organów administracji państwowej	1	
funkcjonariusz Policji	1	1
poseł na Sejm RP; przewodniczący sejmowej komisji,	1	1
inne	10	6
Ogółem	234	83

Źródło: zagregowane dane uzyskane od Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dotychczasowa karalność. Dane przekazane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczące uprzedniej karalności osób popełniających przestępstwa korupcyjne wskazują, że jedynie 6% podejrzanych oraz 12% osób objętych aktem oskarżenia było wcześniej karanych.

Tabela nr 25. Dotychczasowa karalność podejrzanych i oskarżonych o przestępstwa korupcyjne w postępowaniach prowadzonych przez ABW w 2009 r.

Dotychczasowa karalność	Podejrzani	Oskarżeni
niekarani	220	74
karani	14	9
Ogółem	234	83

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Przedstawione powyżej dane pozwalają na dokonanie krótkiej charakterystyki podejrzanego (oskarżonego) o przestępstwo korupcyjne. Z uwagi na fakt, iż wielu aspektów psychospołecznych niezbędnych do dokonania analizy kryminologicznej nie udało się zgromadzić (jak choćby danych dotyczących kariery zawodowej, sytuacji rodzinnej i majątkowej, stanu zdrowia, ewentualnej wcześniej karalności) analiza ma charakter wstępny.

Dokonując podsumowania zgromadzonego materiału, można stwierdzić, że sprawcą przestępstwa korupcyjnego jest najczęściej osoba zajmująca relatywnie wysokie (często kierownicze) stanowisko służbowe, z realnymi kompetencjami o charakterze władczym lub co najmniej uznaniowym. Jest to mężczyzna z wyższym wykształceniem w wieku 40 – 50 lat, który ma możliwość popełnienia tego przestępstwa z uwagi na aktualnie zajmowane stanowisko służbowe i posiadane wpływy.

3. WYBRANE WYNIKI BADAŃ OPINII SPOŁECZNEJ W OBSZARZE PROBLEMATYKI KORUPCJI

Od lat zarówno renomowane instytucje badawcze, jak też różne organizacje zajmujące się problematyką korupcji monitorują percepcję społeczną tego zjawiska. Badane są opinie na temat postrzegania korupcji, nie tylko w Polsce, ale też w skali globalnej, umożliwiając tym samym dokonywanie porównań sytuacji w kraju na tle innych państw świata. Pomimo iż ramy czasowe dla przedmiotowego dokumentu zawierają się w latach 2004 – 2009, niniejsze opracowanie uwzględnia wyniki także najnowszych pomiarów, dokonanych w roku 2010, uznając je za wyraz aktualnych przekonań badanych.

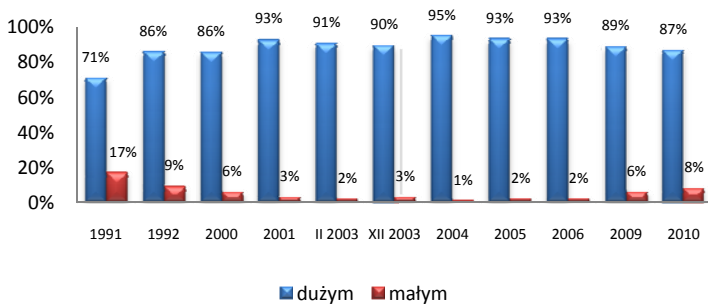
3.1. Percepcja zjawiska korupcji w Polsce

Jedną z instytucji prowadzących monitoring postrzegania zjawiska korupcji w Polsce jest Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Pierwszy pomiar miał miejsce w roku 1991, kiedy to skierowano do respondentów pytanie o opinię, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym. W ostatniej edycji badania – w kwietniu 2010 r.²⁰ – aż 87% ankietowanych uznało korupcję za duży problem, zaś jedynie 8% – za mały (patrz wykres nr 26). Zbliżone wyniki można zaobserwować w badaniach innej instytucji badawczej – Ośrodka Badania Opinii Publicznej (TNS OBOP), która od 1999 r. pyta o opinie na temat występowania korupcji w Polsce. Sondaż przeprowadzony w kwietniu 2010 r.²¹ wykazał, że 72% respondentów uznało występowanie korupcji za częste, a 16% – za rzadkie. Zamieszczony poniżej wykres nr 27 ilustruje zmiany zachodzące w opinii społeczeństwa w przedmiotowej kwestii.

²⁰ Badanie CBOS zrealizowane w dniach 8-19 kwietnia 2010 r. na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1056).

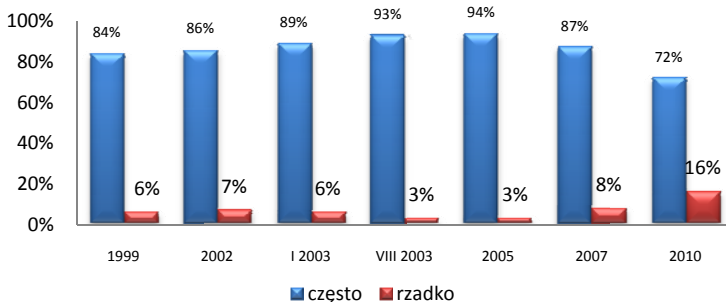
²¹ Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 8-14 kwietnia 2010 r. na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski (N=1000).

Wykres nr 26. Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056 (pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”)

Wykres nr 27. Czy sądzi Pan(i), że w Polsce występuje korupcja?



Źródło: TNS OBOP, badanie przeprowadzone w dniach 8-14 kwietnia 2010 r., N=1000 (pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”)

Na podstawie badań TNS OBOP²² można szukać odpowiedzi na pytanie o źródła przekonań na temat występowania zjawiska korupcji. Wydaje się, iż ważną rolę odgrywają tu media, ponieważ na pytanie: *Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy słyszał(a) Pan(i) o sytuacji, w której ktoś z Pana(i) rodziny i znajomych musiał dać łapówkę, aby zała-*

²² Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 6–10 września 2007 r. na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat (N=1004).

twić jakąś sprawę?, pozytywnie wypowiedziała się tylko 1/5 badanych (20%), zaś negatywnie – ponad 2/3 (77%). Jednocześnie należy podkreślić, iż jest to wynik lepszy w stosunku do analogicznego pomiaru w roku 2005, kiedy to odsetki odpowiedzi respondentów wynosiły odpowiednio 29 i 68%.

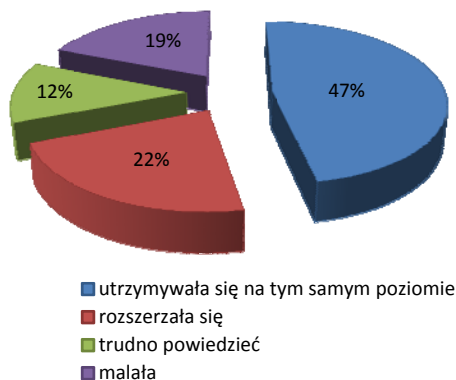
TNS OBOP monitorował także przekonania Polaków w obszarze oczekiwanych zmian odnośnie zjawiska korupcji w kraju. W styczniu i sierpniu 2003 r.²³ do respondentów skierowano pytanie, jak w najbliższych kilku latach zmieni się korupcja w Polsce. Ponad 1/5 badanych (21%) stwierdziła, że zjawisko to zmniejszy się (w styczniu 2003 r. – 18%), 43% – pozostanie bez zmian (wcześniej uważała tak blisko połowa – 49%), 1/4 badanych wyrażała przekonanie, iż zwiększą się (wzrost o 3 punkty procentowe – 22% w styczniu 2003 r.). Z kolei w sierpniu 2005 r.²⁴ sformułowano to samo pytanie, uzupełnione o kwestię jesiennych wyborów i zmianę rządów. Wówczas ponad 1/4 respondentów (26%) zadeklarowała wiarę w poprawę sytuacji, ponad połowa (55%) uznała, że nic się nie zmieni, zaś jedynie 9% wyrażało pogląd, iż będzie gorzej.

Z kolei oceniając zjawisko korupcji w Polsce wstecz, w sondażu CBOS zrealizowanym w kwietniu 2010 r., blisko połowa respondentów (47%) uznała, że korupcja w ostatnim roku utrzymywała się na tym samym poziomie, według 22% rozszerzała się, natomiast w opinii jedynie 19% – malała (patrz wykres nr 28).

²³ Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 9–11 sierpnia 2003 r. na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat (N=1000).

²⁴ Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 4–8 i 25–29 sierpnia 2005 r. na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat (N=1004 i 1003).

Wykres nr 28. Czy w ciągu ostatniego roku korupcja w Polsce:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056

W ramach *Barometru Korupcji* realizowanego przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego kilkakrotnie sondowano opinie przedstawicieli różnych grup zawodowych na temat korupcji w Polsce: w 2003 r. – przedsiębiorców²⁵, w 2004 – posłów²⁶, w 2005 – prokuratorów²⁷.

Poniżej przedstawiono kilka istotnych wniosków płynących z badań, różnicujących przedstawicieli określonych profesji:

- z opinią, iż obecna sytuacja zmusza do wręczania korzyści, nie zgodziła się zdecydowana większość prokuratorów (76%) i posłów (70%), natomiast blisko połowa przedsiębiorców (46%) potwierdziła ten pogląd;
- przekonanie, iż za łapówki powinny być wymierzone bardzo wysokie kary więzienia podzielało najwięcej posłów (71%), a zarazem niespełna 2/3 przedsiębiorców (63%) oraz prokuratorów (61%);

²⁵ *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji. Raport z badań 2003.* Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2003.

²⁶ *Opinia publiczna i posłowie o korupcji. Raport z badań 2004.* Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2004.

²⁷ *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań 2005.* Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2005.

- ze stwierdzeniem, iż wszystkiemu winni są dający łapówki, nie zaś przyjmujący, nie zgodziło się aż 92% prokuratorów. Tego samego zdania było blisko 3/4 przedsiębiorców (74%) i 2/3 posłów (66%). Interesujące jest natomiast, że 1/5 posłów (20%) podzielała prezentowany wyżej pogląd;
- 80% prokuratorów i 74% posłów zanegowało twierdzenie, że wręczanie korzyści jest w pewnych sytuacjach usprawiedliwione. Ponad połowa przedsiębiorców (52%) wyrażała to samo przekonanie, jednak jednocześnie ponad 1/3 badanych biznesmenów (36%) uznała ten pogląd za słuszny;
- o tym, że na potępienie zasługują zarówno ci, co biorą, jak i ci, co dają łapówki, było przekonanych 86% posłów i 83% prokuratorów, w mniejszym zaś stopniu uważali tak przedsiębiorcy (67% wskazań);
- do twierdzenia o tym, że prezent – nawet o sporej wartości – od kogoś za przysługę to tylko dowód jego szacunku i życzliwości, nie przyznawało się 84% prokuratorów i 72% posłów. W przypadku przedsiębiorców uważała tak połowa z nich (51%), natomiast ponad 1/4 (26%) zgodziła się z tym twierdzeniem;
- (72%) prokuratorów i posłów (64%) zadeklarowało, że nie da łapówki, nawet gdyby zmuszała ich do tego sytuacja. Blisko połowa biznesmenów (44%) natomiast w takich okolicznościach wręczyłaby korzyść;
- z poglądem, iż tylko łapówki pieniężne zasługują na potępienie, nie zgodziło się 95% prokuratorów i 85% posłów, a także blisko 2/3 przedsiębiorców (62%). Prawie 1/5 przedstawicieli świata biznesu (19%) udzieliła odpowiedzi twierdzącej;
- ponad 1/4 przedsiębiorców (28%) przyznała, że łapówki są dodatkiem do niskich pensji, ponad połowa zaś (57% wskazań) zaprzeczyła temu twierdzeniu, podobnie jak większość posłów (88%) i prokuratorów (87%).

Jedną z najbardziej dotkliwych społecznie form korupcji stanowi nepotyzm. Z tego względu w kwietniu 2009 r. CBOS przeprowadził

na ten temat badanie²⁸. W przeprowadzonym sondażu ponad połowa respondentów uznała, że należy oddzielić od siebie życie zawodowe i rodzinne – 57% (patrz wykres nr 29), zaś więcej niż 1/3 badanych (37%) była zdania, iż z rodziną pracuje się dobrze, ponieważ można mieć do niej zaufanie.

Wykres nr 29. Które ze stwierdzeń bliższe jest Pana(i) własnym poglądom?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 2-8 kwietnia 2009 r., N=1094

Zbliżony rozkład odpowiedzi odnotowano także w dwóch kolejnych pytaniach. W przypadku zatrudniania rodziny w instytucjach państwowych lub publicznych, więcej niż połowa obywateli – 56% (patrz wykres nr 30) zadeklarowała, iż nie powinno się przyjmować do pracy krewnych, ponieważ nie można obiektywnie ocenić ich kompetencji, natomiast ponad 1/3 badanych – 36% uznała, że można zatrudniać odpowiednio wykwalifikowanych członków rodziny, gdyż najwięcej wiadomo o ich przygotowaniu i kompetencjach.

²⁸ Badanie CBOS zrealizowane w dniach 2-8 kwietnia 2010 r. na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1094).

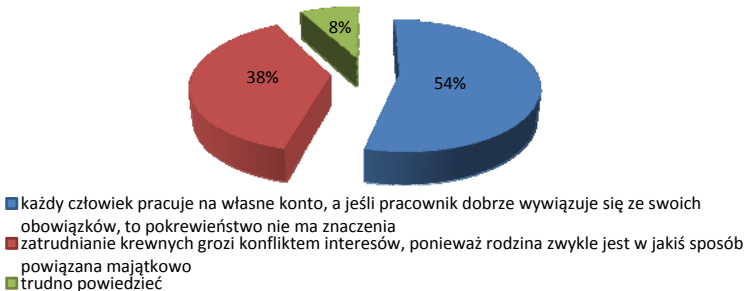
Wykres nr 30. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy Pana(i) zdaniem:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 2-8 kwietnia 2009 r., N = 1094

Podobnie ponad połowa respondentów – 54% (patrz wykres nr 31) wyraziła pogląd, że każdy człowiek pracuje na własne konto, a jeśli pracownik dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków, to więzy rodzinne nie mają tu żadnego znaczenia. Z kolei 38% badanych przyznało, iż zatrudnianie krewnych może prowadzić do konfliktu interesów, ponieważ rodzina zwykle jest powiązana majątkowo.

Wykres nr 31. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy Pana(i) zdaniem:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 2-8 kwietnia 2009 r., N = 1094

3.2. Obszary zagrożeń korupcyjnych w Polsce

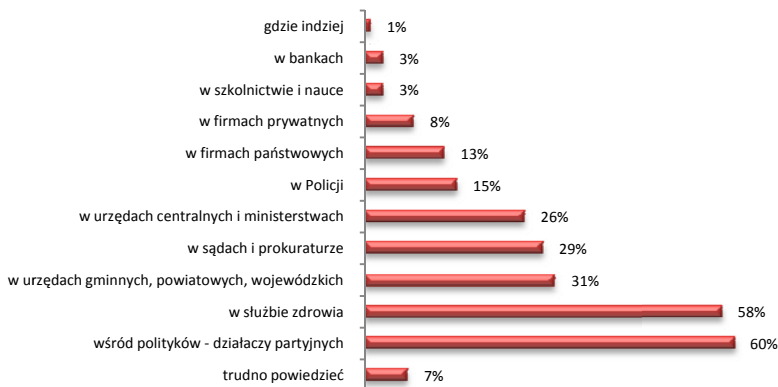
Jednym z badań, ilustrującym postrzeganie korupcji w Polsce, jest wspomniany już *Barometr Korupcji*. Ósma edycja tego sondażu, zrealizowana w grudniu 2007 r.²⁹ na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, pozwoliła na sporządzenie rankingu najważniejszych problemów społecznych w Polsce. Na pierwszym miejscu respondenci wskazali: zatrudnienie i bezrobocie, ochronę zdrowia oraz renty i emerytury (po 66%), następnie biedę (53%), natomiast na trzecim miejscu ankietowani wymienili korupcję (44%). W chwili obecnej, według najnowszych badań TNS OBOP z kwietnia 2010 r., korupcja plasuje się na piątym miejscu w hierarchii najistotniejszych problemów z 21% wskazań i ustępuje miejsca takim zjawiskom, jak bezrobocie (80%), bieda (47%), alkoholizm i narkomania (23%).

Zgodnie z ostatnim pomiarem CBOS z kwietnia 2010 r., w opinii badanych w największym stopniu korupcja szerzy się wśród polityków – działaczy partyjnych, radnych, posłów, senatorów – 60% (patrz wykres nr 32) oraz w służbie zdrowia (58%). Blisko 1/3 respondentów wskazała na urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie (31%), sądy i prokuraturę (29%) oraz urzędy centralne i ministerstwa (26%). Według badanych, korupcja występuje także w Policji (15%), w firmach państwowych (13%) i prywatnych (8%).

Warto nadmienić, iż przekonanie o tym, że polityka jest najbardziej skorumpowaną sferą życia publicznego, było najsilniejsze w roku 2004, kiedy to osiągnęło 64% wskazań. W 2006 r. nastąpiła poprawa społecznej oceny tej kategorii zawodowej (35%), jednak od 2007 r. obserwowany jest stały wzrost odsetka osób uważających polityków za najbardziej podatnych na korupcję. Z kolei poziom przekonania o służbie zdrowia jako najbardziej skorumpowanej dziedzinie życia już od 5 lat utrzymuje się na wysokim poziomie. Nieznacznie lecz systematycznie poprawia się natomiast postrzeganie sądów, prokuratury, a także Policji.

²⁹ Badanie CBOS zrealizowane w dniach 1-4 grudnia 2007 r. na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=870).

Wykres nr 32. Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056

Prowadzone badania pozwalają również na określenie „otoczenia korupcyjnego” Polaków poprzez analizę odpowiedzi na pytania o osobistą znajomość z osobami przyjmującymi korzyści pod różną postacią. Według *Barometru Korupcji 2009*³⁰ w stosunku do wyników badania z listopada 2000 r. odsetek takich osób zmniejszył się o połowę i wyniósł 15%. Wśród nich niemal połowa (45%) zadeklarowała znajomość od trzech do pięciu skorumpowanych osób, 43% przyznało się do znajomości jednej lub dwóch osób, jedynie 8% respondentów wskazało na sześć i więcej osób przyjmujących łapówki. Jednocześnie aż 82% badanych stwierdziło, iż nie zna nikogo takiego.

Wyniki te są porównywalne z uzyskanymi w najnowszym pomiarze przez TNS OBOP w kwietniu 2010 r., gdzie 86% ankietowanych odpowiedziało, iż nie zna osobiście żadnej osoby, która w ostatnich latach przyjęła łapówkę, zaś 82% – osoby, która wręczyła korzyść.

³⁰ Badanie CBOS zrealizowane w dniach 2-8 kwietnia 2009 r. na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1094)

Do badanych kierowano również zapytanie o to, czy oni sami wręczali korzyści. W stosunku do roku 2007, kiedy to 9% respondentów przyznało się do tego rodzaju czynów i zachowań, w roku 2009 odsetek ten zmniejszył się nieznacznie – o 2 punkty procentowe.

Również w zakresie deklaracji co do podejmowanych prób przekupstwa jedynie 9% respondentów przyznało, iż próbowano im wręczyć korzyść, podczas gdy w pierwszej edycji badania w roku 2000 odpowiedzi takich udzieliło 13% ankietowanych.

W sondażu zrealizowanym przez TNS OBOP w kwietniu 2010 r. respondentom zadano pytanie o możliwość „załatwienia sobie za pieniądze” różnych spraw w zakresie działalności trzech podstawowych władz w Polsce – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także tzw. czwartej władzy.

Ponad połowa badanych (55%) wyrażała przekonanie, że łatwo lub nawet bardzo łatwo jest kupić sobie przyjęcie do pracy, blisko połowa respondentów (46%) była zdania, iż podobnie można uzyskać korzystną decyzję w urzędzie gminy, a według 45% badanych można kupić sobie przychyłność gazet. Z kolei 40% ankietowanych wskazało, że za pieniądze można uzyskać korzystną decyzję w wysokim urzędzie państwowym, 36% – że łatwo jest załatwić korzystny dla siebie zapis ustawy sejmowej, a 35% wskazało na „zakup” korzystnego wyroku sądu. Od podejrzeń o korupcję nie były też wolne instytucje kościelne – zdaniem około 1/4 badanych (24%) za pieniądze można uzyskać unieważnienie ślubu kościelnego – patrz tabela nr 26.

Warto podkreślić, iż – w stosunku do wcześniejszej edycji *Barometru* z września 2007 r. – zmniejszył się odsetek wskazań we wszystkich wymienionych kategoriach. W największym stopniu dotyczy to możliwości „zakupu” korzystnej decyzji w urzędzie gminy (spadek o 14 punktów procentowych) oraz w wysokim urzędzie państwowym (o 13 punktów procentowych).

Tabela nr 26. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce można załatwić sobie za pieniądze:

	Łatwo	Trudno	Nie można w ogóle	Trudno powiedzieć
przyjęcie do pracy	55	27	3	15
korzystną decyzję w urzędzie gminy	46	31	4	19
przychyłość gazet	45	30	6	19
korzystną decyzję w wysokim urzędzie państwowym	40	33	6	21
korzystny zapis ustawy sejmowej	36	34	6	24
korzystny wyrok sądu	35	37	8	20
unieważnienie ślubu kościelnego	24	37	14	25

Źródło: TNS OBOP, badanie przeprowadzone w dniach 8-14 kwietnia 2010 r., N=1000

Jednocześnie w omawianym sondażu zapytano o postrzeganą intensywność zjawisk korupcyjnych w zawodach, których reprezentanci często są postrzegani jako skorumpowani. I tak ponad 2/3 respondentów wskazywało lekarzy (69%), ponad połowa sędziów sportowych (57%), blisko połowa policjantów i urzędników gminnych (po 48%), posłów (46%), urzędników powiatowych (45%), radnych i urzędników wojewódzkich (po 43%). Około 1/3 wskazań dotyczyła urzędników ministerstw lub urzędów centralnych (39%), prokuratorów (38%), sędziów (36%) oraz pracowników urzędów skarbowych (33%) – patrz tabela nr 27.

Symptomatyczne jest, jak wielu badanych wskazuje na występowanie zjawiska korupcji wśród przedstawicieli organów odpowiedzialnych za jej zwalczanie. Generalnie jednak, w porównaniu do dwóch wcześniejszych edycji ww. badania w roku 2005 i 2007, zmniejszył się odsetek obywateli wyrażających przekonanie, że za pieniądze można załatwić co się chce, a także nastąpił dalszy wyraźny spadek postrzeganej korupcji w każdym ze wskazanych zawodów.

Tabela nr 27. Jak często, Pana(i) zdaniem, występuje w Polsce zjawisko korupcji wśród osób wykonujących następujące zawody:

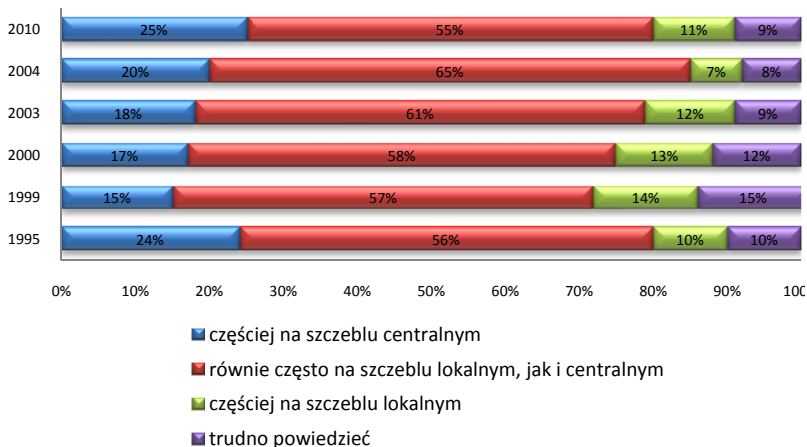
	Często			Rzadko			Trudno powiedzieć		
	2005	2007	2010	2005	2007	2010	2005	2007	2010
lekarze	86	81	69	10	13	21	4	6	10
sędziowie sportowi	82	73	57	6	13	24	12	14	19
policjanci	75	62	48	18	27	37	7	11	15
urzędnicy urzędów gminnych	68	57	48	19	30	34	13	13	18
posłowie	79	65	46	11	19	34	10	16	20
urzędnicy urzędów powiatowych	65	53	45	17	27	34	18	20	21
radni	66	49	43	20	33	34	14	18	23
urzędnicy urzędów wojewódzkich	64	51	43	17	28	33	19	21	24
urzędnicy ministerstw lub innych urzędów centralnych	69	54	39	15	23	36	16	23	25
prokuratorzy	69	52	38	20	30	39	11	18	23
sędziowie	68	48	36	20	34	43	12	18	21
urzędnicy urzędów skarbowych	47	37	33	31	39	43	22	24	24
urzędnicy bankowi	37	27	21	42	52	54	21	21	25
nauczyciele	28	20	15	57	65	69	15	15	16

Źródło: TNS OBOP, badanie przeprowadzone w dniach 8-14 kwietnia 2010 r., N=1000

Na podstawie badań CBOS można zaobserwować dość stabilne opinie w kwestii porównywania częstości występowania korupcji na szczeblu centralnym i lokalnym. Według sondażu CBOS z kwietnia 2010 r., 1/4 badanych uznała, że częściej korupcja występuje na poziomie centralnym (25%), a tylko 11% – że na szczeblu lokalnym.

Ponad połowa respondentów (55%) oszacowała taką samą częstotliwość występowania zjawiska na obydwu poziomach sprawowania władzy (patrz wykres nr 33).

Wykres nr 33. Gdzie Pana(i) zdaniem, częściej zdarzają się przypadki wykorzystywania wysokich funkcji publicznych dla czerpania nieuzasadnionych korzyści – na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) czy też na szczeblu centralnym (sejmu, rządu)?



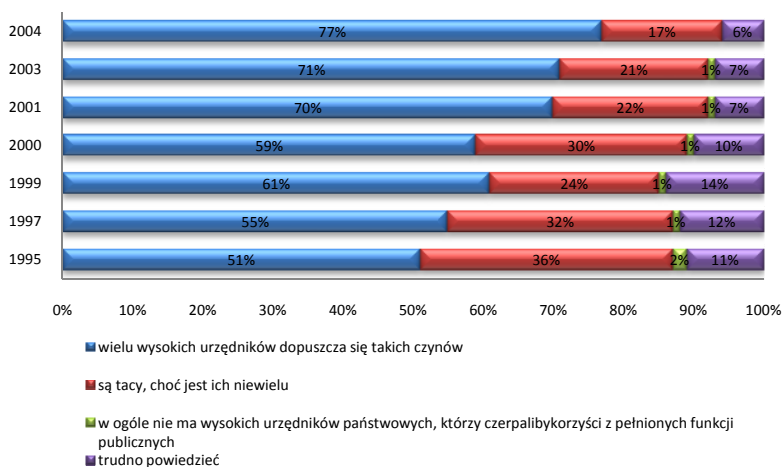
Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056

Wyraźnie dostrzegalne jest również pogłębianie się społecznych przekonań na temat czerpania nieuprawnionych korzyści z pełnionych funkcji publicznych przez wysokich urzędników państwowych. Zaważalny jest systematyczny wzrost odsetka obywateli przekonanych, iż wielu wysokich urzędników dopuszcza się takich czynów. Jeszcze w roku 1995 nieco ponad połowa respondentów (51%) wyrażała to przekonanie, podczas gdy w roku 2004³¹ już ponad 3/4 badanych (77%) uznało, że wielu urzędników wykorzystuje swoje stanowisko.

³¹ Badanie CBOS zrealizowane w dniach 7-10 maja 2004 r. na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych Polaków (N=1006).

Jednocześnie na przestrzeni lat zmniejszył się odsetek Polaków przekonanych, że nieuczciwi urzędnicy stanowią zjawisko marginalne (od 36% w roku 1995 do 17% – w 2004 r.). Analogiczny pogląd, iż nie ma w ogóle urzędników wykorzystujących piastowaną funkcję, był podzielany początkowo jedynie przez nielicznych respondentów (2% w 1995 r.), natomiast w roku 2004 nie występuje w ogóle (patrz wykres nr 34).

Wykres nr 34. Od czasu do czasu słyszy się o wysokich urzędnikach państwowych, którzy czerpią nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Czy uważa Pan(i), że obecnie:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 7–10 maja 2004 r., N=1006

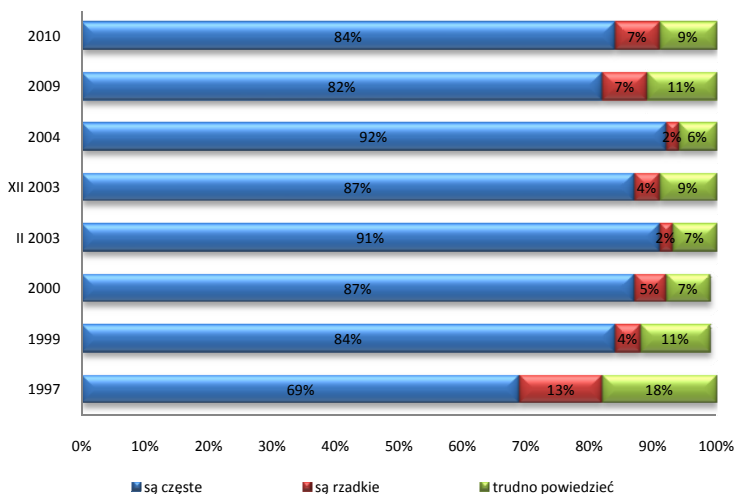
Respondenci poproszeni zostali w badaniu CBOS w kwietniu 2010 r. także o wskazanie konkretnych przejawów wykorzystywania funkcji publicznych przez wysokich urzędników państwowych i polityków oraz ocenę, czy zjawiska takie są częste czy rzadkie³². Uzyskane wyniki wskazują jednoznacznie, iż wciąż zdecydowana większość oby-

³² Do roku 2000 w badaniach CBOS pytano tylko o wysokich urzędników państwowych.

wateli nie ma najlepszego zdania na temat transparentności i uczciwości działań reprezentantów wysokich szczebli władzy.

84% badanych wskazało, że częstym problemem jest zjawisko obsadzania stanowisk w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnymi oraz znajomymi. Wynik ten jest zbliżony do zeszłorocznego, kiedy to wyniósł 82% wskazań, ale niższy od zanotowanego w roku 2004 z 92% wskazań (patrz wykres nr 35).

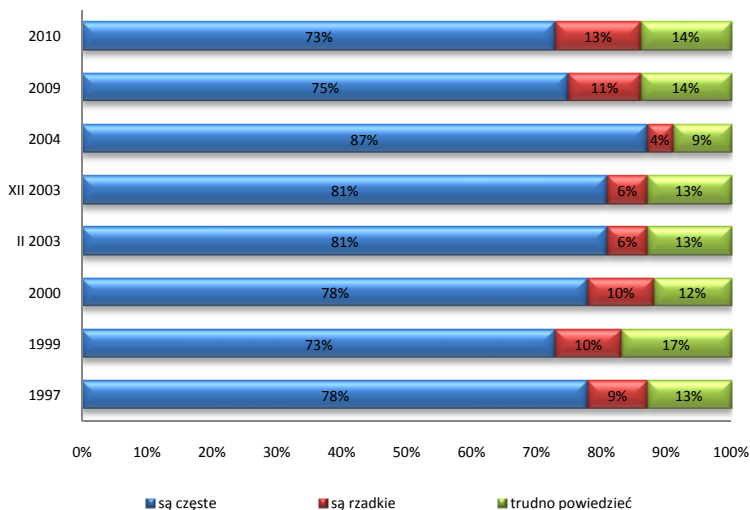
Wykres nr 35. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056

Inny ważny problem stanowi załatwianie kontraktów czy zamówień rządowych dla rodziny oraz znajomych prowadzących działalność gospodarczą. Liczba wskazań wyniosła 73% i była jedną z najniższych od roku 1997. 13% respondentów uznało zjawisko za rzadkie, co z kolei jest wynikiem najwyższym w historii tego badania – patrz wykres nr 36.

Wykres nr 36. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska jak załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne?



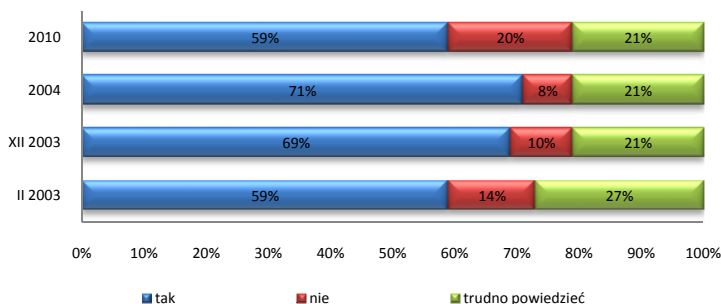
Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056

Niemal 3/4 badanych uznało, że częste są przypadki przyjmowania przez urzędników państwowych i polityków korzyści za załatwienie określonych spraw (73%), a także ich uległość wobec nacisków biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści (72%). Problem wykorzystywania przez urzędników i polityków pieniędzy publicznych na użytek własnej partii, jako często występujący wskazało ponad 2/3 ankieterowanych (69%).

Kilkakrotnie już kierowano do badanych pytanie na temat możliwości doprowadzenia do korzystnych rozwiązań legislacyjnych w Polsce (uchwalenie ustawy, zmiana w prawie) poprzez przekupywanie parlamentarzystów lub innych polityków. Odsetek wskazań pozytywnych w badaniu CBOS z kwietnia 2010 r. osiągnął poziom odnotowany w pierwszym pomiarze w marcu 2003 i wyniósł 59%

(patrz wykres nr 37). Należy przy tym zaznaczyć, iż trzy pierwsze edycje badania, w których zwracano się z tym pytaniem do respondentów, przypadają na okres ujawnienia tzw. afery Rywina oraz prac komisji śledczej w tej sprawie.

Wykres nr 37. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można spowodować uchwalenie ustawy, zmianę prawa czy też nie?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8-19 kwietnia 2010 r., N=1056

W opinii Polaków nie tylko urzędnicy i politycy dopuszczają się działań o charakterze korupcyjnym, również wymiar sprawiedliwości nie jest od nich wolny. W październiku 2005 r.³³ CBOS zapytał o ogólną ocenę działalności wymiaru sprawiedliwości, a także o ocenę poszczególnych instytucji składających się na system przestrzegania prawa, wymierzania sprawiedliwości, walki z przestępczością oraz ochrony praw obywatelskich.

Ogólna ocena działania wymiaru sprawiedliwości w Polsce nie wypadła dla niego korzystnie. Zaledwie 1/5 respondentów (22%) wypowiedziało się pozytywnie, zaś ponad 2/3 badanych (69%) uznało, że funkcjonuje on źle. Do jego podstawowych wad zaliczono – zaraz po opieszałości i powolności działania sądów – brak bezstronności i ko-

³³ Badanie CBOS zrealizowane w dniach 13-16 października 2005 r. na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1003).

rupcję, 21% badanych wskazało na przekupstwo, korupcję, kumoterstwo i powiązania z przestępcami, 4% – korupcję wśród sędziów i prokuratorów, kumoterstwo, nieuczciwość, 3% – brak bezstronności niezawisłości sądów, uleganie naciskom politycznym lub osób wpływowych oraz 3% – brak bezstronności sądów (inne traktowanie bogatych, a inne biednych itp.). Znamienne jest, iż na pytanie, czy do wad systemu wymiaru sprawiedliwości zaliczyć można przekupstwo, twierdząco odpowiedziało 79% badanych.

3.3. Postrzeżenie korupcji w Polsce na tle innych krajów

Poza badaniami nad zjawiskiem korupcji, prowadzone są także badania o charakterze międzynarodowym, pozwalające na obserwowanie sytuacji naszego kraju na tle innych państw. Poniżej zaprezentowano wyniki uzyskane przez Polskę w dwóch najważniejszych rankingach światowych, tj. w *Indeksie Percepcji Korupcji* oraz *Globalnym Barometrze Korupcji*.

Pierwszy z nich – *Indeks Percepcji Korupcji* (IPK, z ang. CPI – Corruption Perceptions Index), realizowany jest przez organizację Transparency International (TI) corocznie od 1995 r. (Polska uwzględniana jest od 1996 r.). W listopadzie 2009 r. TI opublikowała najnowsze wyniki IPK. Badanie objęło 180 krajów świata, zaś Polska znalazła się w nim na 49 miejscu z wynikiem 5 pkt (patrz tabela nr 28). Rezultat ten jest lepszy w stosunku do Indeksu z roku 2008 o 0,4 pkt, zdaniem ekspertów, dzięki politycznemu poparciu, reformom instytucjonalnym oraz zwiększeniu liczby dochodzeń prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Indeks porządkuje kraje według stopnia percepcji korupcji wśród urzędników publicznych oraz polityków i opiera się na szeregu sondaży i badań, przeprowadzanych przez niezależne instytucje (m.in. Gallup International World Bank, PricewaterhouseCoopers oraz The World Economic Forum). Pytania zadawane są zarówno przedsiębiorcom i krajowym ekspertom, jak i obywatelom poszczególnych państw i obcokrajowcom. Istotne jest przy tym, że wskaźnik ten nie odzwier-

ciędlu faktycznego stopnia skorumpowania badanych krajów, lecz oddaje jedynie subiektywne postrzeganie zjawiska korupcji przez respondentów. Tym samym jego wiarygodność różni się w odniesieniu do poszczególnych państw.

IPK klasyfikuje państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji, mierzonej na dziesięciopunktowej skali. Im wskaźnik jest bliższy 10, tym większa przejrzystość i mniejsza korupcja. W najnowszym badaniu w czołówce rankingu – z wynikiem 9,4 pkt – znalazła się Nowa Zelandia, następnie Dania (9,3), Singapur i Szwecja (9,2), najniżej natomiast uplasowały się Somalia (1,1), Afganistan (1,3), Myanmar (1,4) oraz Sudan i Irak (1,5). Dostrzegalna jest tu wyraźna korelacja pomiędzy poziomem korupcji w danym kraju a jego stabilizacją polityczną i sprawnością struktur państwa.

Tabela nr 28. Polska w rankingu IPK

Rok badania	Liczba krajów uwzględnionych w badaniu	Indeks	Miejsce
1996	54	5.6	24
1997	52	5.1	29
1998	85	4.6	40
1999	99	4.2	44
2000	90	4.1	43
2001	91	4.1	44
2002	102	4.0	45
2003	133	3.6	64
2004	146	3.5	67
2005	159	3.4	70
2006	163	3.7	61
2007	180	4.2	61
2008	180	4,6	58
2009	180	5,0	49

Źródło: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2009

Innym badaniem o zasięgu międzynarodowym jest *Globalny Barometr Korupcji* (Global Corruption Report), mający za cel ocenę osobistego doświadczenia korupcji przez społeczeństwo. W 2009 r. został on sporządzony na podstawie opinii ponad 73 tysięcy respondentów w 69 krajach i terytoriach. W 50 krajach badanie na rzecz Transparency International zostało przeprowadzone przez Gallup International jako część *Voice of the People Survey*, natomiast w 19 krajach nieuwzględnionych przez Gallupa, TI zleciła przeprowadzenie badań innym organizacjom. Polska uczestniczy w sondażach *Globalnego Barometru Korupcji* od 2003 r., tj. od jego pierwszej edycji.

Według aktualnych badań 4% Polaków przyznało się do wręczenia łapówki bądź posiadania wiedzy o udziale w takim procederze innej osoby z kręgu rodziny w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Jednak, ponieważ pytanie tego rodzaju stanowi kwestię drażliwą, liczba ta prawdopodobnie jest zaniżona. Dla porównania średnia państw unijnych była nieznacznie wyższa i wyniosła 5%, zaś w skali globalnej wskaźnik ten pozostawał na poziomie 13%.

W badaniu poproszono również obywateli o ocenę zaangażowania rządu w walkę z korupcją. Wyniki polskie nie odbiegają tu znacząco od wyników europejskich czy światowych. 43% polskich respondentów uznało działania rządu za nieskuteczne (w skali UE oraz globalnie wskaźnik ten wyniósł 56%), zaś 21% postrzegало je jako skuteczne (dla porównania w UE wskaźnik ten był nieznacznie wyższy – 24%, natomiast w skali światowej pozostawał na poziomie 31%).

Barometr dostarcza również informacji o stopniu korupcji w różnych sektorach życia publicznego. Ocenie poddawano m.in. partie polityczne, parlament, biznes (sektor prywatny), media, funkcjonariuszy publicznych czy sądownictwo. W przypadku naszego kraju na pierwszym miejscu uplasowali się funkcjonariusze publiczni (3,8 pkt w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieskorumpowani”, zaś 5 – „bardzo skorumpowani”), a następnie biznes (3,6) oraz partie polityczne (3,5). Średni wynik wyniósł 3,5 i tylko nieznacznie różnił się

od wskaźnika dla UE (3,4) oraz od wyniku w skali globalnej, wynoszącego 3,6 pkt.

Warto nadmienić, iż w porównaniu ze średnimi wynikami dla Unii Europejskiej, a także średnimi globalnymi, Polacy w nieco mniejszym stopniu uznają partie polityczne za najbardziej dotknięte korupcją (23%, przy 32% dla UE oraz 29% w skali światowej), natomiast częściej uznają grupę funkcjonariuszy publicznych za sektor skażony tym zjawiskiem (31%, przy 18% dla UE i 26% globalnie).

Interpretując wyniki badań opinii publicznej, należy pamiętać, iż każdorazowo stanowią one jedynie odzwierciedlenie przekonań społecznych, nie zaś rzeczywistego stanu zjawiska korupcji.

Wyniki przywoływanych badań wskazują na dość niski poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych. Wrażenie wszechogarniającej korupcji może być w pewnym stopniu spowodowane nagłaśnianiem przez media przypadków tego zjawiska, jednak korupcyjne czynniki są dostrzegalne dla społeczeństwa przede wszystkim w wyniku bezpośrednich kontaktów z określonymi instytucjami życia publicznego i gospodarczego.

Brak zaufania do państwa i jego struktur oraz nieufność w kontaktach z innymi ludźmi pogłębiają anomie społeczną. Jednocześnie respektowanie określonych wartości, w konfrontacji z zachowaniami innych osób, może rodzić poczucie, że niekorzystanie z istniejących możliwości czerpania zysków z nieetycznego czy niezgodnego z prawem działania to wyraz niezaradności życiowej.

PODSUMOWANIE

Walka z korupcją może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostaną należycie rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które jej sprzyjają. Analizy, prowadzone na podstawie wiedzy posiadanej przez służby i instytucje zajmujące się profilaktyką i zwalczaniem korupcji, wskazują na występowanie w działalności administracji publicznej oraz publicznych podmiotów gospodarczych wciąż tych samych nieprawidłowości systemowych, stwarzających podatny grunt dla zachowań korupcyjnych.

Wśród najważniejszych czynników sprzyjających rozwojowi korupcji wymienić należy czynniki instytucjonalne oraz społeczne.

Czynniki instytucjonalne:

- nadmierna uznaniowość w podejmowaniu decyzji przez urzędników, co jest konsekwencją braku jasnych i przejrzystych zasad regulujących tryb załatwienia spraw;
- brak precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej za realizację poszczególnych zadań, co powoduje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za podjęte decyzje;
- brak dostatecznych kompetencji komórek audytu wewnętrznego, co wynika ze złej organizacji i niewystarczającej obsady kadrowej. Konsekwencją takiego stanu jest koncentrowanie się przede wszystkim na działaniach doraźnych;
- nierówność w dostępie do informacji, co daje możliwość korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dóbr reglamentowanych jedynie przez podmioty, które mają indywidualne metody dotarcia do nich.

Czynniki społeczne:

- więź łącząca korumpowanego z korumpowanym wynikająca z wzajemnych korzyści;

- częste przyzwolenie społeczne na występowanie konfliktu interesów w przypadku osób pełniących funkcje publiczne w związku z wykonywanymi przez nich czynnościami służbowymi, a także ignorowanie tego zjawiska przez współpracowników i przełożonych funkcjonariusza publicznego;
- społeczne przyzwolenie na przyjmowanie korzyści majątkowych przez lekarzy i innych pracowników służby zdrowia;
- solidarność środowisk zawodowych (np. lekarze, funkcjonariusze, wojskowi) dotkniętych korupcją i brak zrozumienia dla powagi problemu, jaki stanowi korupcja w tych grupach zawodowych;
- trudność penetracji niektórych środowisk zawodowych korzystających z przywilejów, co wynika w szczególności z tajemnicy zawodowej, zamkniętego lub szczególnego charakteru danej instytucji (np. szpitale, wojsko, policja, jednostki kontrolne).

Analiza prowadzonych spraw karnych wskazuje, iż coraz częściej zachowania przestępcze charakteryzują się działaniem zbiorowym (dwu lub więcej osób) oraz mnogością różnych rodzajowo czynów przestępnych. Następuje też ciągła profesjonalizacja działań przestępczych, stosowane są coraz doskonalsze metody kamuflażu, wzrasta ostrożność zachowań sprawców. Przestępstwom o charakterze ściśle korupcyjnym towarzyszą często przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, względnie wymiarowi sprawiedliwości. Czyny te pozostają więc w zbiegu realnym z przestępstwami o charakterze korupcyjnym³⁴.

Należy mieć na uwadze, że po wprowadzeniu w 2003 r. do kodeksu karnego tzw. klauzuli bezkarności obserwuje się rozwój mechanizmów służących kamuflowaniu prowadzonej działalności korupcyjnej. Wspomniane rozwiązanie ma na celu rozbić solidarność między przestępcami. W reakcji na nie wykorzystują oni coraz bardziej

³⁴ Por.: M. K. Justyna, *Doświadczenia prokuratury wojskowej w zwalczaniu przestępczości korupcyjnej* (w) Z. Bielecki, J. Szafrąński (red.) *Zwalczane przestępczości korupcyjnej w Polsce*, Szczytno 2007 r., s. 11.

zakamuflowane sposoby, które mają ich uchronić przed odpowiedzialnością karną.

Dane KCIK wskazują, że w 2009 r. liczba stwierdzonych przestępstw korupcyjnych jest o około 30% wyższa niż w 2008 r. Jest to widoczne w szczególności w przypadku artykułów 228 kk, 230 kk, 230a kk i 296b kk.

Jak pokazują badania, przekonanie o powszechności korupcji w życiu publicznym w Polsce utrzymuje się niezmiennie na wysokim poziomie. Trzy czwarte Polaków uważa, że między 2007 a 2009 rokiem poziom korupcji powiększył się lub nie zmienił. Z badań wynika, że Polacy za najbardziej skorumpowaną grupę uważają funkcjonariuszy publicznych. Szczególnie niepokojący jest niski poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych.

Zjawisko korupcji powoduje nie tylko szkody w wymiarze ekonomicznym, ale również negatywnie oddziałuje na mentalność oraz świadomość społeczną. Skuteczne przeciwdziałanie konsekwencjom korupcji wymaga zatem intensyfikacji podejmowanych działań, które nie mogą ograniczać się jedynie do sfery legislacyjnej czy administracyjnej, lecz muszą obejmować aktywność o charakterze informacyjno-edukacyjnym. W celu poszerzenia wiedzy na temat zjawiska konieczne jest również wdrożenie rozwiązań, które pozwolą na standaryzację gromadzenia informacji statystycznych, umożliwią koordynację działań oraz podejmowanie wspólnych czynności.

Niezbędne wydaje się także opracowanie metodologii badań zjawisk korupcyjnych. Obecnie mają one charakter wyrywkowy, dotyczą poszczególnych grup zawodowych, obszarów jej występowania, koncentrują się przede wszystkim na ocenie czynników mogących wpływać na podatność na korupcję. Wyniki badań tego zjawiska są więc istotnie fragmentaryczne.

Znacznie różnią się statystyki zagrożeń korupcją publikowane przez organy ścigania, instytucje naukowe czy pozarządowe i ośrodki monitorowania zjawisk korupcyjnych. Każda ze służb oraz organów państwowych stosuje odmienną metodologię gromadzenia danych

dotyczących realizacji swoich ustawowych zadań. Z tego względu są one niejednolite, co powoduje, że niemożliwe jest ich przetworzenie i sformułowanie wspólnych wniosków. Należałoby więc rozważyć wdrożenie rozwiązań mających na celu skuteczną koordynację wymiany informacji między służbami, zgodnie z art. 29 ustawy o CBA. W kontekście prac nad kolejnymi edycjami „Mapy korupcji” wydaje się celowe nałożenie na służby i organy ścigania obowiązku raportowania co roku o efektach procesowych, ujawnionych mechanizmach przestępczych, sprawcach, trendach itp.

SPIS WYKRESÓW

1. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK przez Policję, Prokuraturę, SG, ŻW oraz CBA w latach 2004-2009.
2. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w latach 2004-2009, wg kwalifikacji prawnej czynu.
3. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w podziale na poszczególne kwalifikacje prawne w latach 2004-2009.
4. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004-2009.
5. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną.
6. Liczba zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną.
7. Liczba rejestracji dotyczących osób podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2009.
8. Wartość korzyści majątkowych osiągniętych z popełnienia przestępstw korupcyjnych ujawnionych przez Policję w latach 2004-2009, w tysiącach złotych.
9. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych i zakończonych przez ABW w sprawach korupcyjnych w latach 2004-2009.
10. Sposób zakończenia postępowań prowadzonych przez ABW w sprawach korupcyjnych w latach 2004-2009.
11. Liczba wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych przez CBA w latach 2006-2009 w sprawach z art. 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 296a, 296b kk.
12. Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez Wywiad Skarbowy w latach 2004-2008, w tysiącach złotych.

13. Liczba funkcjonariuszy Policji podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2008 z podziałem na kwalifikację prawną.
14. Liczba podejrzanych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej, którym w latach 2004-2009 przedstawiono zarzuty o charakterze korupcyjnym.
15. Liczba podejrzanych funkcjonariuszy Służby Celnej, którym w latach 2004-2009 przedstawiono zarzuty o charakterze korupcyjnym.
16. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych i zakończonych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009.
17. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych wszczętych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009.
18. Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009 w tysiącach złotych.
19. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009.
20. Zarzuty karne w postępowaniach przygotowawczych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną.
21. Liczba podejrzanych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004-2009 w podziale na kwalifikację prawną.
22. Liczba prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne w latach 2004-2008.
23. Liczba osadzonych z art. 228-231, 250a, 296 i 296b kk.
24. Kraj pochodzenia osadzonych z art. 228- 231, 250a, 296a i 296b kk.
25. Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w postępowaniach prowadzonych przez prokuraturę wojskową w latach 2004-2009, według wieku.
26. Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?
27. Czy sądzi Pan(i), że w Polsce występuje korupcja?

28. Czy w ciągu ostatniego roku korupcja w Polsce.
29. Które ze stwierdzeń bliższe jest Pana(i) własnym poglądom?
30. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy, Pana(i) zdaniem:
31. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy, Pana(i) zdaniem:
32. Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?
33. Gdzie Pana(i) zdaniem, częściej zdarzają się przypadki wykorzystywania wysokich funkcji publicznych dla czerpania nieuzasadnionych korzyści – na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) czy też na szczeblu centralnym (sejmu, rządu)?
34. Od czasu do czasu słyszy się o wysokich urzędnikach państwowych, którzy czerpią nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Czy uważa Pan(i), że obecnie:
35. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.?
36. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska jak załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne?
37. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można spowodować uchwalenie ustawy, zmianę prawa czy też nie?

SPIS TABEL

1. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez poszczególne organy w latach 2004-2009 wg kwalifikacji prawnej czynu.
2. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez ABW w roku 2009.
3. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez ABW w roku 2009.
4. Podstawa wszczęcia postępowań w sprawach korupcyjnych przez ABW w latach 2004-2009.
5. Postępowania z art. 228-229 kk w 2009 r. z podziałem na województwa.
6. Postępowania z art. 228-229 kk z podziałem na województwa w 2008 r.
7. Postępowania z art. 228-229 kk z podziałem na województwa w 2007 r.
8. Postępowania z art. 228-229 kk z podziałem na województwa w 2006 r.
9. Postępowania z art. 228-229 kk z podziałem na województwa w 2005 r.
10. Liczba funkcjonariuszy Policji podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2008.
11. Liczba przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy Policji w latach 2006-2008 wg kwalifikacji prawnej.
12. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009.
13. Postępowania przygotowawcze wszczęte przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009 w poszczególnych województwach.
14. Postępowania przygotowawcze zakończone przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009.
15. Przestępstwa korupcyjne stwierdzone przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004-2009.

16. Płeć podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach prowadzonych przez ABW w 2009 r.
17. Płeć podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez CBA w 2009 r.
18. Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez CBA w 2009 roku według wieku.
19. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez ABW w roku 2009 według wieku.
20. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez Żandarmerię Wojskową w 2009 r. według wieku.
21. Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych (z wybranych artykułów kk) wykrytych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w 2009 r. według wieku.
22. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w postępowaniach prowadzonych przez ABW w roku 2009 według wykształcenia.
23. Liczba podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw korupcyjnych wykrytych przez Żandarmerię Wojskową w 2009 r. według wykształcenia.
24. Liczba podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach prowadzonych przez ABW w roku 2009 według zajmowanego stanowiska/funkcji.
25. Dotychczasowa karalność podejrzanych i oskarżonych o przestępstwa korupcyjne w postępowaniach prowadzonych przez ABW w 2009 r.
26. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce można załatwić sobie za pieniądze.
27. Jak często Pana(i) zdaniem, występuje w Polsce zjawisko korupcji wśród osób wykonujących następujące zawody.
28. Polska w rankingu IPK.