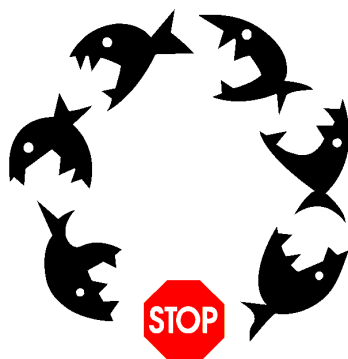


KORUPCJA I MECHANIZMY JEJ ZWALCZANIA



Autorzy:

Daniel Palacz – Wydział do Walki z Korupcją Śląskiej KWP w Katowicach

Andrzej Wojtkowski – Biuro Koordynacji Służby Kryminalnej KGP w Warszawie

Dariusz Woźnicki – Wydział do Walki z Korupcją Śląskiej KWP w Katowicach

Opracowanie zostało sfinansowane z Grantu Fundacji Forda

Warszawa 2001

SPIS TREŚCI

I. Kategorie i typy przestępstw łapówkarstwa w ujęciu kodeksowym i pozakodeksowym oraz kryminologicznym.	3
II. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcję publiczną.....	9
III. Kategorie i typy korupcji wyróżnione na podstawie kryterium kryminologicznego.	12
IV. Prawne możliwości ścigania korupcji oraz instytucje realizujące te cele	15
V. Rozmiary, struktura i dynamika zjawiska korupcji w świetle statystyki policyjnej	20
BIBLIOGRAFIA:.....	22

“ ... Korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza zasady uczciwości społecznej, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom społeczeństwa ... ”

(Preambuła prawnokarnej konwencji o korupcji podpisana przez Polskę w Strasburgu 27.02.1997 roku)

I. Kategorie i typy przestępstw łapówkarstwa w ujęciu kodeksowym i pozakodeksowym oraz kryminologicznym.

Polski kodeks karny z 06.06.1997 roku wyróżnia następujące typy przestępstw o charakterze korupcyjnym:

I. łapownictwo bierne (sprzedajność) określone w art.228 § 1 kodeksu karnego, jako typ podstawowy określa następujące zachowania:

- przyjmowanie korzyści majątkowych lub osobistych
- obietnicę przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej
- żądanie korzyści majątkowej lub osobistej

Dopuszczenie się tego przestępstwa zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Wymieniony w § 2 typ uprzywilejowany odnoszący się do wypadku mniejszej wagi zagrożony jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Wyróżniony w § 3 i 4 typ kwalifikowany ma zastosowanie wówczas, gdy popełnienie przestępstwa, o którym mowa wyżej nastąpiło w związku z naruszeniem prawa oraz uzależnieniem wykonania czynności od otrzymania korzyści majątkowej i usankcjonowane jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Natomiast inną karę przewidział ustawodawca określając zachowanie polegające na przyjęciu lub obietnicy przyjęcia korzyści majątkowej znacznej wartości, za co obecnie sprawca ponosi karę pozbawienia wolności od lat 2 do 12.¹

Podmiotem przestępstwa określonego w art. 228 kk jest osoba pełniąca funkcję publiczną oraz tzw. zagraniczny funkcjonariusz publiczny.²

Przez pojęcie sprzedajności należy rozumieć wykorzystywanie przez osobę pełniącą funkcje publiczną posiadanej pozycji prawnej dla osiągnięcia nienależnych zysków. W swej istocie sprzedajność jest szczególną formą wyzysku.

¹ Ostatnia nowelizacja prawa karnego dot. zaostrzenia kar niektórych przestępstw weszła w życie w dniu 04.02.2001 roku (Dz.U. Nr 93. poz.1027)

² Osoba pełniąca funkcję publiczną w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej

Jako przykład można wskazać przypadek dot. przyjęcia kwoty 2.845,81 złotych przez prezesów katowickiego przedsiębiorstwa państwowego w zamian za usunięcie z listy zwolnionych długoletniej pracownicy. Krystynie M., do jubileuszu 30 lat pracy brakowało zaledwie kilku miesięcy. Nieoczekiwanie znalazła się jednak na liście pracowników przewidzianych do grupowego zwolnienia. Wyjście z sytuacji znalazł prezes firmy, który obiecał kobiecie, że jej nie zwolni, pod warunkiem, że odda mu całą kwotę przewidzianą na jubileusz 30 lat pracy. Zdesperowana kobieta zgodziła się na stawiane warunki. Kiedy dostała pieniądze “uzbrojona” w dyktafon poszła do szefa przekazać mu obiecaną kwotę. Prezesa jednak nie było. Zastąpił go zastępca, który stwierdził, że o wszystkim wie i odbierze pieniądze. Kobieta nagrywając całą rozmowę poprosiła o przeliczenie na głos całej kwoty. Zapytała również, czy może sobie zachować na pamiątkę 30 lat pracy końcówkę jubileuszu – 81 groszy. Wiceprezes kategorycznie odmówił twierdząc, że przecież umowa opiewała na całą jubileuszową kwotę. Co do grosza.

Prokuratura Rejonowa w Katowicach przedstawiła prezesowi przedsiębiorstwa zarzut przyjmowania korzyści majątkowej w związku z zajmowaniem funkcji publicznej. Wiceprezesowi zarzucono pomocnictwo w tym procederze. Obaj mężczyźni przebywają na wolności, wpłacili po 3 tysiące złotych poręczenia majątkowego.³

2. **Łapownictwo czynne** (przekupstwo) określa przepis art. 229 § 1 kodeksu karnego, jako typ podstawowy odnosi się do udzielenia lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną. Czyn ten obecnie zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Zrównanie odpowiedzialności dającego i biorącego łapówkę jest nowym rozwiązaniem prawnym. Dotychczas osoba naruszająca dyspozycję art. 229 § 1 (wręczający łapówkę) podlegała karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Typ uprzywilejowany określony w § 2 określa przypadki mniejszej wagi i analogicznie jak w przepisie art. 228 § 2 stanowi, że sprawca który dopuści się jego popełnienia podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Typ kwalifikowany opisany w § 3 ma zastosowanie wówczas, gdy sprawca działa aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa - za co przewidziana jest kara pozbawienia wolności od roku do lat 10. Inną kwalifikowaną formą jest udzielenie bądź obietnica udzielenia korzyści majątkowej znacznej wartości zagrożona karą pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Oba wymienione typy kwalifikowane tego przestępstwa podlegają zaostrzonym karom. Poprzednie uregulowanie kodeksowe przewidywało karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. Art. 229 § 5 określa zachowanie polegające na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu w związku z pełnieniem tej funkcji. W tym przypadku przepisy § 1 – 4 stosuje się odpowiednio.

Przez przekupstwo rozumiemy udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, aby zwrócił on szczególną uwagę na interesy osoby przekupującej.

³ Wszystkie przykłady zostały przytoczone w oparciu o doniesienia prasowe

“ ... Pijany 46 letni mieszkaniec Miasteczka Śląskiego chciał przekupić tarnogórską drogówkę 100 – złotowym banknotem. Policjanci pieniądze wzięli, a potem o wszystkim opowiedzieli przełożonym. Kierowca trafił na 2 miesiące do aresztu. ...”

“ ... O tym, że dawanie łapówek nie popłaca przekonał się 39 – letni obywatel Niemiec, który prowadził samochód pod wpływem alkoholu. Podczas kontroli drogowej w Raciborzu wsunął do kieszeni kurtki jednego z policjantów 100 marek. Sprawa skończy się w sądzie, a nieuczciwy Niemiec musiał wpłacić 10 tysięcy złotych tytułem poręczenia majątkowego. ...”

“ ... 200 złotych łapówki chciał wręczyć także kierowca malucha, mieszkaniec woj. małopolskiego policjantom z Dąbrowy Górniczej. Prowadził on auto po pijanemu. ...”

3. opłacony protekcyjizm, tj. czyn określony w art.230 kodeksu karnego zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 3.

Dla wyczerpania znamion przestępstwa płatnej protekcji sprawca musi:

- powoływać się na swoje wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego
- podjąć się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę

“ ... W Ośrodku Egzaminowania Kierowców w Rybniku działała dobrze zorganizowana szajka, a inspektorzy WORD są naganiaczami skorumpowanego egzaminatora. W ośrodku można było kupić prawo jazdy kategorii “B” za 1.500 złotych, rozszerzone o uprawnienia do prowadzenia ciężarówek i traktorów kosztowało do 2.300 złotych. Oczywiście o żadnym egzaminie nie było mowy, niektórzy z nowo upieczonych posiadaczy prawa jazdy nie umieli nawet prowadzić samochodu. Pomimo wysokich cen ludzie masowo korzystali z tej oferty. Pieniędźmi wszyscy zamieszani w tą sprawę dzielili się sprawiedliwie. ...”

4. przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku, tj. przestępstwo określone w art. 231 kodeksu karnego

Dla bytu tego przestępstwa, jako typu podstawowego, spełniony musi być warunek działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego za co grozi kara pozbawienia wolności do lat 3. Typ kwalifikowany określony w § 2 stanowi o przypadku dopuszczenia się tego czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, sprawca czynu podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Typ uprzywilejowany to działanie nieumyślnie sprawcy i wyrządzenie istotnej szkody, za którą ustawodawca przewidział grzywnę, karę ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

Przykład obrazujący przekroczenie uprawnień, o którym mowa wyżej dot. sprzedaży przez zarząd miasta Tychy gruntu wartego 7 milionów za 35 tysięcy złotych.

“ ... W dniu 19.03.1998 roku zawarty został akt notarialny na mocy którego działający w imieniu zarządu Tychów wiceprezydenci Anna K. i Czesław S. zamienili się na działki z obywatelem miasta Józefem B. Gmina oddała panu B grunt znakomicie usytuowany komunikacyjnie, zlokalizowanemu w bezpośrednim sąsiedztwie Specjalnej Strefy Ekonomicznej, w zamian zaś wzięła podmokłe, do niczego nie nadające się nieużytki pod lasem podmiejskiej dzielnicy Żwaków. Wymiana taka była możliwa m.in. dlatego gminny grunt wyceniono łącznie na 35 tysięcy złotych, żwakowskie bagna zaś warte były 21 tysięcy złotych. Działająca w imieniu Józefa B. firma developerska odsprzedała ziemię przy ul. Towarowej spółce z siedzibą w Wałbrzychu. Puszczone przez zarząd Tychów ziemia za 35 tysięcy złotych nabrała nagle wartości ponad stukrotnie wyższej. Wałbrzyska firma dała mianowicie Józefowi B. za grunt przy Specjalnej Strefie Ekonomicznej sumkę: 3.674.256 złotych. Nowy właściciel kupował grunt dla firmy “Tesco Polska”, która zamierzała tam postawić hipermarket. I postawiła płacąc za tę możliwość prawie 7 milionów złotych, a więc znowu dwukrotnie więcej niż wziął poprzedni pośrednik. ...”

Nadto na uwagę zasługują inne przepisy kodeksu karnego oraz ustaw, których celem było określenie niektórych zachowań mających znamiona szeroko pojętej korupcji. Należą do nich:

- 5. udzielenie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowej za działanie na szkodę wierzycieli** w związku z postępowaniem upadłościowym lub zmierzającym do zapobiegnięcia upadłości – art. 302 § 2 kodeksu karnego oraz określone w § 3 tego artykułu działanie polegające na przyjęciu korzyści lub jego żądaniu za działanie na szkodę innych wierzycieli (kodeks przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 3).
- 6. ustawa z dnia 21.08.1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne** (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.).

Ustawodawca wprowadzając ograniczenie zatrudnienia i prowadzenia działalności przez osoby wymienione w art. 2 ustawy, miał na celu wyeliminowanie kolizji interesów w przypadku równoczesnego pełnienia funkcji publicznych a uzyskiwaniem korzyści materialnych wynikających z zatrudnienia w sektorze gospodarczym.

Art. 14 wym. ustawy kryminalizuje zachowanie polegające na podaniu nieprawdy w oświadczeniu majątkowym

Art. 15 zabrania zatrudniania osób wym. w ustawie i stanowi wykroczenie.

Ustawa narzuca obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych osobom na następujących stanowiskach:

- sędziów Sądu Najwyższego,
- sędziów sądów powszechnych,
- komorników sądowych,
- prokuratorów,
- radnych,
- na niektórych stanowiskach w Regionalnych Izbach Obrachunkowych,
- adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód,
- sędziów NSA,

Szczegółowa analiza przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późniejszymi zmianami), oraz próba zinterpretowania obowiązujących w tej materii przepisów prawnych czy dokonania jednolitej wykładni doprowadziła do uznania opinii podważającej jakości materiału prawodawczego. Zasadniczą kwestią budzącą wątpliwości jest przepis art. 6 ust. 2, który nie określa czy członkowie zarządu gmin zasiadający w spółkach prawa handlowego, w których założycielem jest samorząd terytorialny, mają zakaz pobierania z tego tytułu wynagrodzenia. Ponadto należy zauważyć, że art. 6 ust. 1 nie wskazuje wyraźnie jaki organ ma uprawnienie do delegowania osób pełniących funkcje publiczne do spółek prawa handlowego. Mówi się tylko ogólnie o wyznaczeniu danych osób. Znane są w związku z tym przypadki, gdzie osoba taka okazuje pisemną delegację spółki prawa handlowego. W innych przypadkach organem delegującym jest zarząd gminy bądź rada gminy.

Przyglądając się konstrukcji art. 10 ust. 4 stwierdzamy, że oświadczenie majątkowe, o którym mowa w ust. 1 składa się przed objęciem stanowiska, a następnie co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także w dniu opuszczenia stanowiska

Oceniając sformułowanie: ... **według stanu na dzień 31 grudnia** ... widać, że ważność sporządzonego oświadczenia majątkowego ma moc prawną tylko na 1 dzień, tzn. 31 grudnia.

Polskie prawo karne zakłada, że w przypadku wyczerpania ustawowych znamion przestępstwa (w tym również przestępstw o charakterze korupcyjnym) odpowiedzialności karnej podlegają wspólnie: wręczający korzyść majątkową jak również przyjmujący ją. Rozwiązanie to wynika z konstrukcji art. 18 § 1 i art. 20 k.k.

W przepisach art. 60 i 61 k.k. przewidziane są okoliczności, które w szczególnie określonych sytuacjach chronią niektóre podmioty przestępstwa.

I. Art. 60 kodeksu karnego zakłada nadzwyczajne złagodzenie kary, które może zastosować Sąd w stosunku do:

- młodocianego (w celu jego wychowania)
- jeżeli pokrzywdzony pojednał się ze sprawcą, szkoda została naprawiona albo pokrzywdzony i sprawca uzgodnili sposób naprawienia szkody
- ze względu na postawę sprawcy, zwłaszcza gdy czynił starania o naprawienie szkody lub o jej zapobieżenie
- jeżeli sprawca przestępstwa nieумыślnego lub jego najbliższy

poniósł poważny uszczerbek w związku z popełnionym przestępstwem

Ponadto Sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawni on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w jego popełnieniu oraz istotne okoliczności jego popełnienia. Odstąpienie od wymierzenia kary jest zawsze fakultatywne.

2. Art. 61 kodeksu karnego stanowi, że Sąd może odstąpić od wymierzenia kary (w określonych przez ustawę przypadkach), zwłaszcza gdy rola sprawcy w popełnieniu przestępstwa była podrzędna, a przekazane informacje przyczyniły się do zapobieżenia popełnieniu innego przestępstwa.

II. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcję publiczną

Kwestią budzącą kontrowersje jest problem określenia podmiotu łapownictwa. Interpretacja podmiotu przestępstwa podzieliła doktrynę na dwa przeciwstawne obozy. Jedni uważają, że podmiotem łapownictwa może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny, inny - że także osoby nie będące funkcjonariuszami publicznymi, tj. osobami pełniącymi funkcję publiczną.

Nadto należy zauważyć, że rozważania te dotyczą wyłącznie podmiotu przestępstwa łapownictwa biernego (sprzedajności). Podmiotem łapownictwa czynnego (przekupstwa) jest bowiem każda osoba (podmiot ogólnosprawczy). Pojęcie funkcjonariusza publicznego definiuje art. 115 § 13 kodeksu karnego.

Do tej kategorii zalicza się:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
2. poseł, senator, radny,
3. sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, zawodowy kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
4. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
5. osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,
6. osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,
7. funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
8. osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Wykładnia do kodeksu karnego z 1969 roku pomimo podobieństwa w ujęciu podmiotu przestępstwa łapownictwa biernego oraz relacji w sferze pojęciowej pomiędzy osobą pełniącą funkcje publiczne a funkcjonariuszem publicznym wyraźnie rozróżniała oba te zwroty. Ustawodawca określając podmiot przestępstwa sprzedajności użył słów: "Kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej" oraz "Kto pełniąc funkcję publiczną" (art. 239 k.k. z 1969 roku § 1 a 2 i 3). Jak widać wyeksponowana została funkcja pełniona przez ten podmiot. W związku z tym doktryna przyjęła stanowisko, że każdy funkcjonariusz publiczny niewątpliwie pełni funkcję publiczną.

Dążąc do wyeliminowania luki prawnej w tak istotnej i podstawowej kwestii jak określanie podmiotów przestępstw korupcyjnych należałoby zaproponować optymalne rozwiązanie poprzez zdefiniowanie pojęcia: "funkcjonariusz publiczny" i "osoba pełniąca funkcję publiczną". Sugerując tu pewne rozwiązanie należałoby rozważyć możliwość albo odstąpienia od prób wyliczania osób oraz zajmowanych przez nich stanowisk w państwie albo maksymalnego sprecyzowania i uzupełnienia tego wykazu. Niedookreślenie pojęć ustawowych ułatwia omijanie prawa sprzyjając powstawaniu nowym formom przestępczości. Przepis art. 115 § 13 k.k. narzuca określony szablon kategorii osób, omijając jednocześnie

niektóre kategorie zawodowe (np. lekarzy, nauczycieli, rzeczoznawców dokonujących wartościowania strat w mieniu, prezesów Spółdzielni Mieszkaniowych, czy sędziów sportowych).

Warto w tym miejscu sięgnąć do rozwiązań kodeksowych z 1932 roku. Określone tam przekupstwo czynne w art. 134 lub 135 dot. urzędnika lub innej osoby w celu skłonienia tego urzędnika do naruszenia obowiązku służbowego. Dotyczy to urzędnika, który podczas lub w związku ze swoim urzędowaniem narusza prawo. Konkludując zauważamy, że urzędnik musi naruszyć prawo, a zatem działać niezgodnie z ustawą, która określa zakres jego uprawnień.

We wstępnym projekcie zmian kodeksu karnego, przygotowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości zaproponowano umieszczenie w k.k. definicji “funkcji publicznej” o następującym brzmieniu:

“Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, a także inna osoba, której obowiązki w zakresie działalności publicznej określa ustawa”.

Zapis ten jest pojęciowo szerszy, wyklucza jakiegokolwiek manipulowanie użytymi w kodeksie pojęciami.

Wykładnia przepisów kodeksu karnego zawarta w komentarzu art. 228 nie wyjaśnia na czym polega odpowiedzialność karna za przyjęcie łapówki “w związku z pełnieniem funkcji publicznej”. W żadnym przepisie też nie wyjaśniono na czym polega funkcja publiczna.

W 1998 roku przed Sądem Gospodarczym w Legnicy toczył się proces pomiędzy Marianną K. a Spółdzielnią Mieszkaniową im. Staszica w Lublinie. Spółdzielnia rozwiązała z nią umowę najmu. Marianna K. poinformowała sąd, że z najmu lokalu, w którym prowadziła sklep i pizzerię, korzystać mogła tak długo, jak długo prezesowi tej spółdzielni wręczała pieniężne łapówki. Podala jego nazwisko, nazwiska świadków i okoliczności opłacania się łapówkami. Sąd Gospodarczy przesłał jej zeznania do Prokuratury Rejonowej w Lublinie, która wszczęła śledztwo. Wobec niejednoznaczności w określeniu osoby pełniącej funkcję publiczną sprawa została umorzona.

57 – letni obecnie Czesław Sz. Nauczyciel matematyki w zespole szkół rolniczych, w ciągu kilku lat (do stycznia 2000 roku) wziął 1470 złotych od rodziców lub znajomych 17 uczniów zagrożonych oceną niedostateczną. W zamian za to wystawiał pozytywne oceny okresowe bądź roczne. Aby skończyć szkołę, trzeba mieć nie tylko w głowie, lecz też w portfelu – mawiał na lekcjach do swoich uczniów. Narzekał również, że nie ma pieniędzy na kuchenkę mikrofalową dla żony, zakup nowego telewizora czy reperację samochodu. Młodzież dobrze wiedziała o co chodzi. Podczas śledztwa ustalono, że jednorazowo brał 50 – 100 złotych. Gdy prokuratura wszczęła postępowanie, miał powiedzieć dziewczynie i chłopcu w klasy maturalnej: Jeśli wam przyjdzie do głowy zeznawać na moją niekorzyść, to się postaram, żebyście nie zdali matury. Oznajmił im przy tym, że ma znajomości w sądzie i nikt mu nic nie zrobi.

Prokuratura uznała, że Czesław Sz., jako nauczyciel, pełnił funkcję publiczną i za żądanie oraz przyjęcie łapówek oskarżyła go z art. 228 § 4 kodeksu karnego. Drugi czyn, popełniony w lutym 2000 roku zakwalifikowała jako groźbę bezprawną użytą w celu wywarcia wpływu na świadków (art. 245 kk).

Tymczasem akt oskarżenia trafił do Sądu Rejonowego w Lublinie. Na posiedzeniu niejawnym SR umorzył postępowanie karne odnośnie dwóch zarzutów wobec Czesława Sz.. Zdaniem sądu nauczyciel nie pełnił funkcji publicznej, nie wykonywał bowiem czynności związanych z administrowaniem, zarządzaniem lub podejmowaniem decyzji w rozumieniu ustawy – Karty Nauczyciela.

III. Kategorie i typy korupcji wyróżnione na podstawie kryterium kryminologicznego.

Uwzględniając kryterium kryminologiczne, łapownictwo możemy podzielić na:

I. Łapownictwo administracyjne. Związane jest m.in. z świadczeniem pozaekonomicznych usług w zakresie oświaty, służby zdrowia, opieki społecznej. Występuje w różnych działach administracji publicznej. Dokonując wyróżnienia tego kryterium należy zauważyć przypadki korumpowania osób pełniących funkcje publiczne zmierzające do udaremnienia postępowania karnego czy administracyjnego i bezpośredniego wpływania na ich przebieg. Innymi przykładami mogą być:

- wpływanie na treść decyzji administracyjnej
- przyznanie kredytu lub pożyczki
- legalizacja pojazdów
- wydawanie uprawnień i zdawanie egzaminów państwowych

W 2000 roku Policja zatrzymała zastępcę Burmistrza gminy Warszawa Włochy podejrzanego o przyjmowanie korzyści majątkowych od firm wykonujących roboty na rzecz gminy. Wyżej wymienionemu udowodniono 6-ciokrotne przyjęcie łapówki w wysokości 7 % wartości miesięcznego przerobu, co stanowiło około 1.800 złotych miesięcznie.

Niebezpieczeństwo korupcji administracyjnej wzrasta wówczas, gdy dołączają do niej elementy korupcji gospodarczej. W związku z tym w celu przeciwdziałania podobnym zjawiskom, na wzór niektórych krajów o ustabilizowanej sytuacji gospodarczej, w uchwalonym przez rząd projekcie o zmianie ustawy - kodeks karny w art. 296 wniesiono poprawkę o następującym brzmieniu:

“Kto pełniąc w jednostce prowadzącej działalność gospodarczą funkcje kierowniczą lub mając istotny wpływ na podjęcie decyzji związanej z działalnością tej jednostki, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej lub innej jednostce szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat”.

Ujawnianie i udowadnianie aktów sprzedajności, bez względu na sposób legislacji tego zjawiska, było jest i pozostanie trudnym zadaniem. O wiele łatwiej ustalać niezgodność postępowania z obowiązującymi regułami. Docenienie społecznej szkodliwości tych pozornie drobnych naruszeń prawa może być głównym wkładem wymiaru sprawiedliwości w przeciwdziałanie korupcji. Szczególnie skuteczne zdaje się stosowanie środków karnych w postaci okresowych lub stałych zakazów czy utraty praw wykonywania danej działalności lub zajmowania określonych stanowisk, co niestety wymagałoby odpowiednich przedsięwzięć prawotwórczych.

2. Przez **łapownictwo gospodarcze** rozumie się tu tylko te akty sprzedajności i przekupstwa, które występują w życiu gospodarczym państwa. Należy uznać, że sektor gospodarki, który w sposób szczególnie uzależniony jest od decyzji instytucji państwowych i społecznych, bardziej sprzyja okazjom do popełniania przestępstw korupcyjnych. W tych przypadkach zainteresowana strona skłonna jest wystąpić na drogę przestępstwa, aby zjednać osobę pełniącą funkcję publiczną dla swoich partykularnych interesów. W tym przypadku motywem popełniania przestępstw jest tło gospodarcze, osiąganie z działalności gospodarczej zysków materialnych. Charakterystyczną cechą łapownictwa gospodarczego jest jego długotrwały cykl. Czas trwania przestępczej działalności może być uzależniony od czasu trwania :współpracy”. Proceder przestępczy zakamuflowany jest pod pozorem legalnych operacji gospodarczych, finansowych i handlowych.

Kazimierz S. Zarządca komisaryczny PPKS w Żywcu został oskarżony o poświadczenie nieprawdy oraz przyjmowanie łapówek. Wręczał je Grzegorz Hutyra, prezes firmy “Bohurex” . Obaj mężczyźni poznali się w 1999 roku, kiedy to Kazimierz S. został powołany przez Wojewodę na zarządcę komisarycznego żywieckiego PPKS-u. Firma była w fatalnej kondycji finansowej. S. miał nadzorować jej program naprawczy. Jak ustalono w toku śledztwa, kilka tygodni po nominacji PPKS za zgodą zarządcy sprzedał firmie “Bohurex” dziewięć wyeksploatowanych autobusów. Grzegorz H. Płacił za nie po 1.000 złotych od sztuki. Następnie wyremontowane autobusy kupiła od “Bohurexu” Centrala Zaopatrzenia Górnictwa. Centrala odsprzedała je potem PPKS-owi. Tyle że za milion złotych. Powołani biegli sprawdzają, czy autobusy były rzeczywiście wyremontowane i czy wydane na ten cel kwoty były zasadne. Prokuratorzy ustalili, że kiedy jeszcze autobusy były w remoncie Kazimierz S. nakłaniany przez szefa “Bohurexu”, podpisywał protokoły ich odbioru. Faktycznie autobusy trafiały do PPKS-u dopiero po kilku miesiącach, a jeden nie dojechał tam w ogóle. Dzięki temu zabiegowi Grzegorz H. dostawał od CZG obiecane pieniądze. Za taką przysługę Kazimierz S. otrzymywał od niego 15.000 złotych łapówki i miał obiecane kolejne 10.000 złotych. Obaj oskarżeni mężczyźni są aresztowani, przyznali się do winy. Grozi im 8 lat więzienia. Dodatkowo na Kazimierzu S. ciąży zarzut niegospodarności. Śledztwo trwa.

3. Do kategorii **łapownictwa politycznego** zalicza się akty przekupstwa i sprzedajności, które związane są z przyjęciem władzy państwowej lub jej utrzymaniem. Zjawisko to dotyka w głównej mierze partii politycznych realizujących swoje cele polityczne zarówno w kraju, jak na arenie międzynarodowej. Korupcja polityczna może być realizowana za pośrednictwem różnych środków, np.: nagród, stypendiów naukowych, darów, zapomóg.

Przykład łapownictwa politycznego na przykładzie Indii:

Indyjska opozycja zażądała dymisji rządu w związku z aferą korupcyjną, sprowokowaną i ujawnioną przez dziennikarzy. Opozycyjni politycy okrzyknęli gabinet premiera Atala Behariego Vajpayee rządem złodziei i wezwali do ustąpienia. Na taśmach wideo pokazano polityków oraz urzędników ministerstwa obrony i wojskowych, rozmawiających o łapówkach lub przyjmujących je za ułatwienie zakupu broni. Handlarze broni okazali się dziennikarzami, a polityków filmowano ukrytymi kamerami. Z powodu ujawnionego skandalu korupcyjnego przewodniczący głównej partii rządzącej, Indyjskiej Partii Ludowej – Bangaru Laxman, podał się do dymisji. Pierwszą reakcją rządu na rewelacje mediów było zawieszenie generała P.S.K. Choudhury'ego i czterech urzędników ministerstwa, którzy pojawili się na filmach. Ministerstwo obrony zapowiedziało wyciągnięcie konsekwencji wobec innych bohaterów skandalu.

4. Istotnym wyróżnieniem i ważną odmianą łapownictwa politycznego jest tzw. łapówkarstwo wyborcze. Występuje ono w formie przekupstwa wyborczego i sprzedajności wyborczej i ma na celu wywarcie wpływu na sposób głosowania.

IV. Prawne możliwości ścigania korupcji oraz instytucje realizujące te cele

Opisane w rozdziale I kategorie i typy przestępstw korupcyjnych mają swoje podstawy prawne w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 14) i kodeksie karnym (art. 228, 229, 230, 231). Oczywiście kodeks karny zawiera w swoich przepisach inne uregulowania, które w szerokim rozumieniu odnoszą się do bezprawnego osiągnięcia korzyści majątkowych (np. art. 204 § 1; art. 253 § 2; art. 271 § 3; art. 282, art. 286, art. 287; art. 296 § 2; art. 299 § 6; art. 302 § 2; art. 305 § 1). Normy te nie są zaliczone przez ustawodawcę do grupy przestępstw korupcyjnych, które miałyby prawnie chronić działalność instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

Przestępstwo łapownictwa uważane jest za najtrudniejsze, jeżeli chodzi o możliwości jego udowodnienia. Nie pozostawia zmian w otaczającym świecie (jak większość innych przestępstw, np.: zniszczenie mienia, czy kradzież samochodu). Trudności dowodowe napotyka się głównie w procesie, w toku przesłuchań, konfrontacji, czy okazań. Fakt ten spowodowany jest powstaniem związku pomiędzy osobą udzielającą korzyści majątkowej lub przysparzającej korzyści osobistej, a przyjmującym tą korzyść. Relacja ta zachodzi również na etapie wstępnych ustaleń czy obietnic i zwana jest przez kryminologów solidarnością między przestępcami. Do wręczenia łapówki dochodzi zazwyczaj w “cztery oczy”, a całemu procederowi nadaje się cechy legalności, stwarza się pozory praworządności. Takie postępowanie osób dodatkowo komplikuje proces wykrywczy. Utrudnia znalezienie dodatkowych dowodów w postaci naruszeń prawa, niedopełnienia obowiązku, nadużycia uprawnień. Nie może sprzyjać również wykrywaniu przestępstw okoliczność uzyskiwania obopólnych korzyści z tego procederu.

W ustawie o Policji w art. 19 – Policja otrzymała uprawnienia w zakresie kontroli korespondencji oraz zakupu kontrolowanego podczas wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych, gdy dot. one m.in. przyjmowania lub wręczenia korzyści majątkowych w wielkich rozmiarach⁴ w związku z pełnioną funkcją publiczną lub związaną ze szczególną odpowiedzialnością.

Przepis ten nie pozwala na zwalczanie powszechnie panującej przestępczości korupcyjnej, gdyż w większości przypadków nie dotyczy ona tak wielkich sum pieniężnych. Dlatego też warte uwagi jest dostrzeżenie tego problemu w nowym projekcie ustawy o Policji z dnia 01.02.2001 roku, gdzie w art. 55 przewiduje się kontrolowanie treści korespondencji, zawartości przesyłek oraz instalowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawną informacji w przypadku, gdy dot. to m.in. przestępstw określonych w art. 228 i 229 kodeksu karnego bez żadnych ograniczeń.

Ponadto zgoda na stosowanie tych środków nie będzie zapadać na szczeblu ministerialnym – jak jest obecnie, lecz będzie wydawał ją Sąd Okręgowy. Takie uwarunkowanie prawne założone w nowej ustawie pozwoliłoby na szerokie stosowanie środków techniki operacyjnej do zwalczania nawet drobnych i najbardziej powszechnych przypadków korupcji.

Z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej istotne znaczenia mają uregulowania kodeksu postępowania karnego, dające organom ścigania instrumenty prawne umożliwiające zwalczanie tej kategorii przestępstw. Utworzono m.in. instytucję świadka

⁴ Kodeks karny w art. 115 § 6 definiuje mienie wielkiej wartości jako mienie, którego wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekracza 1000 – krotność najmniejszego miesięcznego wynagrodzenia. Jednakże ustawa o Policji mówi o korzyści majątkowej w wielkich rozmiarach, co nie jest ściśle spójne z definicją zawartą w kodeksie karnym.

incognito (art. 184 kpk), która miała być w założeniach skutecznym narzędziem w walce z przestępczością korupcyjną. Jednak dotychczasowe doświadczenia wskazują, że narzędzie to nie jest w pełni tak efektywne jak zakładano. Ustawa o świadku koronnym z dnia 25.06.1997 roku jest kolejnym narzędziem organów ścigania w walce z korupcją, którego wykorzystanie możliwe jest jednak tylko w przypadku, gdy przestępstwo zostało popełnione w zorganizowanej grupie.

Doświadczenia w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych skłaniają do uznania, że łapówki mogą stanowić albo główny argument przy załatwianiu określonych spraw, albo towarzyszą prowadzonym czynnościom służbowym. Ten drugi przypadek, częściej spotykany i występujący w życiu, ma na celu przyspieszenie załatwienia określonej czynności lub dopełnienie należytej staranności przy świadczeniu jakichś usług.

Przykłady obrazujące to zjawisko:

- 1. Petent w Urzędzie Miejskim sam wystąpił do obsługującego go urzędnika z prośbą o pozytywne i szybkie udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie handlu detalicznego alkoholem wręczając mu jednocześnie korzyść majątkową. Po złożeniu wniosku i stosownych dokumentów, za aprobatą Zarządu Miasta sprawa ta zostanie szybko sfinalizowana.**
- 2. Importer sprzętu RTV i AGD skorumpował funkcjonariusza Urzędu Celnego (urzędnika, który systematycznie dokonywał odpraw celnych w stosunku do petenta). Wkalkulowanie w zyski korzyści majątkowych przekazywanych celnikowi (w tej relacji) umożliwiły. przemyt towarów poprzez nie wykazywanie go w dokumentacji celnej oraz wwóz do kraju towarów nie objętych specyfikacją.**
- 3. Grupa 40 słuchaczy na kursie prawa jazdy otrzymała propozycję pozytywnego zaliczenia egzaminów państwowych i zdobycia oczekiwanych kwalifikacji w zamian za wpłacenie dodatkowej kwoty 1.500 złotych od osoby stanowiącej korzyść majątkową dla płatnego pośrednika oraz egzaminatora.**
- 4. Osoba fizyczna starała się w Wydziale Geodezji i Rolnictwa Urzędu Miejskiego o wykupienie lokalu komunalnego z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej. Wszystkie czynności administracyjne obsługiwał urzędnik X, który zażądał od petenta łapówki. Z uwagi na niechęć jak również brak środków finansowych zainteresowanego do przekazania korzyści majątkowej nie dochodziło. Zaczęło powstawać coraz to więcej problemów uniemożliwiających wydania pozytywnej decyzji administracyjnej. Sprawa przedłużała się w czasie. Okazało się, że Rada Miejska nie mogła podjąć rozstrzygnięcia. Ostatecznie po wymuszeniu łapówki sprawa po kilku dniach została zakończona z wynikiem zadowolającym obie strony.**

Przykładów tych można podać dużo więcej, lecz nie stanowią one meritum powyższej pracy.

Dodatkowym utrudnieniem z punktu widzenia procesowego w dowodzeniu przestępstw sprzedajności pozostaje okoliczność współodpowiedzialności za popełniony czyn. Przy opisie wcześniejszych zagadnień została podana podstawa prawna takiego postępowania. Ujawnienie przestępstwa spowoduje utratę nienależnie uzyskanych dóbr, konfiskatę przedmiotu przestępstwa, utratę honoru i dobrego imienia.

Stary kodeks karny w art. 243 przewidywał nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpienie od jej wymierzenia przez Sąd, jeżeli sprawca przestępstwa czynnego lub biernego łapownictwa zawiadomił organ powołany do ścigania o okolicznościach popełnienia przestępstwa, zanim organ ten się o nich dowiedział.

W obecnym kodeksie karnym nie umieszczono przy przestępstwach przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego takiego rozwiązania prawnego, które mogłoby poprawić wykrywalność tego typu przestępczości. Przepisy dot. łapownictwa biernego są jednak bardziej obojętne w stosunku do przypadków łapownictwa czynnego, gdzie za przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości lub jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej grozi kara pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Dokonanie podziału łapownictwa na administracyjne, gospodarcze czy polityczne ukazuje kolejny problem w ujawnianiu tego typu przestępczości, biorąc pod uwagę podmiot przestępstwa. Osoby reprezentujące struktury administracyjne czy polityczne zajmują często wysokie, eksponowane stanowiska państwowe. Posiadanie szerokich znajomości i wpływów tych osób stawia je w świetle wszechmocnych i "niezatapialnych". Ujawnianie przypadków skorumpowania wysokich funkcjonariuszy państwowych jest niezwykle trudne poprzez ich fachowe i profesjonalne działanie, znajomość przepisów i pewność siebie.

Nie mniej jednak doświadczenie wskazuje, że dopiero aresztowanie takiej osoby, zdymisjonowanie jej z zajmowanego dotychczas stanowiska przelamuje niektórych ludzi do składania przeciwko niej zeznań. Informacje o zaistnieniu takich sytuacji podawane są natychmiast przez środki masowego przekazu i bezpośrednio przez ludzi.

Instytucjami powołanymi do ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych są przede wszystkim Prokuratura, Policja i Urząd Ochrony Państwa.

Instytucje te ściśle ze sobą współpracują w trakcie całego procesu wykrywczego i dowodowego.

- Policja działa na zasadzie ustawy z dnia 06.04.1990 roku (Dz.U. Nr 30, poz. 179 z późniejszymi zmianami).
- Urząd Ochrony Państwa powołany jest ustawą z dnia 06.04.1990 roku (Dz.U. Nr 30, poz. 180 z późniejszymi zmianami).

Wyżej wymienione służby w ramach czynności operacyjno rozpoznawczych mogą stosować następujące metody pracy: kontrolę korespondencji, zakup kontrolowany, przesyłkę niejawnie nadzorowaną. Natomiast na etapie prowadzonego postępowania przygotowawczego w sprawach o korupcję, zgodnie z przepisami k.p.k. do realizacji ustawowych zadań stosuje się wszelkie dostępne metody zmierzające do udowodnienia przestępstwa i wykrycia sprawców jego popełnienia. Przepisy ustawy o Policji czy UOP nie do końca zawierają uprawnienia umożliwiające skuteczniejsze możliwości zwalczania tego typu przestępczości poprzez brak dostępu do tajemnicy bankowej, ubezpieczeniowej czy skarbowej. Niezrozumiałe jest pozbawienie tak ważnych i istotnych uprawnień organów ścigania, biorąc pod uwagę cel i zadania przekazane tym instytucjom.

W Polsce planuje się powołanie instytucji o nazwie Centralny Urząd Antykorupcyjny. Obecnie przekazany został do komisji sejmowych projekt jego powołania, jako specjalnej formacji uzbrojonej, zajmującej się zwalczaniem korupcji, eliminowania jej z życia gospodarczego, administracyjnego i politycznego; wykrywania nadużyć stanowiących przestępstwa i ściganie ich sprawców, a tym samym zabezpieczenia podstawowych interesów państwa. CUA ma być komórką niewielką, specjalizującą się tylko w jednej dziedzinie, o sprawnym i szybkim zarządzaniu poprzez skuteczny nadzór, podlegającą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt ustawy zawiera propozycję wyposażenia CUA w

dostępne instrumenty prawne umożliwiające skuteczną pracę wykrywczą, nadanie m.in. uprawnień policyjnych.

Ponadto rozszerzono w projekcie uprawnienia CUA o czynności kontrolne w zakresie dokumentowania obrotu gospodarczego. CUA miałyby także uprawnienia kontrolne w zakresie realizacji ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Organy zajmujące się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej rozpoczynają swoją działalność w chwili uzyskania informacji o przestępstwie. Mogą to być również informacje przekazywane za pośrednictwem mass mediów i prasy a także doniesień instytucji i osób.

Łatwo zauważyć, że ilość przypadków o przestępstwie korupcji o których zawiadamia osoba postronna stanowi jedynie wąski margines prowadzonych postępowań przygotowawczych. Można wnioskować, że zdecydowanie więcej odnotowanych będzie przypadków zawiadomień organów ścigania przez osoby, które udzieliły urzędnikowi korzyści majątkowej. Zdarza się, że osoby te ujawniają okoliczności zaistnienia przestępstwa kierując się chęcią zemsty za nie załatwioną sprawę. Przy tym zauważa się wzrost ilości przypadków korumpowania osób zajmujących się ściganiem przestępczości. Zdarzyć się mogą przypadki działania prowokacyjnego w celu skierowania przeciwko takiej osobie postępowania karnego. Nieco inaczej przedstawia się sposób pozyskiwania informacji o przestępstwie w przypadku opłaconego protekcjonizmu. Pomimo istnienia równie silnej więzi przestępczej pomiędzy stronami – zgłoszenia o przypadku zaistnienia korupcji są odnotowywane. Pośrednik może przekazać organom ścigania informację o łapownictwie w przypadku, kiedy osobiście uczestniczył w przestępstwie, czyli podjął się załatwienia jakiejś sprawy, lecz nie został za to wynagrodzony, bądź odmówił przyjęcia zapłaty.

Bardzo częstym zjawiskiem jest anonimowe powiadamianie Policji, Prokuratury, bądź instytucji państwowych i samorządowych o przypadkach korupcji. Takie zachowanie jest wyrazem niezadowolenia społeczeństwa z panującego ogólnie przekonania o występowaniu tej patologii. Każde niepowodzenie na gruncie urząd – obywatel i obywatel – urząd skłania niejednokrotnie do refleksji o nieuchronności i konieczności przekupienia urzędnika. Na terenie województwa śląskiego w 1999 roku były Wojewoda Śląski, w celu przeciwdziałania korupcji uruchomił specjalną infolinię na którą można było zgłaszać informacje o tego typu przestępczości. Powołana do tego celu komisja antykorupcyjna wstępnie analizowała wiarygodność przekazywanych informacji, weryfikowała zgłoszenia ze względu na jej przydatność i przekazywała według właściwości rzeczowej organom ścigania. Niestety często przekazywane wiadomości były zbyt ogólne i fragmentaryczne.

Pamiętać należy, że przepis art. 304 § 1 – 3 k.p.k. stanowi, iż każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Przepis ten dotyczy w szczególności instytucji państwowych i samorządowych, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Nie powiadomienie organów ścigania może zostać potraktowane jako niedopełnienie obowiązku przez kierownika jednostki na którym ten obowiązek spoczywa.

Prasa wielokrotnie sygnalizowała problem korupcji na styku biznesu z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej oraz świata polityki. Spostrzeżenia te są niestety prawdziwe. Prywatni przedsiębiorcy cały czas szukają dotarcia do władzy, urzędników, po to aby osiągać z tego tytułu korzyści majątkowe i osobiste. Przejawiać się to może w ten sposób, że biznesmeni stale współpracując z określonymi osobami reprezentującymi administrację publiczną, dzielą się z nimi swoimi wpływami. Stałe wpływy urzędników państwowych, protegowanie najbliższych i obsadzanie nimi stanowisk pracy w prywatnych przedsiębiorstwach jest typowym przykładem czerpania korzyści osobistych z

przestępczej działalności. Pierwszym symptomem stwarzającym podejrzenia zbyt dobrych koneksji i powiązań towarzyskich jest sposób życia urzędników, przede wszystkim ich ożywione kontakty z takimi osobami. W 90 przypadkach na 100 relacje te dają się zauważyć i winny być poddane rewizji ze strony przełożonych. Ich uwadze nie powinny umknąć wszelkie antagonizmy personalne pomiędzy pracownikami i poziom życia materialnego znacznie odbiegający od pozostałych osób. Niewątpliwie walka o wpływy, czy rywalizacja o lepsze stanowisko i warunki pracy umożliwiające większy dostęp do petentów są pierwszą oznaką istnienia korupcji w urzędzie. W każdej instytucji publicznej posiadającej zróżnicowane kadry pracownicze można wyodrębnić stanowiska pracy szczególnie narażone na próby przekupstwa ze strony petentów. Będą to zatem stanowiska najważniejsze, można powiedzieć z punktu widzenia policyjnego - newralgiczne, które z reguły zajmują pracownicy legitymujący się odpowiednim wykształceniem, stażem pracy i wieloletnim doświadczeniem zawodowym. Będą to osoby upoważnione w ramach swoich kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, zezwoleń, koncesji, orzekające w sprawach dot. petentów.

Analizując powyższy problem, w dalszej konsekwencji można by wyróżnić kolejny obszar szczególnego zagrożenia przestępczością korupcyjną jaką jest sprawowanie kontroli nad działalnością gospodarczą, w tym polityką skarbową i personalną prywatnych przedsiębiorców, której nieprzestrzeganie usankcjonowane jest karą. Niniejszy temat poruszany był wielokrotnie przez autorytety prawne zajmujące się problemami prawa karnego, prowadzono polemiki na łamach prasy i w wywiadach telewizyjnych.

Wspólną konkluzją odnajdującą źródło korupcji wśród tej grupy zawodowej jest zapewne wysokość ich dochodów w stosunku do "niemoralnych propozycji" jakie napotykają w trakcie wykonywania czynności służbowych. Upatruje się również wiele błędów w przepisach prawnych dotyczących głównie spraw podatkowych, wykorzystywanie luk prawnych, czyli obszarów nie określonych przez ustawodawcę, które zachęcają do oszustw podatkowych, prania brudnych pieniędzy, powstawaniu nowych form przestępczości, etc.

Policja, UOP czy Prokuratura rozpatrując informacje o przypadku korupcji, bez względu na źródło jej pozyskania staje przed trudnym zadaniem dokładnego jej zbadania. Chodzi o ustalenie wszelkich okoliczności towarzyszących zaistnieniu przestępstwa, uprawdopodobniających jego popełnienie. Wykluczyć to ma możliwość ewentualnych pomówień, które bardzo często mają miejsce w anonimowych doniesieniach. Nadszarpnięcie reputacji osoby pełniącej funkcje publiczną prowadzi do poważnych konsekwencji, a w rezultacie do całkowitej utraty zaufania pomówionej osoby. Zatem działania organów ścigania w takim wypadku muszą zostać poprzedzone wykonaniem wielu innych czynności służbowych. Nie wnikając w istotę tych przedsięwzięć należy jedynie ograniczyć się do stwierdzenia realności i ustalenia obiektywnych przesłanek opisanego zjawiska.

V. Rozmiary, struktura i dynamika zjawiska korupcji w świetle statystyki policyjnej

Przestępczość korupcyjna jest rozpoznawana i ścigana przede wszystkim przez służbę do walki z przestępczością gospodarczą w komendach wojewódzkich i powiatowych Policji, w których funkcjonują wydziały lub sekcje. Jednostki te zajmują się ponadto ochroną obrotu gospodarczego, przestępczością podatkową, celną i komputerową. W ujęciu podmiotowym zwalczaniem korupcji zajmuje się także urząd Ochrony Państwa oraz Centralne Biuro Śledcze KGP, w którym został stworzony pion do walki z przestępczością gospodarczą i korupcją.

Na szczeblu Komendy Głównej Policji w ramach Biura Koordynacji Służby Kryminalnej funkcjonuje zespół do walki z korupcją zajmujący się między innymi inspirowaniem i koordynowaniem czynności operacyjno – wykrywczych oraz wspomaganie działalności terenowych jednostek Policji w zakresie rozpoznawania i ujawniania najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych godzących w interesy ekonomiczne Państwa.

Od września 1997 roku w komendach wojewódzkich w ramach Wydziałów dw. z PG funkcjonują wyodrębnione zespoły dw. z korupcją. Funkcjonowanie tych komórek doprowadziło do istotnego zwiększenia efektywności ścigania procesowego przestępstw o charakterze korupcyjnym.

Ponadto Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach uznając zagadnienie ścigania przestępstw o charakterze korupcyjnym za jeden z priorytetowych kierunków zwalczania przestępczości gospodarczej na terenie województwa śląskiego polecił z dniem 1 maja 2000 roku utworzyć Wydział dw. z Korupcją specjalizujący się w zwalczaniu tylko tej patologii.

Z posiadanego przez Policję rozpoznania oraz danych statystycznych wynika, że od dłuższego czasu wzrasta w naszym kraju zagrożenie przestępczością korupcyjną występującą w różnych sferach działalności publicznej. W 2000 roku Policja wszczęła 608 postępowań przygotowawczych w sprawach o sprzedajność urzędniczą (art. 228 kk) i przekupstwo (art. 229 kk), tj. o 13 % więcej niż w 1992 roku. Jednocześnie w porównaniu do 1992 roku liczba stwierdzonych przestępstw w 2000 roku wzrosła o 61 %, liczba osób podejrzanych o 43 %, oskarżonych o 53 %, a liczba aresztowanych o 229 %. Także kwota ujawnionych łapówek w porównaniu do 1992 roku wzrosła prawie dziesięciokrotnie, osiągając w 2000 roku kwotę 2.924.059 złotych.

Nadto na uwagę zasługują rezultaty badań prowadzonych przez CBOS, z których wynika, że co piąty Polak w ciągu ostatnich 4 lat przynajmniej raz w życiu dał łapówkę. Przeprowadzone ostatnio badanie na zlecenie Programu Przeciw Korupcji i Instytutu Spraw Publicznych przyniosło nieco inny wynik; 13% badanych przyznało się do dawania łapówek.

Dodatkowo posługując się obiegowymi opiniami wyrażanymi przez ludzi w trakcie luźnych dyskusji i wymiany poglądów na temat rozmiarów korupcji widać, że przytoczone wyniki statystyczne dot. przestępczości korupcyjnej odnotowane przez Policję, to jedynie nieistotny margines tego typu przestępczości jaki występuje w rzeczywistości.

Szczegółowe informacje statystyczne za lata 1999 –2000 przedstawia zamieszczona tabela:

Wyszczególnienie	Postępowania wszczęte	Przestępstwa stwierdzone	Ilość podejrzanych	Ilość oskarżonych	Ilość aresztowanych	Kwota udowodnionych łapówek w zł.
Art. 228 Sprzedajność						
1999 r.	141	290	155	155	8	256.336
2000 r.	170	491	183	183	20	1.628.631
wskaźnik w %	120,6	169,3	118,1	118,1	250	-
Art. 229 Przekupstwo						
1999 r.	249	474	307	307	11	150.311
2000 r.	438	794	466	465	36	1.295.428
wskaźnik w %	175,9	167,5	151,8	151,5	327,3	-
Art. 230 Płatna protekcja						
1999 r.	24	177	28	28	1	-
2000 r.	36	57	20	20	1	-
wskaźnik w %	150	32,2	71,4	71,4	100	-
art. 231 Nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego						
1999 r.	600	408	194	187	1	-
2000 r.	745	557	230	209	1	-
wskaźnik w %	124,2	136,5	118,6	111,8	100	-
Ogółem Korupcja						
1999 r.	1014	1349	684	677	21	406.647
2000 r.	1389	1899	899	877	58	2.924.059
wskaźnik w %	137,0	140,8	131,4	129,5	276,2	-

Problem zwalczania i przeciwdziałania korupcji stał się w ostatnim okresie czasu jednym z głównych tematów zawartych zarówno w programach partii politycznych, jak i organizacji społecznych (również o zasięgu międzynarodowym) Dostrzegalne stają się problemy zmian wadliwych przepisów prawnych zmierzających do wyeliminowania wszelkich zachowań niezgodnych z prawem, mogących stać się podłożem korupcji.

Korupcji jako zjawiska z pewnością nie zwalczy się jedynie za pomocą sankcji karnych. Potrzebna jest głęboka zmiana świadomości społeczeństwa, dlatego też pozytywnie postrzegamy wszelkie inicjatywy organizacji pozarządowych, mogących wpływać na szersze zaangażowanie się społeczeństwa w walce z tą patologią.

BIBLIOGRAFIA:

W opracowaniu powyższej pracy posłużono się m.in. następującą literaturą i piśmiennictwem :

1. kodeks karny z komentarzem z 1932 roku pod red. Siewierskiego M.
2. kodeks karny z komentarzem z 1969 roku pod red. Andrejewa I.
3. kodeks karny z komentarzem z 1997 roku pod red. Buchały K., Zolla A.
4. Palka P., Reut M. – Korupcja w nowym kodeksie karnym
5. Surkont M. – Łapownictwo
6. Popławski K., Surkont M. - Przestępstwo łapownictwa
7. Rzeczpospolita – Górniok O. “Trzygłowy smok”
8. Rzeczpospolita - Daszkiewicz K. “Poletka pan funkcjonariusza”
9. Rzeczpospolita – Gardocki L. “Co powinno być przestępstwem”
10. Grosse T.G. – Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD