

Daniel Lampart

Skuteczność zwalczania korupcji w Polsce

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 3(15), 81-92

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Daniel Lampart
daniel4@op.pl

SKUTECZNOŚĆ ZWALCZANIA KORUPCJI W POLSCE

Korupcja jest poważnym problemem, który dotyka różnych sfer życia obywatelskiego. Korupcja uderza w całe społeczeństwo z każdej strony, pogrążając i hamując gospodarkę stanowiącą podstawę rozwoju ekonomicznego państw, uniemożliwia realizację praw przynależnych każdej jednostce, niszczy zaufanie do instytucji państwowych, a co najgorsze, uderza najbardziej w biednych często niewinnych ludzi¹. Pojęcie przestępczości korupcji to zbiór czynów zabronionych ustawowo pod groźbą kary, obejmujący cały syndrom zjawiska polegającego na wadliwym funkcjonowaniu podstawowych struktur społecznych, zwłaszcza w sferze szeroko rozumianej działalności publicznej. Zjawisko to występuje w wielu dziedzinach życia społecznego, najdotkliwiej jednak odczuwane jest w życiu gospodarczym, w funkcjonowaniu różnego rodzaju urzędów i organów administracji publicznej, służbie zdrowia, itp².

Korupcja ma zasięg nie tylko krajowy, lecz także transgraniczny, dlatego tworzone są coraz to nowe programy i instytucje antykorupcyjne o charakterze międzynarodowym. Powstaje wiele aparatów przeciwdziałania tej patologii również na poziomie międzynarodowym poprzez takie organizacje, jak: ONZ, Rada Europy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy³.

Przestępstwo korupcji przejawia się w wielu formach oraz na wielu poziomach. Łapówki wręczają zarówno wielcy biznesmeni, duże firmy, jak i zwykli ludzie pragnący załatwić codzienne sprawy. Przyjmującymi korzyści są osoby decydujące o milionowych przetargach oraz zwykli urzędnicy, funkcjonariusze, a nawet personel służby zdrowia. Trudno jest określić, który z tych czynów stanowi większe zagrożenie: kilka ogromnych afer czy może cała masa małych przekupstw. Największe przestępstwa korupcyjne uderzają w morale całego społeczeństwa, niszcząc zaufanie do wysokiej rangi polityków i przedstawicieli różnego rodzaju organizacji. Drobną korupcja uderza w najbardziej potrzebujących, pozbawiając ich dostępu do podstawowych dóbr i usług. Walka z tą patologią musi być inicjowana przede wszystkim przez rządzących, lecz także przez każdego obywatela. Godze-

¹ A. Lewicka-Strzałecka, *Nędzia korupcji*, Kraków, 2011, s. 17.

² N. Iyer, M. Samociuk, *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa, 2007, s. 20.

³ Tamże, s. 25.

nie się na tego typu zachowania prowadzi do powiększania zjawiska korupcji oraz degradowania świata w jego każdej części. Korupcję można porównać do raka, który ma różne odmiany, lecz zwykle prowadzi do wyniszczenia całego organizmu⁴.

Przestępstwa korupcyjne odróżniają się od innych przestępstw między innymi tym, że nie występują tylko dwie strony – poszkodowany i ofiara, ale więcej – przyjmujący łapówkę, dający łapówkę oraz ofiara, która straciła w pozornie równej walce. Najczęściej ofiara nie dysponuje żadnymi dowodami lub nawet nie wie, że jest poszkodowana, dlatego jest to przestępstwo tak trudne do wykrycia.

Korupcja jest zjawiskiem wielopostaciowym i złożonym. W szeroko rozumianym znaczeniu oznacza przywłaszczanie sobie dóbr publicznych lub takie dysponowanie nimi, aby uzyskać korzyść osobistą. Najczęstszymi przejawami korupcji są przekupstwo, sprzedajność, płatna protekcja, wykorzystywanie stanowiska do prywatnych, rodzinnych lub koleżeńskich celów, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo⁵.

Słowo *korupcja*⁶ (łac. corruptio, ang. corrupt, corruption) w *Słowniku wyrazów obcych* oznacza zepsucie, demoralizację, rozkład społeczny, zgniliznę, przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność.

Pojęcie korupcji w związku z polimorficznym charakterem wymyka się definiowaniu. Korupcja oznacza bardzo różnorodne zachowania, sytuacje społeczne i stosunki międzyludzkie, dlatego nie można przedstawić jej genezy, istoty i sposobów przejawiania w życiu zbiorowym w postaci jednolitych, adekwatnych naukowo twierdzeń⁷. Z punktu widzenia socjologii podobna jest w swej istocie do tak trudno uchwytnych fenomenów jak kultura lub religia.

Korupcja jest zespołem zjawisk, których nie da się uniwersalnie zdefiniować, co powoduje, że w literaturze odnaleźć można setki definicji tego pojęcia. Nie istnieją bowiem dla wszystkich państw te same skutki lub dla wszystkich instytucji te same czynności przeciwdziałania oraz analizy przyczyn i występowania. Wywnioskować z tego można, że pojęcie korupcji będzie się różnić zależnie od danego kraju, instytucji czy perspektywy badawczej. Pierwotnie oznaczała ogólne zepsucie, gnucie, rozkład moralny, z czasem do znaczenia pojęcia zostało wprowadzone łapownictwo jako główny element zachowań korupcyjnych. Jak przekornie stwierdził niegdyś jeden ze znanych badaczy tego problemu Vito Tanzi, korupcja jak słoń jest

⁴ A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne w dobie globalizacji*, Warszawa, 2004, s. 27.

⁵ A. Lewicka-Strzałecka, *Nędza...*, s. 40.

⁶ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa, 1990, s. 108.

⁷ A. Kojder, *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa, 1995, s. 317.

*trudna do opisania, nietrudna do rozpoznania*⁸. W naukach społecznych istota korupcji jest często upatrywana w wykorzystywaniu władzy publicznej do celów prywatnych. Jednakże zjawisko korupcji nie jest domeną jedynie sfery publicznej, albowiem interakcje korupcyjne zachodzą także w sektorze prywatnym⁹.

Jedną z definicji korupcji, rozumianej w sensie prawnym, znajduje się w *Cywilnoprawnej konwencji o korupcji*, którą podpisała Polska¹⁰ – *żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę*.

Ekonomiści stoją wciąż na straży poglądów, że korupcja hamuje rozwój gospodarczy. Na pewno ważnym i niepodważalnym skutkiem korupcji jest odływ wykwalifikowanej siły roboczej, co przekłada się na niską jakość usług i produktów.

Korupcja jest przestępstwem w sensie prawnym ściganym z urzędu i podlega karze. Na użytek prawa karnego materialnego rozróżniamy korupcję w węższym zakresie, ponieważ prawo karne wymaga jednoznacznego i precyzyjnego języka. Polski Kodeks karny¹¹ z 6 czerwca 1997 roku penalizuje takie czyny korupcyjne, jak:

- przekupstwo czynne i bierne osoby pełniące funkcję publiczną w RP, państwie obcym lub innym podmiocie prawa międzynarodowego (art. 228 i 229 k.k.);
- handel wpływami (art. 230 i 230a k.k.);
- nadużycie funkcji (art. 231 k.k.);
- korupcja wyborcza (art. 250a k.k.);
- korupcja gospodarcza (art. 296, 296a, 296b, 302, 305 k.k.);
- pranie pieniędzy (art. 299 k.k.).

Najczęściej spotykane oraz najbardziej kojarzone z korupcją jest łapownictwo. Kodeks karny rozróżnia jego dwie odmiany: bierną, która dotyczy biorących, potocznie nazywaną „sprzedajnością urzędniczą” i czynną dotyczącą wręczających, tzw. „przekupstwo”¹². Termin łapownictwo bierne może być nieadekwatny do rzeczywistości, ponieważ osoba przyjmująca łapówkę może sama jej żądać. Pojęcie „łapownictwo czynne” również mo-

⁸ V. Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, Staff Papers, 1998, s. 76.

⁹ C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa, 2008, s. 4.

¹⁰ Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. z dnia 16.11.2004 r.

¹¹ *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*, Dz. U. z 1997 roku, nr 88, poz. 533.

¹² www.antykorupcja.gov.pl [dostęp: 10.08.2015].

że mylić, bowiem ciężko mówić o zaangażowaniu osoby wręczającej łąpówkę w wyżej wymienionej sytuacji.

Polska realne działania w walce z korupcją podjęła dopiero w latach 1998-2005, przystosowując polskie prawo do konwencji międzynarodowych i europejskich. Wtedy została zaostrowana również polityka karna wobec przestępstw korupcyjnych, aż wreszcie w 2006 roku powołano służbę specjalną o szerokich kompetencjach do walki z tą patologią – Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Policja w walce z korupcją

W *Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji*¹³ zapisany został ogólny obowiązek przeciwdziałania popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym oraz współdziałania w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

Jak wiadomo do zadań Policji należy zwalczanie przestępczości również korupcyjnej. Już 30 września 1997 r. na polecenie ówczesnego Komendanta Głównego Policji nadinsp. Marka Papały powstały pionierzy wyspecjalizowane do walki z tą patologią w wydziałach do spraw zwalczania przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich policji. Policja prowadzi rocznie około 6-8 tysięcy spraw korupcyjnych. Przestępczość korupcyjna to bardzo dobrze zakamuflowany system zachowań. Zjawisko to przyjmuje formę działania dobrze zorganizowanego, często z udziałem wielu pośredników. Można to wszystko porównać do sprawnie działającego przedsiębiorstwa. Mimo to według Policji wykrywalność przestępstw korupcyjnych za rok 2011 wynosiła 98%¹⁴.

Korupcja oprócz powodowania dużych strat ekonomicznych, niszczy także zaufanie społeczeństwa do organów ścigania. Aby zapobiegać działaniom korupcyjnym w samej instytucji Policji, utworzone zostało Biuro Spraw Wewnętrznych, które w znacznym stopniu eliminuje to zjawisko.

Policja bierze także aktywny udział w przygotowaniu Rządowego Planu Przeciwdziałania Korupcji. Zwrócić uwagę trzeba na fakt, że Policja prowadzi działania oficjalne – pod nadzorem Prokuratury lub na jej zlecenie oraz nieoficjalne – operacje podjęte z własnej inicjatywy. Czynności te oczywiście wykonywane są pod nadzorem kierowników komórek, a ich podstawą są zarządzenia Komendanta Głównego Policji. Działania, takie jak: podsłuch, zakup kontrolowany, czy kontrolowane wręczanie korzyści majątkowej unormowane są przez *Ustawę o Policji* oraz kontrolowane

¹³ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179, z późn. zmian.

¹⁴ Korupcja jest złożonym problemem, ponieważ do czasu jej wykrycia pozostaje w „ciemnej liczbie”.

przez prokuratora lub sąd. Przedsięwzięcia wyżej wymienione są stosowane w celu wykrycia lub zapobiegania przestępstwom oraz ścigania sprawców. Pomagają również w wykryciu, czy doszło do zaistnienia czynu zabronionego. Niejawna działalność operacyjna daje Policji przewagę w stosunku do często uśpionych sprawców przestępstw, którzy dzięki niewiedzy mogą popełnić wiele błędów. W porównaniu z oficjalnymi działaniami procesowymi przestępcy nie mają czasu ustalić wspólnej linii obrony, choć występują zdarzenia przestępne, w których od razu oficjalnie wszczyna się postępowanie przygotowawcze.

Istotne znaczenie miały zmiany wprowadzone 01.07.2003 roku, które dostosowały prawo karne do wymogów unijnych, dzięki czemu ściganie przestępstw korupcyjnych stało się bardziej efektywne. Najistotniejszą zmianą było wprowadzenie klauzuli niekaralności, która łamała znowę milczenia między dającym a przyjmującym łapówkę. Duże znaczenie dla wzrostu dynamiki ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych miało w ostatnich latach podniesienie etatowego stanu komórek specjalizujących się w zwalczaniu tego zjawiska.

W celu zwiększenia efektywności działań zapobiegających korupcji na szczeblu Komend Wojewódzkich/Stołecznej¹⁵ prowadzone jest:

- wzmacnianie bieżącego monitorowania ogółu spraw prowadzonych przez KMP/KKP/KRP i KWP, w tym wsparcie dla jednostek oraz wspólne koordynowanie działań;
- otwieranie nowych sposobów informowania Policji o przestępstwach korupcyjnych przez społeczeństwo, np. poprzez uruchomienie na stronie Policji zakładki „Zgłoś korupcję”, co umożliwia bezpośrednio poinformowanie miejscowych wydziałów ds. walki z korupcją o popełnieniu przestępstwa korupcyjnego;
- wydawanie comiesięcznego „Biuletynu Korupcyjnego” o najciekawszych sprawach korupcyjnych prowadzonych przez pionierów dw. z korupcją;
- sporządzanie wielu materiałów edukacyjno-szkoleniowych dla policjantów specjalizujących się w walce z tą patologią m.in. z zakresu korupcji sportowej, korupcji komorniczej, korupcji w obszarze zamówień publicznych, korupcji występującej w zakładach karnych, korupcji w służbie zdrowia, korupcji urzędniczej, itp.;
- propozycje zmian legislacyjnych mających ograniczyć zjawisko korupcji. KGP była inicjatorem rozszerzenia stosowania artykułu 19 i 19a ustawy o Policji;
- prowadzenie przez funkcjonariuszy KWP/KSP, a także Biura Kryminalnego KGP, działań edukacyjnych z zakresu czynności antykorupcyj-

¹⁵ Sprawozdanie Końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji *Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005-2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, 2012.

nych w instytucjach rządowych i pozarządowych na szczeblu wojewódzkim i centralnym.

Centralne Biuro Antykorupcyjne jako organ wyspecjalizowany w walce z korupcją

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną powołaną na podstawie *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*¹⁶, służącą do zwalczania przestępstw korupcyjnych w obszarze życia publicznego i gospodarczego w instytucjach państwowych i samorządowych, jak i do zwalczania czynów godzących w interesy ekonomiczne państwa.

Do zadań CBA należy głównie zwalczanie korupcji na granicy sektora publicznego i prywatnego. Według art. 2 ustawy o CBA do właściwości Biura należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw oraz ściganie sprawców, a także prowadzenie działań z zakresu kontroli, analityki oraz prewencji. W granicach swoich uprawnień funkcjonariusze CBA dokonują czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu ujawnienia czynów korupcyjnych oraz czynności dochodzeniowo-śledczych, które określa Kodeks Postępowania Karnego.

Jest to także jedyna służba, która posiada narzędzie w postaci kontroli oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych, stosowanej w celu ujawniania przypadków korupcji. Kontrole wynikają z rocznego planu kontroli, który zatwierdza szef CBA lub w przypadku niecierpiącym zwłoki w trybie doraźnym. Kontrola polega również m.in. na:

- ujawnianiu nieprzestrzegania prawa w zakresie procesów prywatyzacyjnych, zamówień publicznych itp.;
- weryfikowaniu oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Działalność analityczna CBA ukierunkowana jest na identyfikację nieprawidłowości oraz wyszukiwanie zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Czynności te polegają najczęściej na monitorowaniu zamówień publicznych lub wybranych programów rządowych w celu rozpoznania możliwych do wystąpienia zagrożeń. O wynikach tych działań powiadamiany jest Prezes Rady Ministrów oraz inne pełniące kluczowe funkcje osoby w państwie.

CBA posiada ustawowe zapisy odnoszące się do profilaktyki antykorupcyjnej. Mając świadomość negatywnego wpływu korupcji na społeczeństwo, Szef służby kładzie duży nacisk na działalność prewencyjną, w tym strony internetowe redagowane przez CBA, a także serwisy edukacyjne,

¹⁶ *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz. U. z 2006 r., nr 104, poz. 708.

takie, jak: www.antykorupcja.edu.pl i www.antykorupcja.gov.pl. Na stronach znajdują się informacje o problematyce korupcji, analizy, raporty, badania społeczne oraz podejmowane inicjatywy obywatelskie związane z walką z tym zjawiskiem. Wydawane są również publikacje pod wydawnictwem biura w formie e-booków i audiobooków udostępniane na wyżej wymienionych stronach m.in.:

- *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników,*
- *Mapa korupcji,*
- *Przegląd Antykorupcyjny,* itp.

Zwalczanie korupcji przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest jedną z kilku służb uprawnionych do zwalczania i przeciwdziałania korupcji. Agencja ma umocowania do prowadzenia czynności operacyjnych oraz procesowych, a ich podstawa prawna wynika z *Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu*¹⁷. W art. 5 ust. 1 pkt. 2 lit. c zostały wskazane zadania Agencji w kierunku rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych oraz osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w *Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*¹⁸, w art. 1 i 2, jeżeli może godzić to w interesy państwa. Przywołany przepis jest tak ważny, ponieważ daje uprawnienia do ścigania, zapobiegania i rozpoznania przestępstw o charakterze korupcyjnym, a także wprowadza istotne ograniczenia działań ABW. Przesłanka tego przepisu podkreśla, że działania służby nie powinny wykraczać poza krąg osób pełniących funkcje publiczną, ale tylko tych, które mieszczą się w katalogu określonym przez art. 1 i 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczną. Drugą przesłanką przepisu jest także ważna wzmianka: *Jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa, lecz ma ona charakter zdecydowanie ocenny podczas zaistnienia pierwszej. Ocenny, ponieważ ważnym argumentem jest to, że osoby, pełniące funkcje na stanowisku w urzędach państwowych, podczas dopuszczenia się korupcji stanowią zagrożenie bezpieczeństwa państwa z samej zasady prawidłowego działania instytucji państwowych.*

¹⁷ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

¹⁸ *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Dz. U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584; z 2008 r., nr 223, poz. 1458; oraz z 2009 r., nr 178, poz. 1375.

Z wyżej wymienionej ustawy wywnioskować można, że wbrew powszechnemu wyobrażeniu ABW nie posiada uprawnień do ścigania wszystkich przestępstw korupcyjnych spenalizowanych w Kodeksie karnym. Określa także różnice, co do uprawnień ścigania przestępstw korupcyjnych pomiędzy ABW oraz CBA i Policją, które nie posiadają takich ograniczeń. Przez co Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego może gorzej wypadać w statystykach dotyczących zwalczania tego zjawiska.

ABW aktywnie uczestniczy w programie *Tarcza Antykorupcyjna* w obszarach:

- prywatyzacja podmiotów, które mają znaczenie dla interesów i bezpieczeństwa państwa;
- prywatyzacja spółek Skarbu Państwa o największym znaczeniu;
- zamówienia publiczne przekraczające wartość 20 mln złotych;
- postępowania o udzielanie zamówień publicznych realizowanych w danych sektorach.

W zakres uprawnień organów kontroli skarbowej stypizowanych w art. 2 u.k.s. wchodzi wiele zróżnicowanych wyznaczeń, które mają pomóc w realizowaniu celów postawionych przez ustawodawcę w art. 1 u.k.s, czyli celu głównego, jakim jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa, co wiąże się z zakresem podmiotowym ustawy oraz celów pobocznych, do których należy zaliczyć:

- zapewnienie skuteczności w wykonywaniu zobowiązań podatkowych oraz innych należności stanowiących dochód państwa oraz państwowych funduszy celowych;
- kontrola zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych;
- zapobieganie i ujawnianie przestępstw korupcyjnych spenalizowanych w art. 228- 231k.k., popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych¹⁹.

Zwalczanie korupcji poprzez Kontrolę Skarbową

Piśmiennictwo negatywnie odnosi się do celów, zwłaszcza pobocznych, określonych w ustawie o kontroli skarbowej. Cele poboczne, a w szczególności cel związany z zapobieganiem i ujawnianiem przestępstw korupcyjnych z art. 228-231 k.k., popełniane przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu

¹⁹ Zakres ten został wprowadzony do ustawy o kontroli skarbowej z dniem 1 lipca 2002 r. na podstawie *Ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. nr 89, poz. 804 z póź. zm.

do spraw finansów, stoją poniekąd w sprzeczności z zakresem przedmiotowym kontroli skarbowej²⁰. Należy również zaznaczyć brak konkretnie określonego przez ustawodawcę zakresu realizacji celów, co powoduje w dużym stopniu dezorganizację pracy organów kontroli.

Zakresem podmiotowym zapobiegania i ujawniania przestępstw, o których mowa w art. 228-231 k.k., objęte są osoby zatrudnione lub pełniące służbę w Ministerstwie Finansów, urzędach kontroli skarbowej, izbach i urzędach skarbowych oraz izbach i urzędach celnych²¹. Jak słusznie zauważa się w literaturze, dyspozycja art. 2 ust. 1 pkt 14b u.k.s. nie obejmuje osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a tylko w jednostkach mu podległych²².

Negatywnie należy się również odnieść do dublowania wielu uprawnień kontroli skarbowej z kompetencjami innych organów, np.: z organami podatkowymi, celnymi, CBA, NIK, Samorządowym Kolegium Odwoławczym, SG, Inspekcją Handlową, ABW i innymi służbami. Z całą pewnością kontrola skarbową powinna odgrywać rolę „informatora”, gdyż dysponuje specyficznym dostępem do różnej kategorii dowodów związanych z bezpieczeństwem finansowym państwa.

Na podstawie art. 36 ust. 2 u.k.s. wywiad skarbowy jest uprawniony do przeprowadzania czynności, które polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej. W zakres czynności wywiadu skarbowego może być również włączone uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s., w celu wykonywania zadań polegających na współdziałaniu ze Służbą Celną w obszarze zwalczania przestępstw skarbowych. Do form przeprowadzania wyżej wymienionych czynności należą, zgodnie z art. 36 ust. 4 u.k.s., czynności operacyjno-rozpoznawcze, w tym również takie, które pozwalają na rejestrację obrazu i dźwięku oraz innego utrwalania śladów w sposób niejawny.

Jak już wyżej zaznaczono pracownicy wywiadu skarbowego na podstawie art. 36aa u.k.s., uprawnieni są do stosowania narzędzi prawnych, takich jak: obserwowanie i rejestracja przy użyciu środków technicznych obrazu i dźwięku w miejscach publicznych, co w przypadku przestępstw korupcyjnych może mieć najistotniejsze znaczenie. Uprawnienia te przy-

²⁰ R. Beldzikowski, *Kontrola skarbową. Uprawnienia, struktura, skuteczność*, Warszawa, 2011, s. 31.

²¹ *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów*, Dz. U. nr 248, poz. 1481.

²² K. Kundut, A. Sędkowska, *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz*, Warszawa, 2011, s. 59.

sługują wyłącznie podczas prowadzenia czynności podejmowanych w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów.

Kompleksowa ocena badań pokazuje, że organy kontroli skarbowej w ograniczony sposób i wyłącznie przez realizację zadań wywiadu skarbowego realizują cel postawiony przed wszystkimi inspektorami i pracownikami kontroli skarbowej i całą kontrolą skarbową. Działania wywiadu skarbowego możliwe są z uwagi na ustawowe sprecyzowane instrumenty prawne, które mogą być wykorzystane do zwalczania przestępczości korupcyjnej. Jednak nawet stosowanie tego typu instrumentów prawnych nie przekłada się na realne ujawnianie przestępstw korupcyjnych. Natomiast brak wytycznych, co do jawnych sposobów walki z korupcją powoduje, że działania kontroli skarbowej ograniczają się do reakcji na popełnione i często przypadkiem wykryte przestępstwo korupcji.

Porównanie liczby organizacji antykorupcyjnych, nawet tylko tych wyszczególnionych na stronach Transparency International, z poziomem percepcji korupcji na świecie zaskakuje brakiem efektywności ich działań. Również mało efektywne są działania antykorupcyjne rządów, organizacji międzynarodowych oraz organizacji ponad rządowych. Wspólne inicjatywy w celu przeciwdziałania tej patologii, które m.in. w ramach integracji europejskiej powinny być remedium na korupcję, również okazują się mało skuteczne. Indeks percepcji korupcji nie wykazał znaczącej poprawy w Polsce przez ostatnie 10 lat pomimo wielu programów i strategii antykorupcyjnych. Wynika to z zakorzenienia tego procederu w życiu społecznym, a także ciągle ograniczonej edukacji z tego zakresu skierowanej do wszystkich obywateli. Większość projektów edukacyjnych adresowana jest do urzędników lub specjalistów z tej dziedziny, a zapomina się o reszcie obywateli. Ze specyfiki tego przestępstwa wynika, że w pewnym sensie każdy z osobna może się go czynnie dopuścić lub wpaść w jego spiralę. Również nie wszyscy wiedzą, że negatywne skutki pośrednio dotyczą wszystkich żyjących w danym społeczeństwie, a nie tylko osoby lub instytucje bezpośrednio pokrzywdzone.

Analizując kompetencje podmiotów zajmujących się zwalczaniem korupcji, nie można nie zauważyć częstego ich dublowania się w poszczególnych przypadkach. Ma to zarówno dobre, jak i złe strony. Zaletą jest fakt podziału prowadzonych spraw przez Policję i CBA, gdzie do zakresu działalności agencji zaliczyć można najbardziej skomplikowane śledztwa często na granicy działań polityki. Jednak gdy porówna się działalność ABW oraz CBA, wywnioskować można nakładanie się kompetencji związanych z prowadzeniem spraw najbardziej uderzających w bezpieczeństwo państwa, co może prowadzić do nieporozumień oraz wzajemnej konkurencji tych dwóch służb. Na koniec należy się przyrzyć, czy dobrym rozwiązaniem jest, aby w zakres uprawnień Urzędu Kontroli Skarbowej wchodziło zwalczanie korupcji? UKS poprzez swój organ, jakim jest wy-

wiad skarbowy, jest instytucją typowo nastawioną na pozyskiwanie informacji z zakresu ochrony interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa. Należy więc zadać pytanie, czy nie warto postawić przed tą instytucją tylko obowiązku niezwłocznego informowania odpowiednich wyspecjalizowanych organów o przestępstwach korupcyjnych lub ich podejrzeniach oraz przekazania dalszego prowadzenia czynności tym organom.

Bibliografia

1. Beldzikowski R., *Kontrola skarbowa. Uprawnienia, struktura, skuteczność*, Warszawa, 2011.
2. Iyer N., Samociuk M., *Defraudacja i Korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa, 2007.
3. Kamiński A. Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne w dobie globalizacji*, Warszawa, 2004.
4. Kojder A., *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa, 1995.
5. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa, 1990.
6. Kundut K., Sędkowska A., *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz*, Warszawa, 2011.
7. Lewicka-Strzałecka A., *Nędza Korupcji*, Kraków, 2011.
8. Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa, 2008.
9. Sprawozdanie Końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji *Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005-2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, 2012.
10. Tanzi V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, Staff Papers, 1998.

Akty normatywne

1. Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. z dnia 16.11.2004 r.
2. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179.
3. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz. U. z 2006 r., nr 104, poz. 708.
4. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. z 2002 r., nr 74, poz. 676.

5. *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Dz. U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584; z 2008 r., nr 223, poz. 1458; oraz z 2009 r., nr 178, poz. 1375.

6. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów*, Dz. U. nr 248, poz. 1481.

EFFECTIVENESS OF COMBATING CORRUPTION IN POLAND

Abstract: The article deals with an important issue of corruption in Poland. The author defined the phenomenon of corruption and pointed out its characteristics. Then the overview of competence scopes of entities involved in combating corruption in Poland was carried out, i.e. the Police, Central Anticorruption Bureau and Internal Security Agency as well as fiscal control bodies. In the summary the author made some significant generalizations, pointing out to overlapping in the range of competence and the need to amend legislation in this area.