

RAPORT

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska

1. Wstęp

Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, występującym w mniejszym lub większym stopniu praktycznie we wszystkich państwach świata, bez względu na miejsce położenia, sposób sprawowania władzy czy dorobek kulturalny. Społeczność międzynarodowa przywiązuje ogromną wagę do zwalczania przestępstw korupcji, uznając ją za największe, obok przestępczości zorganizowanej, zagrożenie dla demokracji rządów prawa oraz wolnej i uczciwej konkurencji w działaniach gospodarczych. Należy przy tym podkreślić, że korupcja zmienia wolny rynek w rynek układów oraz ma niebagatelny wpływ na koszty funkcjonowania firm i przedsiębiorstw. Według ocen Banku Światowego, korupcja pochłania około 5 % produktu globalnego świata, a w krajach, w których jest szeroko rozpowszechniona jej skutki są często takie, jak gdyby rząd nałożył dodatkowy, 20 % podatek dla inwestorów.

Jednocześnie korupcja jest jednym z przestępstw najbardziej demoralizujących społeczeństwa, zagraża ona bowiem poczuciu legalności działania organów państwowych, jak i bezpieczeństwu obywateli. Zjawisko to niewątpliwie negatywnie wpływa na utracone przez państwo dochody i bezpodstawnie poniesione wydatki z budżetu państwa. Prowadzi do utraty zaufania obywateli do państwa, jego porządku konstytucyjnego, systemu politycznego, prawnego i wiary w równość wobec prawa. Pośrednim skutkiem takich postaw może być brak szacunku dla porządku prawnego oraz spadek zainteresowania sprawami publicznymi i utożsamiania się z państwem jako wspólnym dobrem wszystkich jego obywateli. Zjawisko korupcji naganne jest nie tylko z prawnego punktu widzenia, ale także ze względu na zwyczajne poczucie sprawiedliwości.

Według ocen wielu ekspertów, skala korupcji w naszym kraju zagraża funkcjonowaniu wielu dziedzin życia publicznego i gospodarczego. Postrzeganie Polski jako kraju skorumpowanego jest z pewnością poparte doświadczeniami, lecz nie można zapominać, że korupcyjne wskaźniki bada się poprzez przekonania i odczucia. W tym kontekście warto zaznaczyć, iż zwiększająca się liczba głośnych spraw ujawnianych przez organy ścigania, świadcząca o skutecznym przeciwdziałaniu temu zjawisku paradoksalnie może rodzić przekonanie, że nasz kraj jest coraz bardziej skorumpowany. Niemniej jednak, przyjmując, iż zjawisko korupcji w chwili obecnej nie jest uznawane za bezpośrednio zagrażające bezpieczeństwu państwa, to obserwowane symptomy są dalece niepokojące.

Mając na względzie konieczność ograniczenia skali zagrożeń korupcyjnych, polskie władze podejmują kroki formalno-instytucjonalne przeciw temu zjawisku. W Polsce powoli, lecz systematycznie polepsza się zdolność państwa i społeczeństwa do zwalczania korupcji. Z jednej strony jest to m.in. efektem zmian prawa i zwiększenia skuteczności działania organów

ścigania, z drugiej zaś, obserwowanych już symptomów przewartościowania postaw i mentalności Polaków oraz zdecydowanego nacisku mediów na ujawnianie przypadków korupcji.

W praktyce wciąż jest jeszcze mało ujawnianych przez organy ścigania spraw korupcyjnych, jednak ich liczba systematycznie rośnie. W tym kontekście należy podkreślić, że np. ABW w porównaniu z b. UOP prowadzi 3-krotnie więcej spraw korupcyjnych. Wzrasta też liczba ujawnianych spraw gospodarczych – nierozzerwalnie związanych z korupcją, takich jak pranie brudnych pieniędzy czy oszustwa podatkowe.

Duży wkład i niepodważalne znaczenie w działaniach ograniczających skalę korupcji w naszym kraju mają – obok wyspecjalizowanych służb i instytucji państwowych – także organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu. Ujawniają one bowiem przypadki korupcji, jak i szerzą wiedzę o tych patologiach, przyczyniając się jednocześnie do budowy postaw społecznych wolnych od zachowań korupcyjnych.

2. Skala i zasięg korupcji w Polsce

W opublikowanym przez Transparency International (TI) w październiku ubiegłego roku Indeksie Percepcji Korupcji 2003, Polska pod względem występowania korupcji została sklasyfikowana na 64 miejscu spośród 133 badanych państw. Nasz kraj uzyskał zaledwie 3.6 pkt. na 10 możliwych (gdzie 10 oznacza brak korupcji). Ta niekorzystna pozycja jest tym bardziej niepokojąca, iż w naszym kraju TI odnotowuje zwiększenie skali korupcji w stosunku do lat ubiegłych. Ponadto, według ocen TI, spośród 10 państw przystępujących do Unii Europejskiej, Polska uznawana jest za kraj najbardziej skorumpowany. Te negatywne oceny patologii korupcyjnych występujących w naszym kraju potwierdza także ostatni raport przygotowany przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). Według autorów tego dokumentu, zjawisko korupcji w Polsce zagraża dziś wielu dziedzinom życia społecznego, co stanowi niebezpieczeństwo dla przyszłego rozwoju naszego kraju.

Także wyniki krajowych badań (CBOS) pokazują, iż w społeczeństwie polskim panuje niemal powszechne przekonanie, że korupcja stanowi duży i wciąż narastający problem. Taka percepcja dotyczy zwłaszcza korupcji wysokich urzędników państwowych. Zdaniem badanych, najczęstszym przejawem patologii życia publicznego jest stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu wysokich lub strategicznie ważnych stanowisk. Wśród respondentów panuje przeświadczenie, że w środowisku wysokich urzędników państwowych częste są przypadki tworzenia sieci wzajemnych powiązań, poprzez obsadzanie stanowisk w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnymi, znajomymi, kolegami (nepotyzm) – znamiennym jest, iż zupełnie odmiennie postrzega te problemy znaczna część polityków w Polsce.

Z roku na rok rośnie też odsetek obywateli przekonanych o powszechności korupcji w Polsce (badania OBOP). W 1999 r. o bardzo częstym jej występowaniu przekonanych było 43 % badanych. W 2002 r. już 54 % uważało korupcję za bardzo częstą, a 2003 r. – 68%. Tylko nieliczni (3 %) uważają korupcję za zjawisko rzadkie.

Badania opinii społecznej i oceny formułowane przez organizacje zajmujące się problematyką korupcji wskazują zatem, że w społeczeństwie polskim panuje powszechne przeświadczenie o dużej skali tego zjawiska. Na taki odbiór społeczny bardzo duży wpływ mają też mass media, które szczególnie w ostatnich latach dostarczają licznych przykładów – czasami jednak nie do

końca sprawdzonych – patologicznych zachowań korupcyjnych osób sprawujących funkcje publiczne. Wydaje się, iż na istotny wzrost powszechności odbioru zjawiska korupcji przez społeczeństwo polskie miało ujawnienie tzw. afery Rywina i związany z nią proces wyjaśniania okoliczności tej sprawy na forum publicznym przez nadzwyczajną sejmową komisję śledczą.

Wzrost liczby ujawnianych w ciągu ostatnich lat przestępstw o charakterze korupcyjnym w naszym kraju potwierdzają także oficjalne statystyki. Na ogół jednak zarówno Policja, ABW, jak i prokuratury nie znajdują konkretnych dowodów na potwierdzenie bardzo licznych przypadków oskarżeń formułowanych w wymiarze ogólnym, jak również w poszczególnych przypadkach. To samo dotyczy „krążących” wśród społeczeństwa obiegowych opinii o powszechności występowania tego rodzaju przestępstw w naszym kraju, dlatego też w wielu sytuacjach można mówić o pewnym przeszacowaniu skali korupcji w naszym kraju. Nie zmienia to jednak absolutnie faktu powszechności występowania tego rodzaju przestępstw i bezwzględnej konieczności przeciwdziałania im.

Formułowanie zbyt „czarnych” scenariuszy na temat stopnia korupcji istotnie wpływa na percepcje społeczną tego zjawiska, a w konsekwencji prowadzi też do wytworzenia się stereotypu Polski jako kraju w poważnym stopniu dotkniętego – wręcz przesiąkniętego – korupcją. Fakt ten niesie za sobą negatywne konsekwencje również w kontekście wizerunku i postrzegania Polski na arenie międzynarodowej oraz naszego bliskiego już członkostwa w Unii Europejskiej.

3. Źródła i przyczyny korupcji w Polsce

Zjawisko korupcji jest znane i obecne w Polsce od dziesięcioleci. Przed 1989 r. informacje o tego rodzaju zachowaniach były ściśle reglamentowane i cenzurowane – pojawiały się, ale jedynie wtedy, gdy była taka wola polityczna. Jednakże już wówczas niepublikowane badania opinii publicznej sygnalizowały istnienie powszechnego łapówkarstwa. W 1988 r. 92% badanych uznało dawanie i branie łapówek za zjawisko powszechne, a w innych badaniach, prawie połowa za bardzo częste. Zdaniem socjologów, w latach 70. i 80-tych łapownictwo nie tylko utrzymało się w społecznej świadomości, ale jego powszechność sprawiła, że wyraźnie zmalało społeczne potępienie tego zjawiska. Postawa przyzwolenia dotyczyła głównie tzw. „miękkich” form korupcji (drobna łapówka, protekcjonizm, pośrednictwo), które można było łatwo usprawiedliwić ówczesną koniecznością życiową. Społeczna dezaprobata dotyczyła natomiast „twardych” form korupcji: afer finansowych, szantażu czy przekupstwa.

Pierwsze lata III Rzeczypospolitej stwarzały wręcz znakomite warunki dla rozwoju różnych postaci i form korupcji oraz innych patologicznych nadużyć i zachowań. W okresie tym pojawiły się bowiem niespotykane wcześniej uwarunkowania łatwej zmiany statusu społecznego na wyższy, wejścia do klasy właścicieli. Zmiana stosunków własnościowych, tj. transfer ogromnych środków państwowych do sektora prywatnego umożliwił gwałtowne wzbogacenie się ludzi pośrednio lub bezpośrednio uczestniczących w procesach prywatyzacyjnych. Należy przy tym podkreślić, że w przedsięwzięcia o charakterze korupcyjnym zaangażowani byli niektórzy z przedstawicieli wpływowych środowisk politycznych i społecznych. Istniało również powszechne przekonanie o tym, iż wszelkie próby walki z korupcją mogą wpłynąć negatywnie na procesy związane z szybkim wprowadzeniem zasad gospodarki rynkowej.

W latach 90-tych w Polsce nastąpiło dalsze utrwalenie postaw i zachowań sprzyjających rozwojowi korupcji. Wpływ na to miały m.in. częste zmiany ekip rządzących i dokonywane przez nie gruntowne wymiany kadry urzędniczej. Spowodowało to, iż niektórzy z decydentów zaczęli traktować sprawowane funkcje publiczne jako swoiste okresowe synekury i czas, w którym mogą „zabezpieczyć” swoją przyszłość finansową. Do rozwoju zachowań korupcyjnych przyczynił się także brak odpowiednich narzędzi prawnych oraz efektywnej strategii ze strony instytucji i służb odpowiadających za przeciwdziałanie temu zjawisku. Istotnym czynnikiem sprzyjającym tym negatywnym tendencjom była również niska świadomość społeczna występujących zagrożeń, przy stosunkowo wysokiej jeszcze tolerancji społecznej w percepcji zwalczania korupcji. O korupcji w Polsce „zrobiło się głośno” również za sprawą mass mediów, które szczególnie w ostatnich latach ujawniły szereg przypadków klasycznych form korupcji i innych patologicznych zachowań z udziałem m.in. osób sprawujących funkcje publiczne.

Do głównych przyczyn, które sprzyjały – i w większości przypadków nadal sprzyjają – występowaniu korupcyjnych sytuacji w działalności urzędników administracji państwowej i samorządowej, instytucji publicznych oraz publicznych podmiotów gospodarczych należały:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika – przede wszystkim niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji zasady rozdzielenia czynności między różnych urzędników;
- dowolność w podejmowaniu decyzji – głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość dowolnego działania (nie według określonych reguł);
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, co często powoduje brak formalnego uzasadnienia podejmowanych decyzji, a w związku z tym utrudnione jest sprawowanie bieżącej kontroli procedur decyzyjnych;
- słabość komórek kontroli wewnętrznej, wynikająca ze złej organizacji (podejmowane są głównie działania doraźne) i niewystarczającej obsady kadrowej;
- nierówność w dostępie do informacji, co do możliwości korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych (dane te uzyskują jedynie wybrane podmioty, które mają własne metody dotarcia do nich);
- brak precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej za realizację poszczególnych zadań, co powoduje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia;
- brak skutecznych rozwiązań antykorupcyjnych, a w szczególności słabość tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnej formie pozbawiona jest efektywnych instrumentów egzekwowania jej przepisów.

4. Główne obszary występowania korupcji

Dokonujący się w Polsce proces transformacji własnościowej stwarzał korzystne warunki do rozwoju przestępstw korupcji. Czynnikiem sprzyjającym temu zjawisku były przeprowadzane głębokie reformy państwa, powstawanie nowych instytucji administracyjnych i gospodarczych oraz związane z nim przekształcenia własnościowe, rozwój systemu bankowego i giełdowego, zwiększenie wymiany towarowej z zagranicą czy niespójność lub wręcz brak przepisów prawa dostosowanych do zmieniającej się rzeczywistości. Praktykom korupcyjnym, zwłaszcza wśród elit politycznych i gospodarczych, sprzyja również brak rozdzielenia funkcji publicznych od działalności gospodarczej albo

niedostateczne rozwiązanie tego problemu, co ułatwia rozprzestrzenianie się patologicznych zachowań.

Uwarunkowania te powodują, iż obszary zagrożenia korupcją w Polsce są bardzo rozległe i leżą w większości w zakresie działania, nadzoru i odpowiedzialności ludzi praktycznie na wszystkich szczeblach decyzyjnych. Osoby pełniące takie funkcje, z racji zajmowanych stanowisk są szczególnie narażone na naciski, ale i pokusy korupcyjne. Pełnienie funkcji publicznych umożliwia bowiem tym osobom nadużycia władzy w takich dziedzinach, jak np. – stanowienie prawa, wydawanie decyzji administracyjnych i podejmowanie innych działań zarządczych (organizacyjnych, finansowych, kadrowych itd.). Funkcjonariusz publiczny, który narusza prawo i podejmuje działania budzące wątpliwości z etycznego punktu widzenia, rodzi atmosferę bezsilności, osłabia poczucie prawa i sprawiedliwości, wytwarza pole sprzyjające korupcji, podważa wreszcie autorytet państwa i działań jego organów.

Do najważniejszych obszarów zagrożonych korupcją w Polsce należą:

- procedury prywatyzacyjne – z uwagi na nieprecyzyjne określenie celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych, brak weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku i zbyt słaby nadzór nad wyborem oraz efektami pracy firm doradczych, jak również angażowanie się urzędników państwowych w działania zmierzające do przejmowania prywatyzowanych podmiotów gospodarczych przez powiązane z nimi firmy lub osoby fizyczne;
- gospodarowanie majątkiem publicznym – z powodu słabości nadzoru właścicielskiego nad tym majątkiem oraz wskutek dopuszczenia do dowolnego, pozbawionego niezbędnej kontroli inwestowania tego majątku w przedsięwzięcia wspólne z kapitałem prywatnym;
- fundusze celowe i agencje rządowe – ze względu na istniejące możliwości nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami publicznymi, przy braku dostatecznych mechanizmów kontroli, a także z uwagi na występującą skłonność do dysponowania środkami publicznymi według niejasnych, nieprzejrzystych kryteriów;
- zamówienia publiczne – w związku z utrzymującym się – zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego – zjawiskiem obchodzenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, „naginania” prawa, wykorzystywania luk prawnych lub stosowania nieprzejrzystych procedur, w tym np. ingerencji urzędników i członków komisji przetargowej w przebieg procedur przetargowych;
- ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji – z uwagi na nieprzejrzystość procedur ich ustanawiania i udzielania, nieprzestrzeganie równych dla wszystkich zainteresowanych warunków dostępu do kontyngentów i koncesji;
- administracja skarbowa – przede wszystkim, ze względu na szeroki zakres udzielania różnorodnych ulg podatkowych stosowanych przy znacznym zakresie dowolności;
- administracja państwowa i samorządowa – szczególnie przy wydawaniu decyzji administracyjnych oraz obsadzie stanowisk (nieprawidłowości związane są tutaj najczęściej z „załatwianiem” miejsca pracy poprzez lokalne wpływy np. dla członków swych rodzin, w zamian za przyjęcie korzystnych rozwiązań);

- działalność służb celnych i organów nadzoru – m.in. w związku z nieprawidłowym systemem przeprowadzania odpraw celnych;
- funkcjonowanie służby zdrowia – m.in. ze względu na patologie związane z przetargami na dostawy leków i sprzętu medycznego, brakiem precyzyjnie określonych form i zasad współpracy lekarzy z firmami farmaceutycznymi czy kwestie jasności procedur związanych z rejestracją leków pochodzących z importu;
- finansowanie badań naukowych – z powodu braku należytej kontroli nad zlecaniem badań naukowych finansowanych ze środków publicznych;
- finansowanie partii politycznych – m.in. ze względu na możliwość często fikcyjnych darowizn na kampanie wyborcze oraz innych nierejestrowanych wpływów finansowych np. od biznesmenów (poprzez lobbystów), dążących do przeforsowania korzystnych z ich punktu widzenia rozwiązań gospodarczych;

Sfera szczególnie narażona na różnego rodzaju nieprawidłowości jest też rozdysponowywanie funduszy przekazywanych Polsce przez Unie Europejska w ramach pomocy przedakcesyjnej. Obszar ten w przyszłości może być również w poważnym stopniu zagrożony patologiami o charakterze korupcyjnym.

Osobnym zagadnieniem w kontekście występowania patologicznych zachowań jest kwestia lobbingu. Brak prawnych, jednoznacznych uregulowań w tej materii, w tym np. relacji lobbystów z urzędnikami czy parlamentarzystami, stwarza uwarunkowania sprzyjające do rozwoju korupcji w Polsce.

5. Prawne aspekty zwalczania korupcji w Polsce

Obowiązujące w Polsce akty prawne nie zawierają pojęcia „korupcja”, nie ma zatem jej prawnej definicji. Prawnicy posługują się terminem „łapownictwo”, który jest stosowany również wobec osób pełniących funkcje publiczne, w kontekście takich przestępstw jak np. uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej znacznej wartości, korzyści osobistej lub obietnicy otrzymania takich korzyści. Korupcja – według współczesnych interpretacji – oznacza przede wszystkim nadużycie władzy publicznej dla prywatnych korzyści – jednostkowych lub grupowych (partyjnych, organizacyjnych, itp.).

Definicja korupcji znajduje się natomiast w podpisanej przez Polskę międzynarodowej Konwencji Cywilnoprawnej, która określa ją jako „zadanie, proponowanie, wręczenie 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”.

W polskim systemie prawnym przestępstwa o charakterze korupcyjnym spenalizowane zostały w art. 228 – 231 Kodeksu karnego, przy czym rozróżnia się łapownictwo (czynne i bierne), płaćna protekcje oraz nadużycie funkcji.

Łapownictwo bierne zostało określone w art. 228 kk., wiąże się ze sprawowaniem funkcji publicznych i stanowi, iż popełnia je każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkowa lub osobista albo jej obietnice. Natomiast łapownictwo czynne (przekupstwo) stypizowane zostało w art. 229 kk. Sankcje zarówno w wypadku łapownictwa biernego, jak i czynnego, w zależności od rodzaju popełnionego przestępstwa mogą być różne: grzywna, kara ograniczenia wolności, a nawet pozbawienie wolności do lat 12. W Kodeksie karnym zostały również spenalizowane przestępstwa obejmujące płatną protekcje (art. 230 kk.) oraz wykorzystywanie stanowiska służbowego niezgodnie z prawem (art. 231 kk.). Zaznaczyć jednak należy, iż w polskim prawie karnym nie jest penalizowane czynne i bierne łapownictwo w sektorze prywatnym.

W celu zwiększenia skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych w lipcu 2003 r. dość istotnie zmieniony został Kodeks karny oraz Kodeks postępowania karnego poprzez wprowadzenie, m.in.:

- definicji pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne co w praktyce oznacza zdecydowane rozszerzenie grupy osób podlegających ściganiu za przestępstwa korupcyjne (nie tylko funkcjonariusze publiczni i członkowie organów samorządowych, ale i osoby zatrudnione w instytucjach dysponujących środkami publicznymi, np. przedstawiciele publicznych zakładów opieki zdrowotnej);
- odpowiedzialności karnej za przestępstwo płatnej protekcji (tzw. powoływanie się na wpływy art. 230 kk.), w zamian za uzyskanie korzyści osobistej, a nie jak dotychczas – wyłącznie materialnej;
- niekaralności osoby dającej łapówkę (art. 229 kk.). Przepis ten przewiduje, iż sprawca tego przestępstwa nie podlega karze, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział;
- możliwości stosowania instytucji świadka koronnego w przestępstwach korupcyjnych (ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym). Ta instytucja prawna opiera się na konwersji roli procesowej sprawcy przestępstwa, gdyż występuje on jako podejrzany, dopuszczony do składania zeznań w charakterze świadka i nie ponosząc odpowiedzialności karnej podlega ochronie;
- możliwości zastosowania przez sąd, w toku wszczętego postępowania przygotowawczego prowadzonego w sprawach o przestępstwo łapownictwa, kontroli rozmów telefonicznych (tzw. podsłuch procesowy w toku śledztwa).

Wprowadzona w lipcu 2003 r. zmiana Kodeksu karnego umożliwia ponadto skuteczne odbieranie przestępcom majątków uzyskanych na drodze przestępstwa, czego do tej pory mogli uniknąć, przepisując go na członków rodziny. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, jeśli sprawca osiągnął majątek w związku z przestępstwem, sąd może orzec przepadek mienia na rzecz Skarbu Państwa. To na sprawcy ciąży dziś obowiązek udowodnienia, że majątek zdobył w sposób legalny. Ponadto, w Kodeksie karnym spenalizowane zostały nowe formy przestępstw łapowniczych, tzw. przestępstwo wyborcze oraz korupcja w sporcie.

Zapobieganie i wykrywanie zjawiska korupcji jest możliwe również przy zastosowaniu norm ustawowych odnoszących się do tego zagadnienia, zawartych w innych ustawach. Istotnym aktem prawnym, pomocnym w ujawnianiu tego typu przestępstw jest ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Na jej podstawie działa Generalny Inspektor Informacji Finansowej, do którego zadań należy analizowanie i gromadzenie informacji uzyskanych na podstawie ustawy oraz podejmowanie działań w celu przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego m.in. wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

Także przepisy zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji mogą mieć zastosowanie przy zwalczaniu i zapobieganiu przestępstw korupcyjnych. Ustawa ta definiuje czyn nieuczciwej konkurencji jako działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża ono lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta (w szczególności, wymienia przekupstwo osoby pełniące funkcje publiczne – art. 3 ust. 2 i art. 15a). Duże znaczenie mają tutaj przepisy ustawy wprowadzające odpowiedzialność przedsiębiorców za przekupstwo osoby pełniące funkcje publiczne (art. 22a ust.1).

Wśród innych aktów prawnych zapobiegających powstawaniu korupcji, poprzez niwelowanie obszarów jej występowania należy, m.in. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz – gruntownie znowelizowana ostatnio – ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

W celu skutecznego zwalczania przestępstwa korupcji na forum międzynarodowym powstało też szereg aktów prawa międzynarodowego, regulujących wzajemną współpracę państw w tym zakresie. Najnowszym aktem prawa międzynarodowego, dotyczącym zwalczania korupcji jest przyjęta w dniu 31 października 2003 r. przez Zgromadzenia Ogólne ONZ pierwsza na świecie uchwała przeciw korupcji, zwana „Konwencja przeciw korupcji”. Należy również dodać, iż Polska podpisała wiele umów bilateralnych, mających zastosowanie przy zwalczaniu przestępstw korupcyjnych.

6. Instytucje państwowe a przeciwdziałanie korupcji

Mając na względzie potrzebę przeciwdziałania wyzwaniom, jakie niosą za sobą zagrożenia patologiami korupcyjnymi, na przestrzeni ostatnich lat podjęto w naszym kraju szereg różnorodnych działań. Wprowadzono, m.in. liczne zmiany w prawodawstwie krajowym, ratyfikowano umowy międzynarodowe oraz zawarto wiele umów bilateralnych, mających zastosowanie przy zwalczaniu przestępstw korupcyjnych. Z kolei wyspecjalizowane instytucje i służby państwowe opracowały strategie działań antykorupcyjnych i przystąpiły do ich wdrażania.

Jedną z pierwszych kompleksowych inicjatyw podjętych na forum międzyresortowym było powołanie w maju 2000 r. przez ówczesnego wicepremiera L. Balcerowicza grupy roboczej przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów. Przygotowany przez to gremium raport proponował wprowadzenie licznych poprawek do przyjętych ustaw oraz podjęcie innych niezbędnych inicjatyw ustawodawczych. Sformułowano również konkretne propozycje rozwiązań w następujących dziedzinach: administracji skarbowej, służb celnych, policji drogowej, służby zdrowia oraz sadownictwa. Propozycje te nie stały się jednak przedmiotem dyskusji w rządzie, głównie na skutek załamania się ówczesnej koalicji rządzącej. Choć

poszczególne ministerstwa na własną rękę wprowadziły niektóre zalecenia zawarte w raporcie, zaproponowana strategia nigdy nie otrzymała rangi oficjalnego, wiążącego dla rządu dokumentu i nie została w pełni wdrożona.

Kolejna inicjatywa podjęta w tym samym okresie, przy istotnym wsparciu Banku Światowego było powołanie Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją, w skład której weszli politycy, posłowie, urzędnicy państwowi, naukowcy, działacze organizacji pozarządowych, przedstawiciele związków zawodowych, duchowni i dziennikarze. W maju 2001 r. grupa ta przygotowała dokument zatytułowany „Założenia strategii zwalczania korupcji w Polsce”, w którym zawarto szereg propozycji działań antykorupcyjnych.

Do innych ważnych kroków, podjętych w latach 1997-2001 należało powołanie w 1998 r. Zarządów Spraw Wewnętrznych (od 2000 r. Biur Spraw Wewnętrznych) w Policji i Straży Granicznej, mających na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji wewnątrz tych organów, a także ustanowienie w 1999 r. korpusu Służby Cywilnej, stanowiącego podstawę funkcjonowania w pełni profesjonalnej służby cywilnej.

W styczniu 2002 r. Rada Ministrów w ramach Strategii Gospodarczej przyjęła pakiet legislacyjny „Przede wszystkim przedsiębiorczość”, który, mając na celu stworzenie lepszych warunków dla rozwoju głównie małych i średnich przedsiębiorstw, miał również przyczynić się do ograniczenia zjawiska korupcji w gospodarce. Pierwszą kompleksową rządową strategią antykorupcyjną przyjęto jednak dopiero we wrześniu 2002 r. Program ten opracowany został przez międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny i stanowi istotną część rządowego programu „Bezpieczna Polska”. Propozycje sformułowane w Strategii Antykorupcyjnej zakładają osiągnięcie trzech głównych celów:

- skuteczniejszego wykrywania przestępstw korupcyjnych;
- wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej;
- zwiększenia świadomości społecznej i promowania etycznych wzorców postępowania.

W Polsce - podobnie jak w innych krajach - zwalczanie korupcji nie jest w gestii tylko jednej wyspecjalizowanej instytucji. Zadania w tym zakresie realizuje, m.in.: Prokuratura, Policja, Straż Graniczna, organy kontroli skarbowej, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, a w końcowym etapie - sadownictwo. Problematyka przeciwdziałania i zwalczania przestępstw korupcji jest także przedmiotem pracy analitycznej, operacyjno-rozpoznawczej i dochodzeniowo-sledczej funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

7. Zadania służb specjalnych w walce z korupcją

Problematyka zwalczania przestępstw korupcji była przedmiotem zainteresowania służb specjalnych RP od 1990 r., pomimo iż w katalogu zadań określonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa brak było bezpośredniego odniesienia do kompetencji UOP w powyższej kwestii. W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wśród najważniejszych zadań ABW ustawodawca bezpośrednio wskazał na rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcji (art. 5 ust. 1 pkt. 2 lit. c) osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności

gospodarczej. Za osobę pełniącą funkcje publiczne uważa się funkcjonariusza publicznego, członka organu samorządowego, osobę zatrudnioną w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także osobę, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążąca Rzeczpospolita Polska umowę międzynarodowa.

ABW koncentruje się zatem – jako organ właściwy w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w tym bezpieczeństwa jego podstaw ekonomicznych – na zwalczaniu przestępstw łapownictwa osób piastujących ważne funkcje publiczne i stanowiska w państwie (dotyczy to grupy około 60 tys. osób). W zakres ustawowych kompetencji ABW nie wchodzi natomiast zagadnienia związane z relacjami korupcyjnymi pomiędzy podmiotami sektora prywatnego, w których nie występują funkcjonariusze publiczni bądź nie ma udziału Skarbu Państwa lub innych podmiotów publicznych.

Niepelne zrozumienie uwarunkowań prawnych, dotyczących właściwości rzeczowej ABW w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz fakt, iż Agencja postrzegana jest jako jedna z najbardziej efektywnych w naszych warunkach instytucji w rozpoznawaniu przestępstw ze sfery obrotu finansowo-gospodarczego, skutkują jednak napływem bardzo dużej liczby sygnałów i powiadomień, które mają świadczyć o korupcyjnych relacjach urzędników państwowych z przedstawicielami środowisk biznesowych. W każdym przypadku informacje te są weryfikowane po wszczęciu postępowania karnego w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych lub procesowych, zarówno pod kątem prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa, jak i możliwości jego udokumentowania. Zaangażowanie służb ABW w wyjaśnianie tych spraw absorbuje znaczną część funkcjonariuszy operacyjnych i pionu postępowań karnych ABW.

8. Przedsięwzięcia ABW na rzecz ograniczenia korupcji

W celu realizacji ustawowych zadań, uwzględniając złożoność problematyki Antykorupcyjnej, w ABW podjęto szereg działań o charakterze organizacyjno-merytorycznym, mających przyczynić się do zwiększenia rozpoznania Agencji w tym zakresie i efektywniejszego przeciwdziałania patologiom korupcyjnym. W tym względzie, m.in.:

– w strukturze ABW wyodrębniono wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną – Departament Przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmu i Przestępczości Zorganizowanej. Pion ten jest zdecydowanie silniejszy pod względem kadrowym i technicznym niż miało to miejsce w b.UOP;

– praca operacyjno-rozpoznawcza poszczególnych komórek organizacyjnych Departamentu Przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmu i Przestępczości Zorganizowanej ukierunkowana została na ujawnianie patologii korupcji, m.in. poprzez fakt, iż do zadań każdej z nich należy monitorowanie zjawiska korupcji (przyjęcie takiego rozwiązania umożliwia kompleksowe rozpoznanie tej problematyki, łącznie z monitorowaniem innych zagrożeń i to zarówno na szczeblu Centrali, jak i wszystkich struktur terenowych Agencji);

– funkcjonariusze ABW z pionów kierunkowych przeszli specjalistyczne kursy i szkolenia, podnosząc swoje kwalifikacje w zakresie przeciwdziałania zjawisku korupcji;

– funkcjonariusze Agencji aktywnie zaangażowali się w prace międzyresortowego Zespołu Antykorupcyjnego działającego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (dotychczasowym efektem działalności tego Zespołu jest m.in. opracowanie przez Radę Ministrów i przyjęcie we wrześniu 2002 r. „Strategii Antykorupcyjnej”);

– w celu wymiany doświadczeń i ocen nawiązano kontakty z innymi instytucjami i organizacjami (m.in. Fundacja Batorego), zajmującymi się problematyką przeciwdziałania korupcji. Dotychczasowym efektem tych kontaktów było np. zorganizowanie w ośrodku szkolenia ABW specjalistycznego seminarium tematycznego.

Przedsięwzięcia funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania korupcji urzędników administracji rządowej i samorządowej obejmują, m.in.:

- weryfikacje sygnałów, wskazujących na możliwość angażowania się urzędników państwowych w działania zmierzające do przejmowania prywatnych podmiotów gospodarczych, przez powiązane z nimi pośrednio lub bezpośrednio firmy lub osoby fizyczne;
- rozpoznawanie nieprawidłowości w procedurach koncesyjnych i przetargowych, w tym m.in. weryfikacje przypadków ingerencji urzędników oraz członków komisji w przebieg procedur przetargowych;
- przeciwdziałanie korupcji wśród pracowników administracji skarbowej, w tym celnej;
- przeciwdziałanie korupcji w sektorze rolnym (np. poprzez ujawnianie nieprawidłowości związanych z dotacjami za przechowywanie płodów rolnych);
- rozpoznawanie korupcji wśród osób odpowiedzialnych za politykę lekową (m.in. kwestia jasności procedur związanych z rejestracją, zakupem sprzętu i refundacją leków pochodzących z importu).

W ABW został ponadto przygotowany pakiet propozycji rozwiązań prawno-legislacyjnych, które przyczynić się mają m.in. do efektywniejszego zwalczania patologii korupcyjnych. Warto w tym kontekście podkreślić, że przyjęte przez Sejm wiosną br. (obowiązujące od 1 lipca 2003 r.) nowelizacje przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw, stanowiące część rządowego programu „Bezpieczna Polska”, uwzględniają szereg postulatów zgłaszanych przez ekspertów ABW, uczestniczących w pracach Zespołu Antykorupcyjnego działającego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przedstawiciele ABW sygnalizowali, m.in. konieczność nowelizacji przepisów prawa karnego – materialnego oraz procedury karnej, celem poszerzenia instrumentarium niezbędnego do podniesienia efektywności przeciwdziałania korupcji, zarówno na etapie rozpoznania zjawiska, jak i w procesie dowodowym - po wszczęciu postępowania przygotowawczego.

W ocenie ABW, najistotniejsze zmiany (wprowadzone poprzez nowelizacje przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego) dotyczą wprowadzenia przepisów umożliwiających rozbicie solidarności pomiędzy stronami „kontraktu” korupcyjnego, poprzez zagwarantowanie bezkarności wręczającej łapówkę oraz zdefiniowanie w części ogólnej Kodeksu karnego „osoby pełniące funkcje publiczne”. Umożliwi to ściganie za przestępstwa

korupcyjne zdecydowanie szerszej niż dotychczas kategorii osób, zwłaszcza zatrudnionych w instytucjach dysponujących środkami publicznymi.

ABW była ponadto jednym z głównych inicjatorów przygotowania projektu ustawy lobbingowej, która w sposób kompleksowy regulowałaby te zagadnienia. Doświadczenia Agencji w tej sferze wskazują bowiem, iż „dziki” lobbing sprzyja występowaniu licznych patologii, w tym korupcyjnych.

9. Dotychczasowe efekty działań ABW

Istotnym instrumentem wspomagającym wykrywanie przestępstw korupcji przez funkcjonariuszy ABW, jest zawarte w art. 29 pkt. 1 ustawy o ABW oraz AW uprawnienie do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, w celu wykrycia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa polegającego na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Z możliwości tej funkcjonariusze Agencji niejednokrotnie już korzystali.

W Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a wcześniej Urzędzie Ochrony Państwa, pion postępowań karnych wszczął, a następnie prowadził na przestrzeni ponad 13 lat łącznie około 120 spraw korupcyjnych (na ogólną liczbę 1750 wszystkich realizowanych postępowań przygotowawczych). Zarzutami objętych zostało łącznie 288 podejrzanych (4229 podejrzanych we wszystkich postępowaniach).

W ciągu 12 lat działalności UOP prowadzonych było łącznie 70 takich postępowań – 56 z nich zostało zakończonych (w tym 34 aktem oskarżenia wobec 116 oskarżonych). Natomiast ABW od początku swego działania wszczęła 45 postępowań korupcyjnych oraz przejęła z UOP 13 już toczących się spraw. Z łącznej liczby 60 prowadzonych postępowań zakończono 18, a w 10 z nich skierowano do sądu akty oskarżenia wobec 37 osób. Ogólnie, we wszystkich sprawach „korupcyjnych” zarzutami objętych zostało 264 podejrzanych (w tym wobec 130 zastosowano tymczasowy areszt).

W 2003 r. wątki uwikłań korupcyjnych pojawiały się w około 40 spośród ponad 400 śledztw i dochodzeń prowadzonych przez Departament Postępowań Karnych ABW (w zdecydowanej większości dotyczących przestępstw przeciwko interesom ekonomicznym państwa). Ponadto, na wstępnym etapie rozpoznania ABW – w trybie czynności operacyjnych – znajduje się kilkadziesiąt konkretnych sytuacji, gdzie mogą występować symptomy zachowań patologicznych. Każdorazowo, po uprawdopodobnieniu posiadanych informacji, Agencja bądź to składa do jednostek prokuratury doniesienie o popełnieniu przestępstwa, bądź samodzielnie wszczyna postępowanie karne. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż od rezultatów wstępnej oceny, co do prawdopodobieństwa wystąpienia przestępstwa uzależnione jest podjęcie przez ABW konkretnych działań na rzecz wyjaśnienia przypadków domniemanej korupcji. Agencja otrzymuje bowiem bardzo dużo sygnałów o nieprawidłowościach, w tym natury korupcyjnej. Na miarę posiadanych sił i środków, w pierwszej kolejności wyjaśniane są te, które wiążą się z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa. Jednocześnie, jako priorytetowe traktowane są te, które mają cechy prawdopodobieństwa. Zdarza się bowiem, iż docierające do Agencji sygnały o łapówkarstwie opierają się na pomówieniach, dlatego też ABW do każdej sprawy podchodzi indywidualnie.

Ujawnione do tej pory przez ABW przypadki korupcji dotyczyły, m.in.: celników, urzędników skarbowych, policjantów, sędziów, wysokich urzędników państwowych,

doradców ministrów oraz różnego szczebla urzędników samorządowych (łącznie zarzutami objęto 110 osób, wobec 58 zastosowano areszt tymczasowy). To pozornie niewielka liczba, jednak należy podkreślić, że udowodnienie przestępstwa korupcji jest niesłychanie złożone i trudne. Mimo to, ilość wykrytych przestępstw o charakterze korupcyjnym stale rośnie, co należy traktować również jako konsekwencje wprowadzanych zmian przepisów karnych, pozwalających coraz efektywniej zwalczać te patologie. Istotny wpływ na taki stan rzeczy ma także wysokie zaangażowanie funkcjonariuszy ABW z pionów operacyjnych, analitycznych i śledczych w realizację żądań o charakterze priorytetowym.

O uwikłaniach korupcyjnych i innych ujawnionych patologiach z tego obszaru ABW systematycznie informuje najwyższe organy władzy państwowej w naszym kraju. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy przekazano kilkadziesiąt takich informacji. Materiały te przyczyniły się m.in. do odwołania lub odmowy powołania przez Prezesa Rady Ministrów oraz szefów poszczególnych resortów szeregu osób z ważnych stanowisk lub kandydatów do piastowania tych funkcji.

10. Obserwowane tendencje

Przestępstwa korupcyjne należą do tego rodzaju czynów, w których proces dowodowy jest trudny i często skomplikowany, z racji różnorodności metod jego popełniania. Dodatkową okolicznością utrudniającą jego wykrycie jest fakt, iż żadna z mających związek z tym procederem osób nie jest zainteresowana jego ujawnieniem. Dzieje się tak dlatego, że w niektórych sferach działalności gospodarczej dawanie łapówki stało się najskuteczniejszą metodą „załatwienia” wielu spraw. Ponadto, polskie prawo przewiduje karalność zarówno osoby dającej łapówkę, jak i ją otrzymującej, co umacnia swoista więź pomiędzy „dającym” i „biorącym”.

Ujawnione dotychczas przestępstwa (łapownictwa, przekupstwa płatnej protekcji czy nadużycia funkcji) rzadko kiedy występują samodzielnie, w licznych przypadkach ujawnione są w związku z sprawami o charakterze gospodarczym. Tak jak wspomniano, zjawisko korupcji obejmuje właściwie wszystkie sfery życia politycznego, gospodarczego czy społecznego. W odniesieniu do tego rodzaju przestępstw trudno jednoznacznie ustalić modus operandi sprawców, albowiem każdy z ujawnionych przypadków ma indywidualny charakter, gdyż odnosi się do funkcjonariuszy publicznych różnego szczebla, począwszy od celników, urzędników skarbowych, organów samorządu terytorialnego, aż do prokuratorów, sędziów czy doradców ministrów.

Bardzo zróżnicowana jest też wysokość korzyści majątkowych przyjmowanych przez osoby zajmujące funkcje publiczne (od kilku tysięcy do 13 mln zł). Zmienia się także forma wręczanych korzyści - coraz częściej ma ona wymiar niegotówkowy. Może to być np. opłacony pobyt na wczasach, udział w zyskach firmy, zakup samochodu po niskiej cenie, korzystne nabycie nieruchomości, sprzętu AGD i RTV czy fikcyjne zatrudnienie członka rodziny na określonym stanowisku itp. Innym przykładem może być sprzedaż przez developera kilku mieszkań po znacznie obniżonych cenach osobom wskazanym przez urzędnika, który doprowadził wcześniej do nabycia gruntów pod budowę osiedla za połowę jego rzeczywistej wartości.

Korupcja przybiera coraz bardziej wyrafinowaną i zakamuflowaną postać. Często spotykana forma patologii „około korupcyjnych” i sposobem obchodzenia zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa jest wykorzystywanie możliwości odpisywania od podatków darowizn na rzecz organizacji dobroczynnych, fundacji bądź związków wyznaniowych. Strony

uczestniczące w tym procederze umawiają się, że znaczna część wpłacanej na konto kwoty darowizny (z reguły 2/3) zostanie zwrócona darczyńcy bądź przekazana – w postaci dóbr rzeczowych – osobie przez niego wskazanej.

Wymownym przykładem tego rodzaju nieprawidłowości jest sprawa wójta gminy Dorohusk w woj. lubelskim. Urzędnik ten nakłonił właścicieli lokalnej firmy do wpłaty 50 tys. zł tytułem darowizny na konto jednej z miejscowych parafii. W zamian zobowiązał się doprowadzić do sprzedaży po bardzo atrakcyjnej cenie nieruchomości stanowiącej własność gminy. W rzeczywistości jednak wpłacona kwota nie została wykorzystana na cele kościelne. Proboszcz parafii, na której konto zostały przelane pieniądze zakupił za nie wysokiej klasy okna oraz drzwi i przekazał je następnie wójtowi (był on w trakcie budowy domu).

Zjawisko korupcji wiąże się często także ze sferą usług o charakterze niematerialnym – intelektualnym. W wielu przypadkach astronomiczne wręcz honoraria, sięgające kilkudziesięciu tysięcy złotych, wypłacane za np. jednostronicową opinię prawną czy ekspertyzę (często fikcyjną lub o niskiej wartości merytorycznej) są niczym innym jak ukrytą formą łapówki. Taki mechanizm występuje najchętniej i jest bardzo trudny do udowodnienia, bowiem w przeciwieństwie do usług materialnych niełatwo jest jednoznacznie ocenić prawdziwą wartość tych „ekspertyz”.

Częstym zjawiskiem jest też tzw. ustawianie przetargów. Specyfikacja techniczna przetargu jest tak określona, że jego warunki „z góry” spełniać może tylko jeden z podmiotów, który odpowiednio się przygotował dzięki wcześniej otrzymanym informacjom. Odnotowujemy też nieformalne naciski niektórych zarządów firm i innych organów kierowniczych na prace komisji przetargowych. Korupcja dotyczy także urzędów skarbowych (w zamian za łapówki umarzane są należności podatkowe), lekarzy (np. fikcyjna historia choroby do orzecznictwa rentowego) czy systemu oświatowego (np. przyjęcie ucznia do szkoły uzależnione jest od wręczenia określonej korzyści materialnej).

Mimo złożoności problematyki ujawniania przestępstw korupcji, ABW odnotowuje systematyczny wzrost ilości prowadzonych postępowań przygotowawczych w tego rodzaju sprawach. W ubiegłym roku było ich dwukrotnie więcej niż w porównywalnym okresie roku 2002 (śledztwa w sprawach o korupcje o zróżnicowanych stanach faktycznych, prowadzone przez pion postępowań karnych stanowią około 12 % wszystkich toczących się spraw w ABW). Adekwatnie do wzrostu wszczynanych postępowań, zwiększa się również liczba osób podejrzanych, jak i tymczasowo aresztowanych (o blisko o 100 %).

Analiza wykształcenia osób podejrzanych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez ABW wykazuje, że najliczniejszą grupę tworzą osoby z wykształceniem wyższym (46,2 % ogółu wszystkich podejrzanych). Nieco mniejszą grupę stanowią podejrzani z wykształceniem średnim 37,8 %, natomiast najmniej liczna – osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym (zaledwie 9,7 % ogółu).

Rozpoznanie prowadzone przez funkcjonariuszy ABW wskazuje, iż na zagrożenia korupcyjne szczególnie narażone są:

- administracja celna i skarbowa;
- sektor rolnictwa (np. nieprawidłowości związane z dotacjami za przechowywanie płodów rolnych);
- sfera polityki łkowej (m.in. kwestia jasności procedur

- związanych z rejestracją, zakupem sprzętu i refundacją leków pochodzących z importu);
- wymiar sprawiedliwości i organy ścigania;
- osoby pełniące funkcje publiczne w urzędach centralnych i samorządowych, zwłaszcza odpowiedzialne za procedury związane z przekształceniami własnościowymi, zamówieniami publicznymi i przyznawaniem koncesji oraz różnorodne przetargi organizowane przez Skarb Państwa. Zjawisko korupcji często występuje także w związku z przeznaczeniem gruntów pod różnego rodzaju inwestycje, np. budowę centrów handlowych.

Analiza postępowań przygotowawczych prowadzonych przez pion postępowań karnych ABW pozwala wyodrębnić trzy zasadnicze grupy spraw:

– największa – z udziałem urzędników państwowych i samorządowych, którzy wykorzystując zajmowane przez siebie stanowiska, w zamian za udzielenie korzyści majątkowej w różnych formach (pieniężnej, zakup samochodu po korzystnej cenie, opłat za pobyty wypoczynkowe), wydawali niekorzystne i przynoszące szkody w mieniu publicznym decyzje i uchwały. Zdarza się przy tym, iż podejmowane przez urzędników zatrudnionych w sferze administracji rządowej i samorządowej działania o charakterze przestępczym graniczą z decyzjami zgodnymi z prawem, ponieważ wiele rozstrzygnięć bazuje na uznaniowości. Są to z reguły skomplikowane i trudne ze względów dowodowych postępowania (np. przyjęcie uchwały o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego gruntów miejskich, a następnie wyrażenie zgody na zagospodarowanie działki zgodnie z oczekiwaniem prywatnego podmiotu);

– z udziałem funkcjonariuszy urzędów celnych oraz pracowników agencji celnych, którzy wykonując czynności służbowe naruszali przepisy prawa celnego, m.in. uszczuplając należności z tytułu publicznoprawnych opłat celnych albo niedopełniając obowiązku – odstępowali od wykonania czynności odpraw celnych towarów;

– postępowania z udziałem pracowników urzędów skarbowych, którzy w zamian za otrzymane korzyści majątkowe (np. przedmioty wartościowe) wydali lub przyczynili się do wydania korzystnych – dla osoby dającej łapówkę – decyzji np. w trakcie przeprowadzanej kontroli lub też w ogóle odstępowali od czynności kontrolnych.

11. Profilaktyka antykorupcyjna

Niewątpliwie podstawa dla skuteczności prowadzonej polityki Antykorupcyjnej oraz podejmowanych w tym zakresie działań jest solidna baza legislacyjna. Jak już wspomniano, w Polsce istnieje szereg aktów prawnych pomocnych w zwalczaniu korupcji. Ponadto, stale dokonywane są zmiany w przepisach już obowiązujących, mające na celu ograniczanie wszelkich możliwości występowania tego zjawiska m.in. poprzez likwidacje nieprecyzyjnych zapisów. Przykładem takim może być przyjęta ostatnio przez parlament – gruntownie zamieniająca dotychczasowe regulacje – ustawa o zamówieniach publicznych. Kształt nowych przepisów dostosowany jest do rozwiązań europejskich, co umożliwia Polsce pełne korzystanie ze środków przyznanych przez Unie Europejską. Ustawa ta w sposób zasadniczy zmienia warunki i kryteria prowadzenia zamówienia publicznego. Poszerzona i wzmocniona została pozycja kontrolna Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wprowadzono też rozwiązania mające na celu zwiększenie przejrzystości oraz obiektywności procesu udzielania zamówienia (w niektórych postępowaniach uczestniczyć może obserwator). Zmieniono zasady ustanawiania arbitrów rozpatrujących odwołania wnoszone przez podmioty, których oferty w toku udzielania zamówienia zostały odrzucone (powoływani są na okres 6 lat).

Nowością jest także możliwość uczestniczenia w procedurze przetargowej drogą elektroniczną (przez Internet).

W kontekście ograniczenia patologii korupcyjnych istnieje potrzeba pilnego przyjęcia przez parlament ustawy o warunkach wykonywania działalności lobbingowej. Uchwalenie tego aktu prawnego niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia przejrzystości życia publicznego oraz wyeliminuje patologie występujące w tym obszarze. Precyzyjnie określi też przepisami prawa granice pomiędzy lobbingiem legalnym, a działaniami niedozwolonymi, podlegającymi penalizacji. Przyjęcie tej ustawy przyczyni się również do stworzenia nowych standardów kultury prawnej w środowiskach urzędniczych i politycznych.

W większości współczesnych systemów demokratycznych uznaje się, że lobbing jest ważnym i niezbędnym narzędziem tworzenia polityki gospodarczej i społecznej. Nie ulega wątpliwości, że Polska jest krajem, w którym wciąż jeszcze dominują formy zachowań sprzyjające postrzeganiu lobbingu jako zjawiska korupcyjnego. ABW dostrzega wyraźnie zarysowujące się niebezpieczeństwa, jakie mogą być związane z działaniami o charakterze lobbingowym, zmierzającymi do wymuszania niekorzystnych dla państwa rozwiązań. W ocenie ABW, dezinformacje związane z lobbingiem np. wokół ważnych dla interesów kraju przetargów i kontraktów mogą nieść za sobą nie tylko wymierne straty finansowe Skarbu Państwa, ale także bezpośrednio godzić w autorytet Rzeczypospolitej i jej organów. Tym samym postrzegać je należy nie tylko w kategoriach wewnętrznego problemu, ale również w aspekcie wiarygodności naszego kraju na arenie międzynarodowej.

W kontekście ograniczenia skali zagrożeń korupcyjnych w Polsce bardzo ważna kwestia pozostaje też realizacja działań o charakterze prewencyjnym. W tym względzie olbrzymie znaczenie ma informowanie społeczeństwa – za pośrednictwem środków masowego przekazu – o występujących patologiach. Podniesienie świadomości obywateli o wysokości kosztów społecznych korupcji i uzyskanie pełniej akceptacji dla działań podejmowanych w celu eliminowania tego zjawiska z pewnością zwiększyłyby skuteczność reakcji na te formy przestępczości.

Istotne znaczenie w zakresie kształtowania społecznych postaw antykorupcyjnych ma też praca dziennikarzy. W ostatnich latach media przyczyniły się w sposób znaczący do ujawniania wielu przypadków korupcyjnych zachowań i nagłośnienia konieczności bezwzględnej walki państwa i całego społeczeństwa z korupcją. Wśród przykładów takich publikacji wymienić można serię artykułów w dzienniku Rzeczpospolita, m.in. autorstwa A.Marszałek na temat tzw. sprawy Farmusa i korupcji w Ministerstwie Zdrowia czy słynny już materiał w Gazecie Wyborczej P. smoleńskiego pt. „Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika”.

Równie ważnym zadaniem staje się konieczność zacieśnienia i zintensyfikowania współpracy pomiędzy służbami państwowymi a organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problematyką zwalczania korupcji. Współpraca ta mogłaby obejmować szerszą wymianę informacji i spostrzeżeń na temat obserwowanych tendencji czy propozycji wprowadzenia konkretnych rozwiązań antykorupcyjnych. W tym kontekście bardzo wysoko oceniana jest dotychczasowa działalność pani Grażyny Kopińskiej – dyrektora Programu Przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego realizowanego wspólnie z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, pani Julii Pitery z Transparency International Polska oraz ekspertów Banku Światowego.

Instytucje i osoby te popularyzują wiedzę na temat patologii korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym. Należy podkreślić, że organizują one konferencje naukowe i spotkania eksperckie, prowadzi programy badawcze, a ich eksperci są autorami licznych publikacji, raportów i ekspertyz (szerzej na ten temat: www.transparency.pl oraz www.batory.org.pl). Instytucje te stanowią ponadto bardzo ważny element uzupełniający służby państwowe w szeroko rozumianej walce z korupcją. W wielu przypadkach są też niejako niezależnymi kontrolerami i recenzentami efektów pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

12. Podsumowanie i wnioski

Czy ograniczenie poziomu korupcji w Polsce jest możliwe ?

Nasz kraj zbliża się do osiągnięcia stanu krytycznego, jeśli chodzi o patologie występujące w tym obszarze. Aktualny poziom zagrożeń korupcyjnych negatywnie wpływa na społeczne postrzeganie funkcjonowania administracji państwowej i ma też istotne oddziaływanie na pogorszenie się klimatu inwestycyjnego w naszym kraju oraz międzynarodowej pozycji RP.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy zgłoszono i podjęto szereg inicjatyw i konkretnych działań, które w najbliższej perspektywie powinny przyczynić się do ograniczenia poziomu korupcji w Polsce. Niemniej jednak, jak pokazują liczne przykłady zagraniczne, efektywna walka z korupcją nie może być skoncentrowana na działaniach doraźnych. Przedsięwzięcia te muszą być skoordynowane z długofalową polityką antykorupcyjną państwa, realizowaną przez służby i instytucje administracji państwowej, przy znaczącym wsparciu mediów i społeczeństwa.

Według statystyk policyjnych i badań opinii publicznej, najniższy poziom przestępczości korupcyjnej na świecie występuje w państwach skandynawskich. Potwierdzają to także wyniki najnowszego badania Transparency International, gdzie wśród krajów najmniej narażonych na korupcję jest Finlandia, a Dania, Szwecja i Norwegia znajdują się w grupie dziesięciu państw świata, w których poziom tego zjawiska jest najniższy.

Co zatem trzeba zrobić, aby zbliżyć się do modelu skandynawskiego? Wśród niezbędnych działań w tym względzie należy m.in.:

- kontynuować zmianę przepisów antykorupcyjnych, a obowiązujące już akty prawne dostosowywać do aktualnych wyzwań i tendencji;
- dążyć do efektywnej egzekucji obowiązujących już regulacji prawnych;
- podnosić świadomość społeczną występujących zagrożeń i budować postawy – "zero tolerancji dla korupcji";
- zwiększyć dostęp opinii publicznej do informacji na temat trybu podejmowania decyzji, zakresie odpowiedzialności czy obowiązkach osób pełniących funkcje publiczne;
- wzmocnić kadrowo wyspecjalizowane komórki organów ścigania zajmujące się zwalczaniem korupcji;
- stworzyć przejrzyste relacje na linii świat polityki i biznesu;
- wdrażać standardy urzędnicze obowiązujące w państwach o utrwalonej demokracji;
- uregulować prawne ramy dla działalności lobbystów;
- wprowadzać motywacyjny system nagradzania (np. celników za wyniki ich pracy);
- dążyć do zapewnienia równości w dostępie do informacji o możliwości uzyskania ulg lub

- zwolnień podatkowych (w tym kontekście ważne jest przyspieszenie prac nad kompleksową informatyzacją urzędów skarbowych);
- wprowadzić procedury maksymalnie ograniczające kwestie uznaniowości w podejmowaniu decyzji przez urzędników;
 - wzmocnić rolę komórek kontroli wewnętrznej w instytucjach państwowych i samorządowych;
 - wprowadzić daleko idące zmiany organizacyjne w systemie pracy urzędów celnych oraz w systemie nadzoru i kontroli nad nimi (np. rozdzielenie czynności związanych z odprawą między różnych funkcjonariuszy, dokonywanie doraźnych wymian załóg celnych);
 - wprowadzić system weryfikowania wycen prywatyzowanego majątku państwowego przez niezależne firmy doradcze;
 - zdecydowanie usprawnić system monitorowania działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa;
 - dokładnie dokumentować procedury dotyczące ustanawiania kontyngentów oraz udzielania zezwoleń (ich wprowadzanie powinno być każdorazowo odpowiednio uzasadniane oraz poparte koniecznymi analizami ekonomicznymi);
 - uprościć prawo podatkowe i ujednoczyć interpretacje przepisów w tym względzie, realizować zasadę równego traktowania podatników, ograniczyć liczbę ulg uznaniowych i ściśle kontrolować ich udzielania (ograniczenie dowolności decyzji urzędnika).

Załącznik nr 1

UOP i ABW w walce z korupcją

Wybrane przykłady śledztw prowadzonych przez b.UOP i ABW w latach 1990-2004 w sprawach korupcyjnych

Urząd Ochrony Państwa

- 1) w roku 1991 Zarząd Śledczy Urzędu Ochrony Państwa prowadził postępowanie przygotowawcze w sprawie propozycji wręczenia korzyści majątkowej w wysokości 50 tys. USD pracownikom Ministerstwa Finansów przez pełnomocnika Komitetu Założycielskiego Warszawskiego Banku Komercyjnego S.A., w zamian za pozytywne zaopiniowanie wniosku o otwarcie banku. Zebrany w tej sprawie materiał dowodowy pozwolił na przedstawienie zarzutu m.in. z art. 241 § 1 d.kk jednemu podejrzanemu;

- 2) w latach 1993 – 1994 Zarząd Śledczy UOP prowadził śledztwo w sprawie przyjmowania korzyści majątkowych przez pracowników Urzędów Celnych w Warszawie, w zamian za szybkie dokonywanie odpraw celnych towarów należących do spółki B. Bąsika i A. Gąsiorowskiego – ART B. Sprawę zakończono skierowaniem do sadu aktu oskarżenia, w którym zarzutami z art. 239 § 1 d.kk objęto trzy osoby;

- 3) Wydział Śledczy Delegatury UOP w Lublinie prowadził postępowanie

przygotowawcze (wszczęte na początku 1994 r.) w sprawie udzielenia przez współwłaściciela spółki cywilnej POLMER korzyści majątkowej radcy prawnemu Powszechnego Banku Kredytowego S.A. Oddział w Wyszkanie, w zamian za umożliwienie uzyskania kredytów w kwocie 6 mld starych zł. Sprawę zakończono w dniu 19.04.1995 r. skierowaniem do sadu aktu oskarżenia przeciwko 4 oskarżonym o przestępstwo z art. 201 d.kk, art. 265 § 1 d.kk w zw. z art. 58 d.kk, art. 240 d.kk i 241 d.kk. Postępowanie sądowe zakończyło się w 1998 r. wyrokami pozbawienia wolności oraz zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych;

4) gdańska Delegatura UOP wszczęła w dniu 1.08.2000 r. postępowanie karne w sprawie działania w latach 1999–2000 na szkodę Gdańskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej przez prezesa zarządu oraz wręczania i przyjmowania korzyści majątkowych, w zamian za naruszenie obowiązku służbowego, polegającego na sprawowaniu prawidłowego nadzoru nad przebiegiem przetargu na wybudowanie Zespołu Legalizacji Ciepłomierzy, tj. o przestępstwo z art. 300 kk., art. 228 kk. i art. 229 kk. Jak ustalono, właściciel spółki, która wygrała przetarg złożył urzędnikowi decydującemu o wyborze obietnice udzielenia korzyści majątkowej w postaci sfinansowania kosztów przelotu i pobytu w USA o łącznej wartości 25 tys. USD. Przeprowadzone czynności procesowe pozwoliły na przedstawienie zarzutów 8 osobom m.in. wiceprezydentom Gdańska (art.231 § 1 kk. – niedopełnienie obowiązków) oraz skierowanie aktu oskarżenia do sadu w dniu 30.06.2001 r.;

5) krakowski wydział śledczy UOP prowadził śledztwo wszczęte w dniu 14.04.2000 r. w sprawie zadania przez sędziego Sadu Rejonowego w Krakowie od właścicieli jednej z firm spożywczych udzielenia korzyści majątkowej w kwocie 10 tys. zł, w zamian za rozpoznanie z naruszeniem przepisu prawa wniosku o upadłość tej firmy. Ponadto, śledztwo obejmowało zarzut usiłowania wręczenia przez tegoż sędziego korzyści majątkowej w kwocie 9 tys. zł trzem sędziom Sadu Rejonowego Wydziału do Spraw Upadłościowo-Układowych, w celu skłonienia ich do naruszenia obowiązków służbowych poprzez oddalenie złożonego przez włoską firmę wniosku o ogłoszenie upadłości wspomnianej krakowskiej firmy spożywczej. Postępowanie zostało zakończone skierowaniem do sadu w dniu 4.12.2003 r. aktu oskarżenia przeciwko wymienionemu sędziemu, tj. o przestępstwa z art. 13 § 1 kk. w zw. z art. 229 § 3 kk.;

6) wątek korupcyjny występuje także we wszczętym w sierpniu 2000 r. przez delegaturę wrocławską UOP postępowaniu przygotowawczym, dotyczącym wyłudzenia z Urzędu Skarbowego nienależnego zwrotu podatku VAT w wysokości 10 mln zł. W trakcie śledztwa ujawniono też przyjęcie korzyści majątkowych w kwocie 100 tys. zł przez wiceprezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz dyrektora jednego z wydziałów tej instytucji, w zamian za przyznanie subwencji (990 tys. zł) dla firmy niespełniającej w rzeczywistości warunków określonych dla zakładów pracy chronionej. W tym wątku zarzuty z art. 228 § 1,3,4 kk. oraz art. 229 § 1 i 3 kk.

przedstawiono trzem osobom, przeciwko którym skierowano do sadu akt oskarżenia;

7) w Poznaniu wydział śledczy DUOP prowadził wszczęte w dniu 10.01.2001r. postępowanie w sprawie obietnicy udzielenia przez przedstawiciela jednej z sieci hipermarketów korzyści majątkowej w wysokości 200 tys. zł członkowi Zarządu Miasta Poznania, w zamian za wydanie pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na zabudowę nieruchomości. Sprawę zakończono skierowaniem do sadu aktu oskarżenia w dniu 7.06.2001 r. o czyn z art. 229 § 1 i 4 kk.;

8) w lipcu 2001 r. w Zarządzie Śledczym Urzędu Ochrony Państwa wszczęto śledztwo w sprawie zadania korzyści majątkowych przez osobę pełniącą funkcje publiczne w Ministerstwie Obrony Narodowej w Warszawie (asystent wiceministra MON) w kwocie 50 tys. USD od przedstawiciela firmy z Holandii, w zamian za pomoc w uzyskaniu kontraktu na dostawę radarów wojskowych oraz 100 tys. USD od przedstawiciela firmy z Republiki Południowej Afryki, w zamian za korzystny wynik przetargu na współpracę przy produkcji armato-haubic. W sprawie tej zostały postawione zarzuty z art. 228 § 1 kk., postępowanie przygotowawcze zakończono skierowaniem aktu oskarżenia do sadu w dniu 24.08.2002 r.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

1) Wydział Postępowań Karnych Delegatury ABW w Łodzi prowadzi wszczęte w lipcu 2002 r. śledztwo w sprawie doprowadzenia spółki PKP CARGO do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci należności finansowych za przewozy kolejowe. W sprawie tej ujawniono watek o charakterze korupcyjnym oraz postawiono zarzut z art. 229 § 1 kk. wiceprezesowi spółki „Lubelski Węgiel Bogdanka” przyjęcia korzyści majątkowej w łącznej kwocie ponad 2,4 mln zł, w zamian za umożliwienie świadczenia usług spedycyjnych na terenie kraju (przewóz węgla) przez spółki pośredniczące. Postępowanie jest kontynuowane;

2) Departament Postępowań Karnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadzi wszczęte w dniu 9.08.2002 r. postępowanie przygotowawcze, w którym wyjaśniany jest watek o charakterze korupcyjnym, występujący w śledztwie dotyczącym nieprawidłowości związanych z zamówieniami publicznymi na dostawę licencji i oprogramowania, dostawy środków łączności i uzbrojenia w latach 1998-2001. Przeprowadzone w czasie postępowania przygotowawczego czynności ujawniły materiał dowodowy pozwalający na przedstawienie zarzutów z art. 228 § 1 kk., 229 § 1 kk., m.in. ówczesnemu, pierwszemu zastępcy Ministra Obrony Narodowej;

3) w łódzkiej DABW prowadzone jest (wszczęte w dniu 17.04.2003 r.) śledztwo w sprawie doprowadzenia w latach 2000-2002 w Łodzi, Radomiu, Wrocławiu, Bielsku i Gdańsku Hurtowni Leków AFLOPA S.A. (obecnie ACP PHARMA) do niekorzystnego rozporządzenia mieniem o łącznej wartości nie mniejszej niż 7 mln zł, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Prowadzone w sprawie czynności procesowe ujawniły popełnienie m.in. przestępstwa o charakterze korupcyjnym. Jak ustalono, jeden z członków Zarządu spółki ACP PHARMA S.A. w marcu 2003 r. pomógł właścicielowi miejscowej firmy transportowej w udzieleniu korzyści majątkowej w kwocie 80 tys. zł funkcjonariuszowi urzędu skarbowego, w związku z wykonywanymi w firmie kontrolami w zakresie podatku dochodowego i podatku VAT. Pomoc polegała na przekazaniu przedsiębiorcy wspomnianej kwoty pod pretekstem pożyczki i wprowadzeniu spółki ACP PHARMA w błąd, co do przeznaczenia tej kwoty. W wątku tym przedstawiono zarzuty z art. 18 § 3 kk. w zw. z art. 229 § 3 kk. ówczesnemu członkowi Zarządu Hurtowni Leków AFLOPA S.A. Śledztwo ma charakter rozwojowy;

4) w Szczecinie wydział postępowań karnych ABW prowadzi śledztwo wszczęte w dniu 14.05.2003 r. w sprawie korupcji dwóch szczecińskich radnych miejskich, którzy poprzez swoje świadome i zaplanowane działania prowadzone na przestrzeni kilku lat, doprowadzili w konsekwencji do przejęcia pod budowę supermarketu kilkunastu hektarów gruntów, stanowiących pierwotnie własność miasta Szczecina. Radni ci w zamian otrzymali korzyść majątkową w łącznej kwocie ok. 13 mln zł. Przeprowadzone w tej sprawie czynności pozwoliły na uzyskanie wystarczających dowodów do przedstawienia zarzutów zarówno radnym, jak i osobie udzielającej im korzyści majątkowej tj. z art. 228 § 5 kk., 229 § 4 kk. Zarzuty w tej sprawie postawiono trzem podejrzanym. Śledztwo jest kontynuowane;

5) bezprecedensowe, biorąc pod uwagę skale ujawnionych patologii, jest prowadzone w łódzkiej delegaturze ABW postępowanie w sprawie korupcji w środowisku łódzkich celników. Korzyści majątkowe były udzielane celnikom, w zamian za odstępowanie od rewizji celnych, przyspieszanie odpraw celnych lub zaniżanie wartości importowanych towarów. W konsekwencji takich działań doszło do znacznego uszczuplenia należności Skarbu Państwa z tytułu opłat celnych. Ze sprawy tej wyłączono - do odrębnego prowadzenia - postępowanie dotyczące korupcji celników z posterunku celnego w Skierniewicach (przeciwko 20 podejrzanym skierowano już akt oskarżenia do sadu). Na bazie zgromadzonego materiału wszczęto kilka kolejnych postępowań, dotyczących korupcji funkcjonariuszy z placówki celnej w Markach k. Warszawy oraz innych placówek z terenu województwa łódzkiego i mazowieckiego (dotychczas postawiono zarzuty 17 podejrzanym). W śledztwie głównym pozostaje 36 podejrzanym;

Krakowska delegatura ABW prowadzi kilka postępowań w sprawach korupcji funkcjonariuszy publicznych, zatrudnionych w Urzędach Skarbowych, dotyczących przyjmowania korzyści majątkowych:

6) w jednym z przypadków naczelnikowi Urzędu Skarbowego oraz trzem pracownikom referatu kontroli podatkowej postawiono zarzut wielokrotnego przyjmowania (w latach 1996 – 2002) korzyści majątkowych w postaci pieniędzy polskich, dolarów USA oraz przedmiotów wartościowych w kwocie łącznej nie mniejszej niż 52 tys. zł, w zamian za odstąpienie od czynności kontrolnych. Śledztwo to jest kontynuowane;

7) w innym Urzędzie Skarbowym na terenie województwa małopolskiego, pracownicy tej instytucji przyjmowali korzyści majątkowe w postaci opłat za pobyty wypoczynkowe w ośrodkach czasowych na terenie kraju, w zamian za wydawanie przychylnych decyzji podatkowych na rzecz jednej z firm z Chrzanowa. Sprawa jest rozwojowa, trwają czynności procesowe;

8) kolejna sprawa prowadzona przez krakowską delegaturę ABW jest wszczęta w lipcu 2003 r. postępowanie dotyczące zadania, a następnie przyjęcia przez osobę zajmującą wysokie stanowisko w Izbie Skarbowej korzyści majątkowej w postaci samochodu osobowego wartości 30 tys. zł, przekazanego przez właściciela jednej ze spółek, w zamian za uchylene niekorzystnych dla spółki decyzji, przyspieszenie rozpatrywania odwołań oraz przekazywania informacji z toczącego się przed tym urzędem postępowania wobec tej spółki. Postępowanie ma charakter rozwojowy;

9) skierowaniem do sądu aktu oskarżenia, w którym zarzutami z art. 228 § 1 kk. i art. 229 kk. objęto trzy osoby zakończyło się w październiku 2003 r. postępowanie prowadzone przez funkcjonariuszy wydziału postępowań karnych łódzkiej delegatury ABW. Sprawa dotyczyła przyjęcia przez naczelnika jednego z Urzędów Skarbowych na terenie Łodzi korzyści majątkowej w wysokości 25 tys. zł, w zamian za korzystne decyzje w związku z prowadzoną kontrolą skarbową działalności prywatnego podmiotu gospodarczego;

10) również w łódzkim wydziale postępowań karnych ABW prowadzone jest śledztwo dotyczące zorganizowanej grupy przestępczej, dopuszczającej się przestępstw skarbowych w tym – celnych, w związku z importem tekstyliów z krajów Dalekiego Wschodu. Sprawcy, w celu dokonania importu na podstawie sfałszowanej dokumentacji celnej korumpowali celników, przekazując im określone sumy pieniężne, w zamian za co poświadczali nieprawdę co do ilości i wartości asortymentu lub odstępowali od rewizji celnej. W tej sprawie zarzuty z art. 229 kk. przedstawiono 31 osobom. Śledztwo zmierza ku zakończeniu;

11) w Departamencie Postępowań Karnych ABW od marca 2003 r. prowadzone jest śledztwo w sprawie propozycji udzielenia korzyści majątkowej (kilka milionów dolarów) złożonej przez prezesa Business

Promotion Centre prezesowi przedstawicielstwa firmy J.P. Morgan Chase i doradcy amerykańskiego koncernu hutniczego U.S. Steel w związku z prywatyzacją Polskich Hut Stali, prowadzona przez Ministerstwo Skarbu. Zarzutami w tej sprawie objęto dotychczas 3 podejrzanych;

12) od maja 2003 r. Departament Postępowań Karnych ABW prowadzi śledztwo w sprawie zadania przez byłego dyrektora gabinetu politycznego ministra zdrowia korzyści majątkowych w zamian za umieszczenie na liście leków refundowanych produktów zachodniego koncernu farmaceutycznego. Z ustaleń śledztwa wynika, że korzyść ta miałaby polegać na zainwestowaniu przez tą firmę kwoty miliona dolarów w tworzenie sieci placówek leczenia osteoporozy, w której udziały posiadałby brat podejrzanego. Zarzutami w tej sprawie objęto dotychczas jedną osobę. Sprawa ma charakter rozwojowy;

13) skierowaniem do sadu aktu oskarżenia wobec 2 osób zakończyło się w 27 lutego 2004 r. śledztwo korupcyjne prowadzone przez łódzka delegaturę ABW. Zastępcy Dyrektora Departamentu Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych Ministerstwa Gospodarki postawiono zarzut przyjęcia korzyści majątkowej w łącznej kwocie 142 tys. zł w związku z pełnioną funkcją w zamian za umieszczenie podmiotu gospodarczego w Centralnym Planie Mobilizacji Gospodarki, co umożliwiło otrzymanie dotacji budżetowych. Urzędnikowi temu postawiono także zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 228 § 1 kk. w zw. z art. 18 § 2 i 3 kk., art. 266 § 2 kk. oraz art. 286 § 1 kk. i art. 294 § 1 kk. w zw. z art. 271 § 3 kk. w zw. z art. 297 § 1 kk. w zw. z art. 11 § 2 kk. i art. 12 kk.;

14) w szczecińskiej delegaturze ABW od 23 marca 2004 r. prowadzone jest śledztwo w sprawie podejrzenia nakłaniania członków Zarządu Spółki Hydrobudowa S.A., do wręczenia korzyści majątkowej wiceprzewodniczącemu Rady Nadzorczej Spółki Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA, w której Skarb Państwa posiada 86% udziałów, w zamian za korzystne rozstrzygnięcie przetargu na rozbudowę nabrzeży na Półwyspie Katowickim i Ostrowie Grabowskim. Inwestycje te finansowane są w głównej mierze ze środków pochodzących z Banku Światowego.