



European Commission

Enhancing anti-corruption activities in Poland

Twinning Project – Transition Facility 2005

*Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej
oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*

Autor:

Dr Claus-Peter Wulff

Prokurator Naczelny Prokuratury Berlińskiej¹

w stanie spoczynku

i

Marcus Ehbrecht, RTA

Warszawa, maj 2008 r.

Tłumaczenie z języka niemieckiego:

Paweł Gugąła

¹niem.: Leitender Oberstaatsanwalt Berlin (przyp. tłum.)

Skróty

CBŚ	Centralne Biuro Śledcze
ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
KAiSW	Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
BSW	Biuro Spraw Wewnętrznych
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FRDL	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
ISP	Instytut Spraw Publicznych
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
KSS	Komisja do Spraw Służb Specjalnych
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	Non Governmental Organization / organizacja pozarządowa
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
QM	Quality Management / Zarządzanie Jakością
PR	Public Relations
RIO	Regionalne Izby Obrachunkowe
k.k.	Kodeks karny
k.p.k.	Kodeks postępowania karnego
TF	Transition Facility
TI	Transparency International
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
UZP	Urząd Zamówień Publicznych

Uwagi tłumacza w <> albo w przypisach (przyp. tłum)

Spis treści

A. SŁOWO WSTĘPNE.....	10
B. WSTĘP.....	12
C. RAPORT.....	15
I. Sytuacja wyjściowa.....	15
a. Strategia antykorupcyjna.....	18
b. Zapobieganie korupcji.....	19
i. Najwyższa Izba Kontroli (NIK).....	20
ii. Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO).....	21
iii. Urząd Zamówień Publicznych (UZP).....	21
iv. Krajowe Izby Odwoławcze.....	22
v. Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA).....	22
vi. Doradcy etyczni.....	25
c. Działania represyjne w walce z korupcją.....	25
i. Prokuratura.....	25
Struktura.....	25
Rola prokuratury w postępowaniu przygotowawczym.....	26
Relacja między prokuraturą a organami dochodzeniowymi.....	27
Ochrona informatorów.....	28
ii. CBA.....	29
Zadania.....	29
Struktura.....	29
Personel.....	30
Kwalifikacja prawna.....	31
Stosunek do Policji.....	32
Stosunek do społeczeństwa.....	33
Wkład CBA w walkę z korupcją.....	34
iii. Policja.....	36
Struktura.....	36
Komenda Główna Policji.....	36
Struktura.....	36
Biuro Spraw Wewnętrznych (BSW).....	36
Centralne Biuro Śledcze (CBS).....	37
Wydział do Walki z Korupcją.....	37
Komendy wojewódzkie.....	38
Współpraca Policji z innymi organami ścigania przestępstw korupcyjnych.....	38
Wkład Policji w walkę z korupcją.....	39
iv. Sądy.....	40

v. Metody dochodzeniowo-śledcze stosowane w zwalczaniu korupcji.....	40
d. Organizacje pozarządowe.....	41
II. Obszary szczególnie narażone na korupcję.....	43
a. Administracja publiczna	43
i. Uwagi ogólne.....	43
ii. Struktura hierarchiczna.....	43
iii. Stosunki zatrudnienia.....	44
iv. Doskonalenie zawodowe.....	45
v. Zarządzanie jakością.....	47
b. Zamówienia publiczne.....	47
i. Uwagi ogólne.....	47
ii. Propozycje optymalizacji procesów w zakresie zamówień publicznych.....	48
c. Ochrona zdrowia.....	49
i. Uwagi ogólne.....	49
ii. Brak równowagi między popytą a popytem.....	50
iii. Skonkretyzowanie katalogów świadczeń zdrowotnych itp.....	52
iv. Brak systemu kontroli świadczeń zdrowotnych.....	52
v. Nakładanie się kompetencji w przypadku rozliczania poszczególnych części „świadczeń wysokospecjalistycznych”.....	52
vi. Utworzenie w NFZ jednostki kontrolno-koordynującej w celu rozpoznawania oszustw rozliczeniowych i korupcji w służbie zdrowia.....	53
vii. Brak niezależnej służby eksperckiej.....	53
viii. Niedoskonała regulacja rynku produktów leczniczych i wyrobów medycznych.....	54
ix. Rozszerzenie centralnej ewidencji produktów leczniczych i wyrobów medycznych jeszcze niedopuszczonych do obrotu.....	54
x. Zaangażowanie pacjentów w strategię zwalczania oszustw rozliczeniowych i korupcji.....	54
d. Inspekcja Weterynaryjna.....	55
III. Rekomendacje.....	56
a. Aktualizacja i poprawienie strategii antykorupcyjnej	56
b. Wzmocnienie jednostki centralnej ds. koordynacji strategii antykorupcyjnej.....	56
c. Wzmocnienie prewencji korupcyjnej.....	57
d. Poprawa wymiany informacji między organami do walki z korupcją.....	58
e. Zmniejszenie ilości ustaw oraz polepszenie możliwości ich stosowania.....	59
f. Otwarte podejście do słabości i błędów („pozytywna kultura błędów”).....	59
g. Wzmoczone i konsekwentne prowadzenie śledztw finansowych i odbieranie sprawcom majątku pochodzącego z przestępstw.....	60
h. Wprowadzenie jednolitych i wiążących wytycznych etycznych oraz powołanie doradców etycznych we wszystkich organach administracji rządowej.....	60
D. ZAŁĄCZNIKI.....	62

A. Słowo wstępne

W celu wzmocnienia administracji polskiej w walce z korupcją, Komisja Europejska postanowiła wesprzeć wspólny polsko-niemiecki projekt *“Enhancing anti-corruption activities in Poland”* w ramach programu *Transition Facility*. Niniejszy raport powstał w ramach tego projektu w okresie od maja 2007 r. do marca 2008 r.

Pierwotna idea sporządzenia raportu powstała w fazie tworzenia koncepcji projektu. Polscy partnerzy, po konsultacjach z Komisją Europejską, zdecydowali się na uwzględnienie w konkursie na organizację projektu ewaluacji dotychczasowej strategii antykorupcyjnej. Stosowny ustęp w fiszce projektu brzmi następująco:

“A comprehensive evaluation of the anti-corruption strategy implemented so far, leading notably to proposals in order to improve the Prosecutor’s working practices prepared; proposals (to present to the government) for changes to organizational structure of the network of agencies involved in the fight against corruption prepared, that will achieve greater effectiveness in investigating, prosecuting and convicting corruption cases of this anti-corruption network as a whole. The proposals should aim at: the cooperation between the government agendas, the co-operation with the NGO’s and media, the issue of the e-government as the way to combat the corruption.”

W tekście umowy twinningowej ustalono, że ewaluacja zostanie dokonana w formie raportu, który sporządzi zewnętrzny ekspert:

„Preparation of a report for public dissemination about the scale and the character of corruption in Poland containing information about petty and high level corruption in Polish administration and society, leading notably to proposals for changes to organisational structure of the network of agencies involved in combating corruption (...).

The proposals should aim at:

- the co-operation in between the project related administrations,*
- the co-operation between the project related administrations and respective NGO’s and the media,*
- the issue of e-government as a means to combat corruption.*

The proposals itself will be a result of the Working Group workshops (...).”

Aby umożliwić ekspertowi zapoznanie się z aktualną sytuacją w zakresie zwalczania korupcji w Polsce, zaplanowano 6 wizyt obejmujących łącznie 25 dni roboczych, podczas których ekspert prowadził rozmowy z przedstawicielami ministerstw, urzędów i innych organów administracji, a także z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Ponadto wyżej

wymienione instytucje miały udostępnić materiały informacyjne, w miarę możliwości w języku angielskim, natomiast w przypadku braku informacji w języku angielskim, materiały tłumaczono na język niemiecki ze środków projektu. Ekspertowi przekazywano również raporty sporządzone w ramach pozostałych komponentów projektu. Należy tu w szczególności wymienić analizę efektywności pracy prokuratury, sporządzoną przez posiadającego stosowne kompetencje prokuratora berlińskiego, naczelnika tamtejszego wydziału specjalnego prokuratury do spraw zwalczania korupcji. Planowane działania zostały zrealizowane.

Do dyspozycji eksperta były również materiały zgromadzone w ramach zakończonych projektów twinningowych „*Strengthening of the implementation of the Anti-corruption Strategy*“ oraz Transition Facility 2004: „*Strengthening of the process of implementation of the anticorruption activities in Poland*“.

Oprócz tego uzgodniono z partnerami projektu zorganizowanie dwóch warsztatów poświęconych omówieniu projektu raportu. Pierwsze warsztaty z dnia 11 września 2007 r. służyły przedyskutowaniu wstępnych, jeszcze niezwyfikowanych przemyśleń, natomiast na kolejnych warsztatach w dniu 16 listopada 2007 r. grono ekspertów debatowało nad pisemnym projektem raportu.

Wynikiem powyższych działań jest niniejszy raport.

Marcus Ehbrecht, RTA

B. Wstęp

- (1) Niniejszy raport ze względów czasowych i z racji swej objętości musi się ograniczyć do kilku najbardziej istotnych zagadnień. Obszerny i wyczerpujący opis zjawiska korupcji (nie tylko w Polsce) nie jest możliwy między innymi ze względu na problematykę ciemnej liczby. . Ponadto wymienianie i szczegółowe omawianie wszelkich działań antykorupcyjnych zapewne wykraczałoby poza ramy niniejszego raportu. Wykonanie takiej, z pewnością koniecznej, o ile wiadomo autorowi niniejszego raportu – dotychczas nie przeprowadzonej – kompleksowej analizy, pozostaje zatem zadaniem dla polskich instytucji zajmujących się w ramach swych strategii zwalczaniem i zapobieganiem korupcji.
- (2) W związku z tym w niniejszym raporcie nie zostanie dokonana odrębna analiza wykrytych przypadków korupcji. W tym celu odsyła się do znanych publikacji na ten temat.² Niniejsza praca zajmuje się raczej skutecznością działań antykorupcyjnych w Polsce na kanwie niemieckich doświadczeń antykorupcyjnych, w szczególności ze Stolicy Federalnej Berlina.
- (3) Fakt, że w niniejszej ekspertyzie niektóre obszary poddawane są bardziej szczegółowej analizie, wynika przede wszystkim z informacji dostępnych w ramach projektu. Zasadniczo nie mówi to nic o znaczeniu czy wadze problemu w relacji do całościowego zjawiska korupcji w Polsce. W przypadku, gdy jakiś problem ze względu na swe znaczenie wymaga szczególnego podkreślenia, w odnośnym miejscu raportu znajduje się stosowna adnotacja na ten temat.
- (4) W tym miejscu chciałbym podziękować wszystkim partnerom, zarówno z administracji publicznej jak i spoza jej obszaru, którzy pomogli mi w sporządzeniu niniejszego raportu. Wielokrotnie przeczytali oni projekty raportu, opatrując je stosownymi komentarzami i wskazówkami, dzięki czemu można było uniknąć wielu błędów i niedociągnięć.
- (5) Jeżeli jednak mimo to twierdzenia bądź informacje zawarte w niniejszym raporcie nie są zgodne z prawdą, to ponoszę za to wyłączną odpowiedzialność i będę wdzięczny za ich sprostowanie. Zewnętrzny ekspert – prawdopodobnie nawet jeśli jest z Polski – nie jest w stanie znać wszystkich istniejących ustaw, odrzuconych projektów ustaw, przepisów wykonawczych i zarządzeń administracyjnych. Zawarte w niniejszym raporcie propozycje ulepszeń nie tracą na swej aktualności tylko dlatego, że są przewidziane w istniejącym stanie prawnym. Ponieważ tylko taka ustawa, która jest znana i praktykowana, czyli stosowana, może zmienić rzeczywistość.
- (6) Zasadniczo należy zwrócić uwagę na fakt, że problem relacji praw wolnościowych i prawa społeczeństwa do poczucia bezpieczeństwa, który – podobnie jak we wszystkich działaniach organów ścigania – występuje również w przypadku zwalczania korupcji, został w niniejszym raporcie świadomie pominięty. Uwagze czytelników zaznajomionych z sytuacją w Polsce z

² Stosowne informacje znajdują się np.: <http://www.antykorupcja.gov.pl/> oraz <http://www.batory.org.pl/>, a także <http://www.transparency.pl/> lub <http://www.cbos.com.pl/index.html> .

pewnością jednak nie umknęło, że opinia publiczna w Polsce toczyła w czasie trwania projektu ożywioną dyskusję na ten temat. Niektórzy obserwatorzy dopatrują się w tym nawet przyczyny zmiany ekipy rządzącej, która miała miejsce w środkowej fazie projektu.

- (7) Spostrzeżenia stanowiące kanwę niniejszego raportu siłą rzeczy nie są wynikiem mej bezpośredniej percepcji. Poniższe rozważania opierają się raczej na dostępnych mi raportach ekspertów działających w ramach projektu, na raportach z wcześniejszych, już zakończonych projektów PHARE 2003 i TF 2004³, na informacjach pozyskanych w trakcie rozmów prowadzonych w czasie moich wizyt w Polsce z przedstawicielami administracji i organizacji pozarządowych oraz na innych (ogólnie dostępnych) materiałach. Ponadto należy podkreślić doskonałą współpracę z realizowanym równoległe projektem: „*Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce*“.⁴
- (8) W niniejszym raporcie przez korupcję rozumie się nie tylko przekupstwo / sprzedajność w ścisłym znaczeniu, nie chodzi zatem tylko o przepisy polskiego kodeksu karnego (art. 228 i nast.). Poniższe rozważania dotyczą także innych przestępstw często powiązanych z korupcją, takich jak np. działanie na szkodę jednostki czy oszustwo.⁵ Nie jest to bynajmniej sprzeczne z ogólnie znanymi definicjami korupcji, które np. oznaczają jakiegokolwiek nadużycie władzy publicznej dla własnej korzyści.
- (9) W tym miejscu pozwolę sobie na pryncypialną uwagę dotyczącą powstawania korupcji. Abstrahując od prawnego postrzegania zjawiska korupcji i przyglądając się bezpośredniej sytuacji jej powstawania, korupcję można wytłumaczyć jako zachowanie dwóch podmiotów ekonomicznych (sprawców) ukierunkowane na osiągnięcie korzyści. Czyn stanowi dla wszystkich uczestniczących korzyść ekonomiczną w sensie maksymalizacji indywidualnego profitu. Decyzja o podjęciu takiego zachowania wynika z rozważenia wszelkich dostępnych informacji o zaletach i wadach konkretnego działania. Polityka, która mając na celu odstraszenie od korupcji stawia na ogólnoprewencyjny skutek efektywnego ścigania przestępstwa, z reguły nie może zapobiec popełnieniu czynu. Powoduje ona co najwyżej zwiększenie negocjowanej ceny, stanowiącej poniekąd „premię za ryzyko“ zawarcia określonej „transakcji“. Niebezpieczeństwo wykrycia czynu z reguły stanowi część kalkulacji sprawców, jednakże najczęściej nie powstrzymuje ich od popełnienia czynu. Od podjęcia decyzji o charakterze czysto ekonomicznym sprawców mogą odwieść inne przemyślenia, których podstawę stanowią elementy zewnętrzne o charakterze pozaekonomicznym. Ten zewnętrzny element to moralna ocena czynu. Co najmniej jeden ze sprawców musi się powstrzymać od

³ PHARE 2003: „*Strengthening of the implementation of the Anti-corruption Strategy*“.

TF 2004: „*Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland*“.

⁴ Informacje na temat wszystkich projektów znajdują się na stronie internetowej MSWiA <http://antykorupcja.gov.pl/portal/ak/14/>.

⁵ Rozpatrywanie kilku deliktów jako łącznego fenomenu kryminalistycznego wzbudziło irytację niektórych naszych polskich partnerów, dlatego też należy podkreślić, że łączne ich traktowanie pod względem kryminalistycznym nie ma na celu zatarcia różnic między poszczególnymi deliktami.

popelnienia czynu z moralnego przekonania. Powstanie tego typu bariery korupcyjnej można osiągnąć jednak jedynie w dalekiej perspektywie, w szczególności poprzez organizowanie odpowiednich działań kształcących i doskonalących (szczegółowe uwagi na ten temat na końcu raportu w pkt. 219 i nast.).

- (10) W czasie tworzenia niniejszego raportu doszło w Polsce do zmiany ekipy rządzącej w następstwie wyborów z 21 października 2007 r. Procesy demokratyczne oczywiście nie podlegają ocenie niniejszego raportu. Jednakże warto w tym miejscu wspomnieć o wyborach i zmianie rządu, ponieważ walka z korupcją stanowiła jeden z głównych tematów kampanii wyborczej. Politykę wewnętrzną odchodzącej władzy zdominował w znacznej mierze temat walki z korupcją, w szczególności niemal wyłącznie ściganie korupcji. Stąd też pogląd, jaki można było wywnioskować z jednej z reklam wyborczych, że problem korupcji w Polsce jest wynikiem istnienia zorganizowanej struktury skorumpowanych kryminalistów. Celem niniejszego raportu nie jest dyskusja na temat, czy taki układ w Polsce rzeczywiście istnieje, taka perspektywa przesłania jednak procesy społeczne powodujące powstawanie korupcji.
- (11) Utworzony po wyborach rząd przesunął ten punkt ciężkości na korzyść bardziej obywatelskiego modelu zwalczania korupcji i wzmocnienia czynników prewencyjnych. Jednym z głównych działań było powołanie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w randze sekretarza stanu. Była to stosunkowo nowa decyzja i w momencie sporządzania raportu następstwa jej podjęcia nie mogły być jeszcze widoczne. Dzięki temu jednak wydźwięk raportu może być w przyszłości nieco inny. Prognoza, czy tego typu działania przyniosą pozytywny efekt w walce z korupcją w Polsce, nie może i nie powinna być przedmiotem niniejszego raportu. Należy jednak stwierdzić, że w momencie sporządzania ostatecznej wersji niniejszej ekspertyzy minęło już pół roku od wyborów i jak dotychczas nie widać nowych istotnych impulsów w zwalczaniu korupcji.
- (12) Niemniej z dotychczasowych doświadczeń zebranych od początku projektu wynika, że jakakolwiek forma „upolitycznienia“ walki z korupcją przynosi raczej niekorzystny efekt⁶. Nawet jeżeli debata polityczna jest konieczna, by w sposób pozytywny wpłynąć na procesy społeczne w Polsce odnoszące się do walki z korupcją, to powinno się unikać upolityczniania poszczególnych działań czy określonych strategii. Merytoryczna dyskusja oraz ewentualnie zmiany raz obranej drogi nie będą wówczas możliwe w pożądanym zakresie. Kwestie techniczne zwalczania korupcji winny być problemem czysto administracyjnym.

⁶ Uwaga ta nie odnosi się do jakiegoś konkretnego urzędu czy określonej służby, jak przypuszczano w związku z korektą raportu. Twierdzenie to ma charakter ogólny.

C. Raport

I. Sytuacja wyjściowa

- (13) Rzeczpospolita Polska w zakresie zwalczania korupcji znajduje się w dalece lepszej sytuacji wyjściowej niż wiele innych państw Unii Europejskiej – na przykład Niemcy. Polska jako państwo scentralizowane w odróżnieniu od Niemiec może bowiem wprowadzać zmiany centralnie bez konieczności (jak na przykład w Niemczech) wcześniejszego uwzględniania cech szczególnych właściwych dla państwa federalnego.
- (14) W związku z tym od czasu uchwalonej w roku 2002 strategii antykorupcyjnej Polska uchwaliła wiele ustaw i zrealizowała wiele zadań legislacyjnych. Tak na przykład w Polsce obowiązuje ustawa regulująca odpowiedzialność przedsiębiorców (Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zagrożone pod groźbą kary), która w takiej formie w wielu innych krajach, między innymi w Niemczech, nie występuje.
- (15) Jako kolejny instrument warto wymienić rozwiązanie zapewniające możliwość niekarania wręczającego korzyść (art. 229 § 6, art. 230a § 3, art. 250a § 4, art. 296a § 5, art. 296b § 4 k.k., przepisy wprowadzone nowelą z 13 czerwca 2003 r.). Regulacja ta ma na celu zerwanie więzów solidarności łączących przestępców korupcyjnych⁷.
- (16) Polska przystąpiła ponadto do prawie wszystkich konwencji i umów międzynarodowych dotyczących zwalczania korupcji, np. do Konwencji Narodów Zjednoczonych i Konwencji OECD.⁸
- (17) Mimo tego percepcja korupcji jest w Polsce znacznie większa niż w Niemczech czy w większości tzw. „starych krajów członkowskich” UE. Wiąże się to z tym, że wymienione poniżej problemy w znacznym stopniu utrudniają walkę z korupcją.
- (18) Z jednej strony jest to tendencja administracji do izolowania własnych obszarów pracy od obszarów należących do innych placówek administracyjnych. Prowadzi to do znacznej utraty informacji. Przyczyny tego są różnorodne i nie powinny być w tym miejscu analizowane. Z pewnością jednak doniosłą rolę odgrywa jakość i motywacja pracowników, w szczególności personelu kierowniczego. Problem selekcji i kwalifikacji personelu w administracji publicznej poruszony będzie w innym miejscu (pkt. 147 i nast.).
- (19) Ponadto można stwierdzić, że w obrębie polskiej administracji rządowej istnieje wiele funkcji kierowniczych, nawet średniego szczebla, które piastowane są z przydziału politycznego. W

⁷ W tym miejscu pragnę tylko nadmienić tę regulację. Zwrócono mi uwagę, że niezbędna jest obszerna argumentacja, by dokładnie zrozumieć intencję ustawodawcy. Czytelnika odsyłam zatem do właściwych komentarzy do polskiego kodeksu karnego.

⁸ OECD *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; United Nations *Convention against Corruption (UNCAC)*, from December 1997 (OJ of 2001, No 23, item 264)

połączeniu z nieistniejącą ochroną prawną przed zwalnianiem pracowników administracji publicznej przy każdej zmianie ekipy rządzącej (podobnie było w czasie trwania obecnego projektu) można zaobserwować sytuację usuwania doświadczonych specjalistów z aparatu administracyjnego i niepowoływania w ich miejsce osób o stosownych kwalifikacjach. Wraz z odejściem tych ludzi cała administracja traci na doświadczeniu i wiedzy. W ramach projektu nie zaobserwowano istnienia struktur mających na celu utrzymanie doświadczenia i wiedzy w aparacie administracji.

(20) W tym miejscu należy wspomnieć o zasadniczej konieczności utworzenia odpolitycznionego aparatu administracji. Już w momencie selekcji jedynym kryterium wyboru kandydata powinny być jego kwalifikacje. Jakikolwiek wpływ polityczny siłą rzeczy prowadzi do nieefektywności i nepotyzmu. Należy jak najszybciej zmienić sytuację wprowadzoną w 2006 r. Ustawą o Państwowym Zasobie Kadrowym, na mocy której odstąpiono od zasady przeprowadzania konkursów na funkcje kierownicze.

(21) Ponadto osobiście zauważyłem, że wielu obywateli, z którymi miałem kontakt, ma bardzo krytyczny czy wręcz pogardliwy stosunek do instytucji państwowych. Moi polscy doradcy potwierdzają to spostrzeżenie. Ich zdaniem tego typu zachowanie nie ogranicza się tylko do zaobserwowanych przeze mnie przypadków, tylko wynika z generalnego krytycznego nastawienia Polaków do administracji. Za takie właśnie nastawienie odpowiada z pewnością wiele czynników. Należy jednak stwierdzić, że nieskuteczna, nietransparentna i ogólnie nieakceptowana administracja jest zasadniczo bardziej podatna na korupcję i nadużycia niż administracja pod tym względem zoptymalizowana. Zapewne jest tak, że przyczyn takiego nastawienia nie można się doszukiwać jedynie w samej administracji. Wynika to raczej z uwarunkowań historycznych i społecznych mających wpływ na administrację. Taki stan rzeczy czyni rozwiązanie problemu nadzwyczaj trudnym. Mamy tu do czynienia z fenomenem charakterystycznym dla wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej z byłego bloku komunistycznego.

(22) Jednym z decydujących powodów występowania trudności w walce z korupcją jest tzw. kultura błędów, która hamuje optymalizację wielu działań. Jest to kwestia, na którą należy zwracać szczególną uwagę, dlatego też w dalszej części pracy wielokrotnie będzie jeszcze poruszana. Już w wyniku pobieżnej analizy można stwierdzić, że w polskich urzędach istnieje obawa przed wskazywaniem istniejących problemów i przed przyznawaniem się do błędów. Przyczyną tego wydaje się być (nie do końca nieuzasadniona) obawa, że wskazywanie nierozwiązanych problemów i przyznawanie się do błędów może być zinterpretowane przez przełożonych jako błędne zachowanie danej osoby i oznaczać dla niej negatywne konsekwencje.

(23) Jednak nie dostrzega się przy tym, że z jednej strony nikt nie jest doskonały i właśnie otwarta i nieskrępowana dyskusja nad nierozwiązanymi problemami i popełnionymi błędami jest

najlepszą gwarancją ich rozwiązania, względnie usunięcia oraz zlikwidowania wynikających z nich negatywnych skutków. Ta obecnie zbyt często jeszcze obserwowana negatywna kultura błędów kryje w sobie niebezpieczeństwo, że nierozwiązane problemy zostaną tylko zatuszowane, a nie rozwiązane, oraz że błędy nie zostaną naprawione, a ich skutki nie zostaną zlikwidowane.

- (24) Generalnie dużą rolę w zwalczaniu korupcji odgrywa optymalizacja struktur administracyjnych i zwiększenie efektywności administracji polskiej. Gdy administracja jest godna zaufania, przejrzysta i skuteczna, można uniknąć konieczności przyspieszania pewnych procesów za pomocą korupcji czy też zapobiec wręcz powstawaniu pewnych sytuacji korupcjogennych. Jeśli usługi świadczone przez administrację są ogólnie znane i można również zaskarżyć⁹ jakość ich wykonania, to obywatel nie ma żadnej korzyści z wręczenia łapówki¹⁰. Tym samym stanowi to nawiązanie do myśli wyrażonej w pkt. 9. Skuteczna administracja przyczynia się do lepszego utożsamiania się obywatela z instytucjami państwowymi i przeciwdziała w ten sposób efektom opisanym w pkt. 21.
- (25) Taką zmianę filozofii administracji można osiągnąć jedynie przez wywieranie pozytywnego wpływu na kulturę zarządzania w urzędach i innych jednostkach administracji. Wzrostu efektywności administracji nie da się jednak osiągnąć bez zwiększenia motywacji pracowników. Motywacji nie da się „narzucić”, musi powstać sama z siebie, przy czym jednak zadaniem przełożonych jest przeciwdziałanie demotywacji. Pracownicy szczebla kierowniczego powinni być w tym celu specjalnie kształceni. Stosowne treści szkoleniowe powinny znaleźć się w planach nauczania instytucji zajmujących się kształceniem i doskonaleniem pracowników administracji, w szczególności Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Pomocne mogą się przy tym okazać istniejące już programy opracowane przez organizacje pozarządowe. Jako przykład można podać realizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej¹¹ program „Akcja Przejrzysta Polska”. Możliwe byłoby tu także wykorzystanie środków z programów pomocowych Unii Europejskiej (np. z Europejskiego Funduszu Społecznego).¹²

⁹ Patrz również rozważania dotyczące zarządzania jakością pkt. 170 i nast. na str. 46.

¹⁰ Zdecydowanie jednak nie zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym w ostatniej korekcie raportu, że należałoby w ogóle zlikwidować uznaniowość. Por. pkt. 246.

¹¹ Program ten został zainicjowany, zorganizowany i sfinansowany wspólnie przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, Gazetę Wyborczą i Fundację im. Stefana Batorego. FRDL powierzono realizację programu.

¹² EFS utworzono w celu likwidowania różnic w dobrobycie i standardzie życia w krajach członkowskich i stowarzyszonych z UE i tym samym w celu wspierania poczucia wspólnoty gospodarczej i społecznej. W poszczególnych regionach przez to pojęcie rozumie się także:

- Działania wspierające inwestycje w kapitał ludzki, w szczególności poprzez poprawę wykształcenia ogólnego i zawodowego;
- Działania w celu zwiększenia wydajności urzędów oraz efektywności administracji publicznych na płaszczyźnie krajowej, regionalnej i lokalnej.

W latach 2007 – 2013 Polska spełnia wymogi, by skorzystać z dobrodziejstwa tych środków. Patrz: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/.

(26) Mimo wszystko decydującym czynnikiem mającym wpływ na poprawę jakości pracowników jest selekcja personelu. Jednak wyniki będą zadowalające jedynie wówczas, gdy administracja publiczna stanie się konkurencyjnym pracodawcą. Warunkiem tego jest z pewnością stosowne wynagrodzenie. Nawet jeżeli sfera budżetowa w kwestii zarobków nie może dotrzymać kroku gospodarce prywatnej, decydującą sprawą jest odpowiednia kombinacja czynników mających wpływ na atrakcyjność miejsca pracy i tym samym na konkurencyjność na rynku pracy. Zagwarantowanie pewnego, cieszącego się uznaniem społecznym i stosownie wynagradzanego miejsca pracy stanowi ku temu warunek podstawowy. Praktykowany w Republice Federalnej Niemiec model zawodowej służby urzędniczej, mógłby – mimo jego zapewne uzasadnionej krytyki – z pewnością posłużyć za przykład.¹³

a. Strategia antykorupcyjna

(27) Jak ważne już od roku 2002 jest dla rządu Rzeczypospolitej Polskiej zwalczanie korupcji, pokazuje fakt, że Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej we wrześniu 2002 roku uchwaliła strategię antykorupcyjną i utworzyła przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej (do zadań którego należy również realizacja wspólnych projektów Unii Europejskiej, jak na przykład niniejszego) i w roku 2005 zaktualizowała strategię antykorupcyjną po osiągnięciu celów założonych w roku 2002.

(28) Samo jednak stworzenie strategii nic nie mówi o jej skuteczności, samo istnienie Zespołu ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej o jego sile przebicia. W rzeczywistości w momencie powoływania zespół składał się z ośmiu osób, natomiast obecnie tworzą go jedynie dwie osoby.

(29) Poza tym brak jest dalszej aktualizacji tej strategii, co stało się konieczne po utworzeniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) ustawą z dnia 9 czerwca 2006 roku, ponieważ tym samym utworzono nowy organ przeznaczony specjalnie do zwalczania korupcji (więcej w pkt. 56 i nast.).

(30) Ponadto uchwalona strategia antykorupcyjna powinna rzeczywiście być wdrażana w życie, co w chwili obecnej nie ma miejsca. Z wielu rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami różnych organów administracji, a także z pracownikami biorącymi udział w szkoleniach w ramach niniejszego projektu, wynika, że strategia większości z nich w ogóle nie była znana lub też nie były znane jej założenia. Wynika to częściowo zapewne z faktu, że w strategii brakuje istotnych elementów strategicznych.

(31) W szczególności w strategii brakuje mierzalnych, zinstrumentalizowanych i osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Wprawdzie wymieniane są pewne „cele strategiczne” (np. minimalizacja społecznej akceptacji korupcji), jednak w żaden sposób nie są to cele mierzalne. W celu uzyskania możliwości mierzalności celów należy je w

¹³ Por. np. stronę internetową Niemieckiego Związku Urzędników: <http://www.dbb.de/>; informacji dostarcza również broszura „Der öffentliche Dienst in Deutschland“ („Służba publiczna w Niemczech“ wyd. Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; <http://www.bmi.bund.de>.

odpowiedniej formie zinstrumentalizować, tzn. należy określić, na podstawie jakich mierzalnych wskaźników można oceniać realizację danego celu strategicznego. Dla osiągnięcia danego celu należy również wyznaczyć ścieżkę jego realizacji, w ramach której w ustalonych okresach pomiarowych zakłada się zrealizowanie określonych wartości, dzięki czemu będzie możliwa realizacja celu całościowego.

- (32) Ponadto nie ustalono, za pomocą jakich konkretnych działań mają być realizowane wyznaczone cele. Zasadniczo ustalenie takich działań stanowi część składową każdej strategii. Tylko wtedy, gdy działania nadają się do realizacji wyznaczonych celów, strategia może osiągnąć sukces. Dlatego też właśnie w tym obszarze należy wykorzystać całą kreatywność przy tworzeniu jakiegokolwiek strategii.
- (33) Aby zapewnić sukces strategii w czasie jej realizacji, czy też ewentualnie wprowadzić niezbędne korekty, konieczna jest implementacja stosownego mechanizmu ewaluacji. Tylko w ten sposób można zapewnić, by działania, które w trakcie realizacji strategii okażą się działaniami niestosownymi, były zaniechane bądź zmodyfikowane. Mechanizm ewaluacji powinien dzielić strategię na kilka interwałów czasowych, tak by monitorując realizację celów cząstkowych, można było obserwować cały przebieg i dokonywać ewentualnych przesunięć, które w razie potrzeby mogą korygować wyznaczony cel.
- (34) Oprócz tego strategię w stosownej formie powinno się przedstawić opinii publicznej, a ponadto poprzez odpowiednie działania kształtujące i doskonalące należy przybliżyć ją pracownikom administracji publicznej, od których to przecież w decydującym stopniu zależy sukces strategii.

b. Zapobieganie korupcji

- (35) Polska jako sygnatariusz Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji zobowiązała się do stosowania i utrzymywania efektywnej polityki antykorupcyjnej. W związku z tym istnieją w Polsce instytucje, które zajmują się w różny sposób zapobieganiem korupcji. Ponieważ nie ma jednak enumeratywnej i ogólnie wiążącej definicji prewencji korupcyjnej – i może tego typu definicja w ogóle nie może istnieć – dla potrzeb niniejszego raportu za takie postrzegane będą wszelkie działania, które mogą przyczynić się do zapobiegania powstawania korupcji. Należy zaliczyć do nich również działania sprawdzające i kontrolne, ponieważ skuteczne kontrolowanie działań administracyjnych zmniejsza prawdopodobieństwo powstawania działań korupcyjnych i wywiera tym samym skutek ogólnoprewencyjny.
- (36) W Polsce istnieje bardzo wiele kompetentnych i doświadczonych organów kontrolnych, jak na przykład Najwyższa Izba Kontroli (NIK) z siedzibą w Warszawie i łącznie 16 rozmieszczonymi w całym kraju delegaturami, Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) oraz Urząd Zamówień Publicznych (UZZP).

i. Najwyższa Izba Kontroli (NIK)

- (37) Najwyższa Izba Kontroli zatrudnia 1690 pracowników, z których więcej niż trzy czwarte działa jako kontrolerzy. Wykrywanie sytuacji sprzyjających korupcji jest jednym z zadań ustawowych NIK-u. Wśród jej pracowników są tacy, którzy zajmują się głównie korupcją oraz oszustwami przeciwko interesom Unii Europejskiej, dlatego też podczas wszystkich kontroli zwraca się również uwagę na możliwość występowania korupcji. Pracownicy zatrudnieni w NIK-u to doświadczeni specjaliści, których doskonali się, moim zdaniem w odpowiedni sposób, we własnym centrum szkoleniowym.
- (38) NIK przeprowadza zarówno kontrole planowe, tzn. realizowane w ramach rocznego planu kontroli, jak i kontrole doraźne, a więc przeprowadzane poza kontrolami wymienionymi w planie kontroli. Kontrole doraźne odbywają się na przykład z powodu aktualnych wydarzeń, w wyniku interpelacji poselskich lub na podstawie postępowań prowadzonych przez Policję lub prokuraturę.
- (39) Propozycje co do treści planu kontroli mogą przedkładać różne placówki. Pochodzą one z Parlamentu, z Biura Prezesa Rady Ministrów, z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, z Biura Marszałka Sejmu i z Biura Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród zaakceptowanych propozycji przeważają propozycje parlamentarne.
- (40) Każda kontrola kończy się oceną lub decyzją. Oceny pozostają w kontrolowanych placówkach/organizacjach, a (niestety tylko) część z nich przekazywana jest do placówek nadrzędnych. Moim zdaniem mamy tu do czynienia z pewnym słabym punktem. Zasadniczo wszystkie raporty powinny być przekazywane także do instytucji nadzorujących kontrolowane urzędy, ponieważ dzięki temu jednostki skontrolowane znajdują się pod większą presją wprowadzenia zmian rekomendowanych przez podmiot kontrolujący. Często jest bowiem niestety tak, że jak długo przestrzeganie rekomendacji nie jest powiązane z sankcją, propozycje pozostają niewdrożone.
- (41) Raporty sytuacyjne NIK-u otrzymują w formie podsumowania Biuro Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Marszałka Sejmu, a w odpowiednich przypadkach również inne zainteresowane placówki. Po przekazaniu raportów sytuacyjnych do Parlamentu, ich treści prezentowane są opinii publicznej na konferencji prasowej.
- (42) NIK w przeciwieństwie do organów ścigania dysponuje znacznie ograniczonymi uprawnieniami dochodzeniowo-śledczymi, dlatego jest on zdany na współpracę z organami ścigania (prokuraturą, Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i CBA)
- (43) Dla uzupełnienia należy zwrócić uwagę na fakt, że sam NIK jako nadrzędny organ kontrolny nie podlega żadnej zewnętrznej kontroli. Taką kontrolę mógłby i powinien sprawować Parlament. Wykonanie budżetu przez NIK było z tego powodu w przeszłości nierzadko przedmiotem krytyki.

ii. Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO)

- (44) W Polsce w każdym z 16 województw działa Regionalna Izba Obrachunkowa, której zadaniem jest kontrola realizacji budżetów w organach samorządowych.
- (45) RIO i NIK kształcą częściowo wspólnie swoich pracowników i na wniosek również współpracują ze sobą.

iii. Urząd Zamówień Publicznych (UZP)

- (46) UZP już w ramach projektu TF 2004 stanowił przedmiot obszernego raportu, którego istotna część pozostaje aktualna do dziś, dlatego też nie ma potrzeby szczegółowego powtarzania jego treści w niniejszym raporcie.¹⁴
- (47) UZP jest organem kontrolującym prawidłowość procedury przy udzielaniu zamówień publicznych, sam UZP nie jest jednostką zamawiającą. Ok. 50.000 publicznych jednostek zamawiających w Polsce podlega kontroli UZP.
- (48) Do chwili obecnej według mojej wiedzy nie istnieje działająca, wiążąca internetowa elektroniczna platforma zakupów, podobna do tych działających w wielu innych krajach Unii Europejskiej, za pośrednictwem której dokonywano by wszystkich zakupów publicznych w sposób zgodny z prawem i bezpieczny pod względem technicznym. Tym samym UZP nie dysponuje obecnie odpowiednim instrumentem technicznym skutecznej kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
- (49) Zgodnie z ustawą kontrola odbywa się na podstawie kopii (sporządzonych przez zamawiającego, a więc placówkę państwową) dokumentacji procedury udzielania zamówienia publicznego. Nie dokonuje się przy tym nawet wyrывkowej kontroli zgodności kopii z oryginałem. Tym samym nie jest pewne, czy kontrola odbywa się na materiałach zgodnych ze stanem faktycznym. Wszystkie kontrole odbywają się w siedzibie UZP. Kontrole w jednostkach zamawiających nie są przewidziane przez prawo, chociaż dzięki takim kontrolom „na miejscu” możliwe byłoby również stwierdzenie braków organizacyjnych. A takie braki można – o ile się ich w porę nie dostrzeże i nie usunie – wykorzystywać do celów korupcyjnych.
- (50) Kontrole UZP odnoszą się jedynie do formalnej prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Również po nowelizacji ustawy, która weszła w życie w maju 2007 roku, w dalszym ciągu zakres kontroli nie obejmuje kwestii dotyczącej np. konieczności danego zamówienia publicznego.
- (51) Zresztą i tak nie ma możliwości zbierania bezpośrednich dowodów przestępstw korupcyjnych w związku z przeprowadzanymi przez UZP kontrolami procedury udzielenia zamówienia publicznego. Do tej pory przy kontrolach możliwe jest wprawdzie wykrywanie poszlak

¹⁴ Podsumowanie wniosków i rekomendacji tego raportu znajduje się w załączniku nr 1 do niniejszego raportu w pkt. 62.

wskazujących na działania sprzeczne z prawem, jednak działania te można tłumaczyć również nieznaną przez nich prawdą lub innymi nieprawidłowościami, które nie muszą wynikać z korupcji. Wprawdzie pracownicy wydziałów kontroli UZP (jak wynika z ww. raportu) chętnie posługiwali się instrumentami i metodami, dzięki którym mogliby zdobywać informacje na temat możliwych zachowań korupcyjnych, jednakże jak dotychczas nie mają takiej możliwości.

- (52) UZP nie dysponuje w chwili obecnej również żadnym instrumentarium, umożliwiającym poufne traktowanie poszlak wskazujących na sprzeczne z prawem lub tylko nieprawidłowe postępowania w procedurach udzielenia zamówienia publicznego, a także ich weryfikację w formie zapewniającej anonimowość osobom udzielającym informacji – na przykład przez zapytanie dodatkowe skierowane do tych osób.
- (53) Wprawdzie pracownicy UZP jak najbardziej trafnie rozpoznają obszary szczególnie zagrożone przez korupcję. Obszary te są dlatego zresztą słusznie przedmiotem szczególnie częstych i intensywnych kontroli. Efektywność uzyskanych przy tym rezultatów i tym samym pracy UZP cierpi jednak z powodu wyżej wymienionych braków oraz ze względu na fakt, że pracownicy wydziałów kontrolnych, którzy przeważnie sami nigdy nie dokonywali zamówień, nie posiadają wystarczającego doświadczenia, by móc rozpoznać w opisach przedmiotów zamówienia takie czynniki, które np. negatywnie wpływają na konkurencyjność.
- (54) Prowadzi to do tego, że kontrola mająca na celu zapobieganie korupcji – o ile taka kontrola w ogóle może mieć miejsce w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego - ze strony UZP obecnie nie jest możliwa (do takiego wniosku dochodzą również autorzy ww. raportu).

iv. Krajowe Izby Odwoławcze

- (55) W następnej kolejności należy wymienić niedawno utworzone Krajowe Izby Odwoławcze.¹⁵ Izby te na wniosek oferenta, którego zarzuty zgłoszone w placówce ogłaszającej przetarg zostały odrzucone w trakcie przeprowadzania przetargu publicznego, sprawdzają decyzję o wyborze najkorzystniejszej oferty. Członkowie tych izb po zdany egzaminie zostają mianowani przez premiera, są oni doświadczonymi specjalistami i nie mogą podejmować żadnej innej działalności zawodowej, co ma gwarantować ich obiektywność i profesjonalizm. Ich uprawnienia kontrolne są podobne do uprawnień kontrolnych UZP.

v. Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)

- (56) Do ustawowych zadań CBA należy między innymi wykonywanie zadań kontrolnych. Ustawa o CBA z dnia 9 czerwca 2006 r.¹⁶ stanowi, że zadania kontrolne dotyczą następujących obszarów:

¹⁵ Na podstawie art. 169a II. ustawy nowelizacyjnej z dn. 13 kwietnia 2007 r. do ustawy o systemie zamówień publicznych z dn. 29 stycznia 2004 r.

¹⁶ Rozdział 4, art. 31.

- badania i kontroli określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie prywatyzacji i komercjalizacji,
 - wsparcia finansowego,
 - udzielania zamówień publicznych,
 - rozporządzania mieniem państwowym lub komunalnym oraz
 - przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych.
- (57) Na CBA spoczywa jednak także obowiązek wykonywania zadań represyjnych, w związku z tym instytucja ta zostanie bardziej szczegółowo omówiona w innym miejscu.¹⁷
- (58) Kontroli dokonuje Zarząd Postępowań Kontrolnych, który obejmuje dwa zakresy zadaniowe:
- kontrolę oświadczeń majątkowych oraz
 - kontrolę decyzji gospodarczych.
- (59) Pod koniec 2006 r. w ww. zarządzie zatrudnionych było 15 osób, pod koniec roku 2007 44 osoby i planowano dalsze zwiększenie liczby personelu. Swe kompetencje merytoryczne pracownicy wnieśli z innych organów kontrolnych, np. z NIK-u.
- (60) Zarząd może bez zapowiedzi przeprowadzać kontrole prewencyjne we wszystkich instytucjach publicznych i prywatnych, w szczególności tam, gdzie zarządza się pieniędzmi publicznymi, subwencjami i dotacjami. Instytucje zobowiązane są do współpracy z CBA. W celu uzyskania informacji bankowych i ubezpieczeniowych wymagane jest postanowienie sądu. Zasadniczo dokonując kontroli CBA realizuje roczny plan kontrolny zatwierdzony przez Szefa CBA. Jednak w szczególnych przypadkach w każdym czasie możliwe jest także przeprowadzenie kontroli *ad hoc*.
- (61) Według informacji uzyskanych od CBA, przed wszczęciem, przez funkcjonariuszy CBA, postępowań kontrolnych przeprowadzane są szeroko zakrojone analizy przedkontrolne zarówno w zakresie decyzji gospodarczych, jak i oświadczeń o stanie majątkowym. Wynikiem analizy może być wszczęcie postępowania kontrolnego. Możliwe jest również skierowanie zaleceń do instytucji państwowej (samorządowej) o usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości niestanowiącej przestępstwa, a także wniosek o podjęcie kontroli przez inny organ. Natomiast wyniki kontroli przeprowadzonych przez CBA, przedstawiane są w formie protokołu kontroli doręczanego kontrolowanemu. W przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstw kierowane są zawiadomienia do prokuratury. Prokurator może powierzyć prowadzenie takiego postępowania właściwym komórkom CBA albo innym organom ścigania. (patrz pkt. 89 i nast.). Powiedziano mi, że przekazywanie informacji z postępowań kontrolnych

¹⁷ Patrz str. 28 pkt. 93 i nast.

jednostkom kontrolowanym w przypadku niestwierdzenia popełnienia przestępstwa pojmowane jest jako swoiste „zamknięcie drzwi”, tak aby przez zwrócenie uwagi na zachowania korupcjogenne zapobiec przyszłym przestępstwom.

- (62) Ponieważ CBA prowadzi zakrojone na szeroką skalę działania analityczne, dokonywana jest systematyczna ewaluacja informacji z postępowań karnych, której wyniki udostępniane są również innym wydziałom/zarządom. W raporcie z działalności CBA w roku 2007 wyraźnie wymieniana jest „analiza ryzyka korupcyjnego (obserwacja kluczowych sfer życia społecznego oraz branż gospodarki z punktu widzenia zabezpieczenia interesu ekonomicznego państwa, między innymi poprzez zapobieganie procesom korupcyjnym)”, a także „wdrożenie bieżącego systemu monitoringu zdarzeń korupcyjnych oraz strategicznych branż gospodarki”. Jako pozytywny należy odnotować fakt wymiany tych informacji z innymi organami ścigania, na ile jest to konieczne i możliwe również z organami prewencyjnymi, zależnie od ich kompetencji. Pożądane jest, by zarządzenie wymienione w art. 29 ust. 3 Ustawy o CBA zostało wydane w możliwie jak najszybciej, by dzięki temu stworzyć formalne warunki tej współpracy.
- (63) CBA sprawdza także prawidłowość postępowań przetargowych. Podmiot ogłaszający przetarg zobowiązany jest do poinformowania CBA o każdym przetargu przekraczającym następujące wartości progowe:¹⁸
- w przeliczeniu 10 milionów € w przypadku usług oraz
 - w przeliczeniu 20 milionów € w przypadku robót budowlanych.
- (64) Z racji tego, że w roku 2006 CBA zajmowało się głównie organizowaniem własnych struktur, wydawaniem zarządzeń wewnętrznym oraz współdziałaniem przy tworzeniu miarodajnych podstaw prawnych, liczba zrealizowanych postępowań kontrolnych w tym roku nie była zbyt wysoka. Według własnych informacji¹⁹, CBA koncentrowało się w roku 2006 mniej na zadaniach kontrolnych, bardziej natomiast na działaniach operacyjnych (ściganie przestępstw).
- (65) Zgodnie z przedłożonym Sejmowi corocznym raportem CBA za rok 2006 w obszarze prewencji przeprowadzono cztery działania kontrolne, które w dwóch przypadkach dotyczyły sprawdzenia oświadczeń majątkowych dwóch urzędników ministerialnych, natomiast w dwóch pozostałych przypadkach chodziło o sprawdzenie decyzji ekonomicznych organów samorządowych. W roku 2007 znacznie zwiększyła się intensywność kontroli. Zgodnie z Informacją o wynikach działalności CBA za rok 2007 przeprowadzono 38 działań kontrolnych. Oprócz tego kontrolerze sprawdzili 702 oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy publicznych.

¹⁸ Na podstawie art. 92 § 2 i zw. z art. 167 § 2 ustawy Prawo zamówień publicznych w wersji z 13 kwietnia 2007 r.

¹⁹ Informacja o wynikach działalności CBA w 2006 r. Patrz także pkt. 65.

vi. Doradcy etyczni

(66) Jednym z celów projektu twinningowego „*Strengthening of the Implementation of the Anti-corruption Strategy*” (PL/2003/IB/OT/05) było opracowanie projektu procesu selekcji doradców ds. etyki w administracji publicznej, a także opracowanie projektów programów szkoleniowych w nowym obszarze zadaniowym w instytucjach administracji publicznej.²⁰

(67) Aktualna liczba doradców etycznych nie jest znana, ponieważ niestety nie stworzono żadnego mechanizmu ewaluacji. Nie wiadomo również, czy początkowo przeszkolone osoby nadal sprawują swe funkcje, czy też czy nie zmieniono profilu tych funkcji. Ponieważ jednak w przypadku doradców etycznych chodzi o koncepcję prewencyjną służącą wyrobieniu postawy antykorupcyjnej i tym samym przekazaniu określonych wartości, koncepcja ta powinna stanowić istotny element przyszłej strategii antykorupcyjnej.

c. Działania represyjne w walce z korupcją

(68) W walce z przestępczością korupcyjną polskie organa ścigania dysponują szeregiem uprawnień o charakterze ingerencyjnym, które częściowo wykraczają poza możliwości sił policyjnych i prokuratur w starych państwach członkowskich.²¹ I tak w ściganiu korupcji możliwe jest stosowanie podsłuchu telefonicznego, prowadzenie dochodzenia pod przykryciem, stosowanie prowokacji, podsłuchu i obserwacji, np. poprzez wideomonitoring

(69) Takimi uprawnieniami dysponuje przede wszystkim prokurator, Policja i CBA. Właśnie te organy zostaną omówione w dalszej części pracy. Ponadto istnieje kilka organów specjalnych, które mogą wspierać w walce z korupcją (np. ABW czy wywiad skarbowy itd.).

i. Prokuratura

• Struktura

(70) W Polsce istnieje czteroszczeblowy system prokuratur:

- prokuratury rejonowe zatrudniające ok. 2.700 prokuratorów,
- 44 prokuratury okręgowe zatrudniające ok. 2.200 prokuratorów,
- 11 prokuratur apelacyjnych zatrudniających ok. 230 prokuratorów oraz
- Prokuratura Krajowa z siedzibą w Warszawie, w której centrali pracuje ok. 70 prokuratorów.

(71) Z dniem 1 października 2007 r. zmieniono strukturę Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej, którego wydziały zamiejscowe usytuowane są wprawdzie przy prokuraturach apelacyjnych, jednak działają jako odrębne podmioty i są bezpośrednio podporządkowane

²⁰ Opis działań w ramach ww. projektu zamieszczono w załączniku nr 2 na str 64.

²¹ Chodzi o państwa członkowskie przed 1 maja 2004 r.

Prokuraturze Krajowej. Zastąpiły one istniejące dotychczas w prokuraturach apelacyjnych „wydziały do spraw przestępczości zorganizowanej”. Prowadzono tam postępowania dotyczące przestępstw popełnianych w ramach przestępczości zorganizowanej, w związku z tym często również sprawy korupcyjne.

- Rola prokuratury w postępowaniu przygotowawczym

- (72) Czynności dochodzeniowo-śledcze zaczynają się w Polsce co do zasady od wszczęcia tzw. postępowania przygotowawczego na podstawie przepisów rozdziału 34 k.p.k. Celem postępowania przygotowawczego jest zgodnie z art. 297 k.p.k. ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo oraz wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy. Postępowanie przygotowawcze może być prowadzone w formie śledztwa albo dochodzenia.
- (73) Zgodnie z polskim k.p.k. zasadniczo wszczyna się (w sprawach bardziej skomplikowanych, o poważniejszym charakterze) śledztwo, chyba że przepisy pozwalają na wszczęcie (mającego bardziej uproszczony charakter) dochodzenia. Jednakże z informacji otrzymanej od przedstawiciela Prokuratury Krajowej w przypadku przestępstw korupcyjnych zasadniczo się to nie zdarza, tak że z reguły prowadzone jest w tym wypadku śledztwo.
- (74) W wyniku nowelizacji polskiego Kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie z dniem 12 lipca 2007 r., śledztwo prowadzi prokurator (art. 311 § 1 k.p.k.). Stanowi to znaczną zmianę wobec dotychczasowej regulacji, zgodnie z którą śledztwo zasadniczo prowadziła Policja i tylko w wyjątkowych przypadkach prokurator. Zmiana ta jednoznacznie wzmacnia rolę prokuratora w postępowaniu karnym.
- (75) Podczas rozmów i wywiadów z ekspertami²², prowadzonych w celu przygotowania niniejszego raportu, powstało wrażenie, że prokuratura zarówno na podstawie regulacji ustawowych, jak i wytworzonej praktyki sprawuje w przeważającej mierze nadzór służbowy i merytoryczny. Temu, moim zdaniem nieprawidłowemu stanowi rzeczy, kładzie kres ww. nowela, która przywraca prokuratorowi funkcję podmiotu dominującego w śledztwie, którą to funkcję prokurator miał przed nowelizacją postępowania karnego z 2003 roku. Prokuratura powinna zatem zadbać o to, by nadarzające się możliwości odgrywania bardziej aktywnej roli w postępowaniu wykorzystywać również w praktyce.
- (76) Nadal prokurator może powierzyć Policji przeprowadzenie śledztwa w całości lub w określonym zakresie, jednak w określonych wypadkach można powierzyć Policji lub innym organom uprawnionym jedynie dokonanie poszczególnych czynności śledztwa (art. 311 § 2 k.p.k.).

²² Za ekspertów uważa się w tym kontekście wieloletnich praktyków z takich organów ścigania jako prokuratura i policja. Związane jest to z przekonaniem autora, że praktycy są w stanie najlepiej ocenić sytuację w danym organie.

- (77) Podczas rozmów z prokuratorami i śledczymi odniosłem wrażenie, że korzysta się z tej możliwości na dużą skalę również w śledztwach korupcyjnych, w których właściwych czynności śledczych (przeszukań, zatrzymań środków mogących stanowić dowód w sprawie, analizy zabezpieczonego materiału, przesłuchań podejrzanych, świadków i biegłych) w przeważającej mierze dokonuje Policja bądź inne organy ścigania (CBA itd.), jakkolwiek zostało to zdementowane ze strony Prokuratury Krajowej (która jednakże nie przytoczyła żadnych danych statystycznych odnośnie liczby śledztw prowadzonych samodzielnie przez prokuraturę). Odnoszę wrażenie, że prokuratura przejmuje jedynie niektóre najważniejsze śledztwa, tzw. „sprawy węzłowe”.
- (78) Mimo zmiany k.p.k. z dnia 12 lipca 2007 r. rola prokuratora nadal pozostaje moim zdaniem mocno ograniczona do sprawowania nadzoru (w szczególności ze względu na regulację art. 326 k.p.k.). Norma ta mianowicie wymaga od prokuratora jedynie nadzoru nad prawidłowym i sprawnym przebiegiem całego postępowania, o ile prokurator sam go nie prowadzi. Nie stwierdzono natomiast, by prokuratorzy sami przejmowali dochodzenia i w przeważającej mierze samodzielnie prowadzili, nie mówiąc już o kompleksowym prowadzeniu śledztw bez angażowania Policji.
- (79) Dla opinii publicznej ze względu na wagę tego typu postępowań byłoby bardziej wskazane, by prokuratorzy nie tylko sprawowali nadzór nad prawidłowym przebiegiem postępowań, lecz także, w szczególności w przypadku postępowań o kluczowym znaczeniu **w znacznej mierze samodzielnie je prowadzili.**
- Relacja między prokuraturą a organami dochodzeniowymi
- (80) Wprawdzie w odniesieniu do konkretnych spraw odbywają się regularne intensywne rozmowy merytoryczne między prokuraturą a organami zajmującymi się postępowaniami korupcyjnymi (CBA, Policją), jednak w relacji między prokuraturą a organami dochodzeniowymi panuje zbyt silny stosunek hierarchiczny zwierzchności i podwładności .
- (81) Wydaje się, że raczej rzadko nawiązuje się intensywny kontakt osobisty między właściwym prokuratorem i pracownikami organów dochodzeniowo-śledczych. Prowadzenie osobistych rozmów roboczych między prokuratorami a funkcjonariuszami tych organów z inicjatywy prokuratury, odbywających się w pomieszczeniach danego organu dochodzeniowo-śledczego, stanowi, wedle przekazanych mi informacji, raczej sytuację wyjątkową.
- (82) Sądzę, że ten stan rzeczy ma negatywny wpływ na efektywne ściganie przestępstw. Bez regularnego osobistego kontaktu między właściwym prokuratorem a pracownikami organów dochodzeniowych trudno o otwartą i efektywną komunikację, która jest przecież w interesie postępowania. Prokuratorzy i funkcjonariusze dochodzeniowo-śledczy powinni rozmawiać ze sobą z równej pozycji.

- (83) Polepszenie kontaktu osobistego między prokuratorami a organami dochodzeniowo-śledczymi można osiągnąć między innymi poprzez częstsze organizowanie wspólnych seminariów doskonalących. Warto rozważyć, czy we wspólnych seminariach doskonalących nie powinni uczestniczyć również sędziowie, dzięki czemu można by lepiej zrozumieć pracę wykonywaną przez innych, a w szczególności zwiększyć zaufanie do ich kompetencji²³.
- (84) Dodatkowo warto rozważyć tworzenie grup dochodzeniowo-śledczych składających się z przedstawicieli różnych organów: prokuratur, Policji, CBA i innych, np. organów skarbowych, przedstawicieli NIK-u, Regionalnych Izb Obrachunkowych, NFZ-u i UZP. Dzięki temu można by wykorzystać również wiedzę merytoryczną i doświadczenie osób zatrudnionych w tych instytucjach. Takie grupy dochodzeniowo-śledcze powinny być powoływane do wykonania jasno określonego zadania w wyznaczonym czasie i działać w tym samym miejscu **pod tym samym wspólnym kierownictwem**. Warunkiem tego jest współpraca różnych organów w oparciu o wzajemne zaufanie. Zapewniono mnie, że taka współpraca ma miejsce na podstawie porozumień i umów, jednakże w czasie moich wizyt nie udało mi się zaobserwować, by tworzono w odniesieniu do konkretnych spraw tymczasowe jednostki składające się z oddelegowanego personelu różnych organów. Również w ramach wizyty studyjnej polskich funkcjonariuszy administracji skarbowej i celnej w Krajowym Urzędzie Kryminalnym w Berlinie stwierdzono, że tego typu praktyczna współpraca policjantów i celników we wspólnych jednostkach w Polsce nie mam miejsca.

- Ochrona informatorów

- (85) Moim zdaniem Polska obecnie nie dysponuje mechanizmem ochrony informatorów bazującym na wsparciu technicznym czy pośrednictwie adwokackim. Wprowadzenie takiego systemu miałoby tę zaletę, że potencjalni informatorzy mieliby możliwość zwracania się do organów ścigania bez konieczności samodzielnego angażowania się w dane postępowanie. Zakładam, że znane są wszelkie zastrzeżenia odnośnie tego typu rozwiązania. Mimo tych zastrzeżeń w wielu krajach – między innymi w kilku krajach związkowych RFN – systemy takie stosowane są z powodzeniem. Dla ułatwienia taki system należałoby w Polsce utworzyć na poziomie centralnym, by wszyscy obywatele mieli do niego dostęp pod tym samym adresem.

²³ Kierownictwo Policji oraz Prokuratura Krajowa widzą konieczność optymalizacji współpracy. Autorowi zakomunikowano, że istnieją już od dłuższego czasu różne uregulowania mające na celu optymalizację współpracy i koordynowanie działań dochodzeniowo-śledczych między policją a prokuraturą (np. w przypadku postępowań prowadzonych przeciwko pracownikom Policji przez Biuro Spraw Wewnętrznych i prokuraturę). W tym kontekście przewidziane są także wspólne szkolenia (m.in. w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie).

ii. CBA

• Zadania²⁴

(86) Poniższe rozważania są bardziej obszerne niż pozostałe, ponieważ w przypadku CBA mamy do czynienia z organem, który w takiej formie dotychczas nie istniał w Polsce – i o ile wiadomo autorowi – również w pozostałych²⁵ krajach europejskich.²⁶ W związku z tym wskazana jest bardziej szczegółowa obserwacja. Ponieważ organ ten rozpoczął swą działalność dopiero przed niespełna dwoma laty, wielu z prowadzonych postępowań jeszcze nie zamknięto. Dlatego też ostateczna ocena tej jeszcze bardzo młodej służby możliwa jest tylko w ograniczonym zakresie, jednakże ze względu na znaczenie tej służby w całym systemie zwalczania korupcji wydaje się nieodzowna.

(87) CBA realizuje powierzone mu następujące cele ustawowe poprzez

- ściganie przestępstw (łącznie z prowadzeniem działań operacyjnych),
- zapobieganie korupcji (w szczególności poprzez postępowania kontrolne),
- prowadzenie działalności analitycznej (*intelligence*).

(88) CBA podlega Prezesowi Rady Ministrów. Szef CBA powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na czteroletnią kadencję, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych. Ponowne powołanie na Szefa CBA może nastąpić tylko raz.

• Struktura

(89) CBA dzieli się na następujące jednostki organizacyjne:

- Gabinet Szefa CBA
- (łącznie z Wydziałem Prezydyjnym, Wydziałem Komunikacji Społecznej oraz Wydziałem Współpracy Międzynarodowej)
- Zarząd Operacyjno-Śledczy
- Zarząd Postępowań Kontrolnych
- Zarząd Analiz i Ewidencji
- Zarząd Techniki Operacyjnej

²⁴ Poniższe informacje pochodzą częściowo z obszernego raportu o CBA, który wykonano w ramach projektu TF 2006: „Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce”.

²⁵ Nawet jeżeli na Litwie i Łotwie istnieją służby, na które w tym kontekście wskazuje samo CBA, to autor ze względu na wielkość Polski i tym samym kompleksowość struktury organizacyjnej CBA dostrzega tu jednak znaczną różnicę jakościową.

²⁶ Również w tym przypadku uwaga odnosi się do państw członkowskich przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r.

- Zarząd Operacji Regionalnych + 10 delegatur (stan: 08.04.2008)
- Departament Ochrony
- Departament Kadr i Szkolenia
- Departament Finansów
- Departament Logistyki
- Samodzielny Wydział Prawny
- Samodzielny Wydział Inspekcji
- Zespół Audytu Wewnętrznego

- Personel

- (90) CBA nie osiągnęło jeszcze planowanej na ok. 1000 osób liczby personelu. Zgodnie z planem nastąpi to w roku 2008. Do 30 czerwca 2007 r. CBA zatrudniało 433 pracowników. W porównaniu z rokiem 2006 r. personel CBA zwiększył się trzykrotnie. Do służby przyjęto 398 funkcjonariuszy i 20 pracowników. 31 grudnia 2007 r. służbę pełniło 568 funkcjonariuszy, zatrudnionych było 39 pracowników cywilnych.²⁷
- (91) W fazie tworzenia CBA dużą część pracowników rekrutowano z Policji, ABW i innych służb. Obecnie większość aktualnych kandydatów wywodzi się z zawodów cywilnych lub bezpośrednio z uniwersytetów (tzn. nie byli wcześniej zatrudnieni w organie wykonującym zadania na obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego). Zgodnie z informacjami CBA przekazanymi w komentarzu do projektu niniejszej ekspertyzy 62 % funkcjonariuszy CBA to osoby, które nigdy nie były zatrudnione w innych służbach. Większość pracowników operacyjnych posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe.²⁸
- (92) Wynagrodzenie osób zatrudnionych w CBA jest bardzo konkurencyjne i ponoć znacznie wyższe od wynagrodzenia w Policji. Dokonanie dokładniejszej oceny różnic w wynagrodzeniu znacznie utrudnia kompleksowy system dodatków. Wynagrodzenie podstawowe jest różne w zależności od piastowania danej pozycji w hierarchii. Jednakże po liczbie aplikacji do CBA można poznać (por. przypis 32), że służba cieszy się dużą atrakcyjnością (również pod względem finansowym). Świadczenia emerytalne są takie same jak w innych służbach i w Policji.
- (93) Nawet jeśli byli policjanci nie stanowią większości personelu CBA, to poprzez prowadzenie selekcji w ograniczonym kręgu zasadniczo przydatnych kandydatów może powstać pewna konkurencja pomiędzy organami dochodzeniowymi²⁹, która moim zdaniem w wielu aspektach

²⁷ Źródło: Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2007 roku

²⁸ por. przypis 24

²⁹ Wniosek ten wynika z następującego logicznego przemyślenia: ponieważ nie wszyscy obywatele Polski ze względu na swe kwalifikacje i cechy osobowościowe są predestynowani do walki z korupcją,

może mieć negatywny wpływ na walkę z korupcją. Po pierwsze wśród służb może panować po jednej stronie poczucie wyższości a po drugiej stronie poczucie zawiści (pewne przejawy tego zaobserwowano nawet w czasie trwania projektu). Po drugie lepsi kandydaci z upływem czasu znajdują zatrudnienie w tej instytucji, która lepiej płaci, co zasadniczo osłabi drugą instytucję i wzmocni ww. efekt³⁰. Należy unikać powstania takiej sytuacji, ponieważ w żadnym wypadku nie stanowi ona zachęty do działania w sensie pozytywnej konkurencji.

(94) Aby w sposób trwały rozwiązać ten problem, zasadniczo należałoby dokonać harmonizacji wynagrodzenia we wszystkich służbach oraz znacznego uproszczenia systemu dodatków, ponieważ CBA słusznie wskazuje na fakt, że do osób zatrudnionych w CBA nie należą tylko byli policjanci, ale także byli prokuratorzy, inspektorzy podatkowi i śledczy w innych służb specjalnych.

(95) CBA przykładą dużą uwagę do szkolenia swych pracowników. Autor miał za mało czasu do dyspozycji, by wyrobić sobie opinię na temat poziomu szkoleń dla pracowników, nie był również możliwy wgląd w działania szkoleniowe i doskonalące. Jednakże z wypowiedzi przedstawicieli CBA wynika, że w sposób ukierunkowany przekazywane są kompetencje do prowadzenia również spraw o charakterze gospodarczo-kryminalistycznym. W raporcie CBA za rok 2007 znajduje się następująca adnotacja na ten temat:³¹ „Przeprowadzono ponadto 44 szkolenia specjalistyczne, z których większość dotyczyła problematyki ściśle związanej ze specyfiką konkretnych zadań realizowanych przez funkcjonariuszy w ramach wykonywanej służby. Można tu wymienić między innymi szkolenia z zasad funkcjonowania systemów i baz danych, metod pracy operacyjnej i śledczej, rachunkowości, finansów oraz problematyki związanej z ochroną informacji niejawnych.“ Ponadto wiadomo mi, że przedstawiciele CBA brali udział w specjalistycznych szkoleniach prowadzonych w ramach projektu twinningowego TF 2006 „*Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce*“.

- Kwalifikacja prawna

(96) Zgodnie z ustawą CBA jest zdefiniowane jako „służba specjalna”. Służby specjalne nie podlegają nadzorowi sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, tylko Komisji do Spraw Służb Specjalnych (KSS, por. pkt. 88). Oprócz tego CBA podlega oczywiście nadzorowi przez NIK (nadzór finansowy, sądów i w większości przypadków również prokuratora³²).

(97) W polskim rozumieniu znaczenia pojęcia „służby specjalne” chodzi o pojęcie nadrzędne, obejmujące swym znaczeniem służby tajne, wywiadu i kontrwywiadu oraz w rozumieniu niemieckim również niektóre „policje specjalne” (np. żandarmerię wojskową). Przynależność do organy zwalczające korupcję siłą rzeczy muszą konkurować o takich kandydatów.

³⁰ Fakt, że opisana sytuacja nie jest fikcją, potwierdzają również relacje prasowe. Np. Dziennik informuje o „szturmie” ochotników do pracy w CBA kosztem innych służb, głównie ze względu na lepsze zarobki („*Szturm po pracę do CBA*”, Radosław Gruca, Dziennik z dnia 01.02.2008).

³¹ W Dziale III pkt. 3 (Szkolenia)

³² Ograniczenia dotyczą rozpoznania operacyjnego, o czym będzie jeszcze mowa poniżej (por. pkt.

grona służb specjalnych wynika bezpośrednio z ustawy o danej służbie. Posiadanie właściwości służby specjalnej nie oznacza automatycznie wyjątku od zasady legalizmu³³.

(98) Zadania CBA wynikają z art. 2 w zw. z art. 13 Ustawy o CBA. Uprawnienia funkcjonariuszy CBA określa art. 14, z którego moim zdaniem jasno wynika, że obowiązuje ich zasada legalizmu. Tym samym CBA dysponuje własną podstawą prawną (analogicznie do Ustawy o Policji, łącznie z przypisaniem zadań i określeniem kompetencji) oraz odrębnym zakresem zadań (opisanym w art. 2 Ustawy o CBA). Posługując się niemieckim rozróżnieniem pojęciowym CBA określiło by się pojęciem „policja specjalna”.

- Stosunek do Policji

(99) Szukając wytłumaczenia faktu, dlaczego CBA zorganizowano w formie służby specjalnej, spotkałem się z odpowiedzią³⁴, że ze względów historycznych Policja nie cieszy się zaufaniem społeczeństwa, w związku z czym konieczne było utworzenie CBA jako służby specjalnej poza strukturami Policji. Zaufanie społeczne jest bowiem czynnikiem niezbędnym w walce z korupcją.

(100) O ile to twierdzenie jest zgodne z prawdą, to nasuwa się pytanie, dlaczego dotychczas nie podjęto działań mających na celu przywrócenie zaufania do Policji. Brak zaufania do umiejętności i neutralności Policji stanowi bowiem problem zasadniczy – nie tylko w świetle walki z korupcją, lecz również w aspekcie zapobiegania niebezpieczeństwom i tym samym zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, w konsekwencji problem dla trwałości demokratycznego państwa prawa. Powołanie skutecznie działającej struktury policyjnej ds. walki z korupcją stanowiłoby moim zdaniem korzystną okazję do odbudowy zaufania społecznego.

(101) Należy jednak wskazać, że na podstawie reprezentatywnych badań opinii publicznej, przeprowadzonych przykładowo przez CBOS³⁵, że zaufanie do Policji wciąż wzrasta i w IV kwartale 2007 r. osiągnęło najwyższy poziom, ponieważ 74 % ankietowanych oceniło pracę Policji „dobrze” i tylko 17 % „źle”. W I kwartale 2008 r. Policja uzyskała 72 % ocen pozytywnych i 20 % negatywnych (obok możliwości „trudno powiedzieć”). W związku z tym uzasadniona wydaje się wątpliwość, czy rzekomy brak zaufania do Policji stanowił rzeczywistą przyczynę utworzenia odrębnej służby specjalnej do zwalczania korupcji.

(102) Również podawany za uzasadnienie wzrost skuteczności poprzez specjalizację nie stanowi naprawdę zadowalającej odpowiedzi, ponieważ specjalizacja dokonuje się również w ramach

³³ W celu uniknięcia nieporozumień należy wskazać, że pojęcie „zasada legalizmu” w niemieckiej literaturze prawniczej oznacza obowiązek organów ścigania do wszczęcia postępowania w przypadku powzięcia wiadomości o popełnieniu przestępstwa. Organy ścigania nie dysponują w tym aspekcie żadną uznaniowością. Pojęcie to nie oznacza obowiązku działania administracji na podstawie przepisów prawa. Obowiązek ten wynika z tzw. „zasady państwa prawa”.

³⁴ W rozmowie z przedstawicielami CBA dnia 06.12.07 w związku z korektą pierwszej wersji niniejszej ekspertyzy.

³⁵ CBOS BS/16/2008 „OPINIE O DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH”

istniejących struktur policyjnych. Tym samym oceniając z mojej perspektywy brak jest niestety zrozumiałego uzasadnienia konieczności utworzenia nowej służby specjalnej i związanego z tym wydatkowania środków.

(103) Ponadto podział kompetencji na kilka organów³⁶ jest moim zdaniem źródłem nieefektywności. Kilku graczy dzieli sobie pewien zakres zadań w sposób dosyć samowolny. Realnie istniejące struktury kryminalne nie kierują się w swym działaniu podziałem kompetencji różnych organów ścigania. Tym samym istnieje możliwość, że wraz z rozwojem kompetencji CBA odpowiednio okrajane będą kompetencje Policji i innych organów ścigania, o ile w praktyce nadal będzie miał miejsce taki nieostry podział kompetencji. Ponadto w początkowej fazie sporządzania ekspertyzy planowano, że ABW całkowicie wycofa się z prowadzenia spraw korupcyjnych na rzecz CBA. Dlatego też służby tej nie uwzględniono w dalszych rozważaniach. Jednakże wbrew oczekiwaniom w wyniku zmiany ustawy o ABW zadanie zwalczania korupcji pozostało w kompetencji tej służby.

(104) W rozmowach z przedstawicielem CBA poinformowano mnie, że kompetencje CBA dotyczą przede wszystkim korupcji urzędników wyższego szczebla, korupcji znacznej wielkości oraz korupcji szczególnie szkodliwej społecznie, tzn. innymi słowy ciężkiej przestępczości korupcyjnej. Jednak nie umiano w zadowalający sposób jasno określić granicy między ciężką a lekką przestępczością korupcyjną. Również na szkoleniach prowadzonych w ramach niniejszego projektu z udziałem CBA zauważono, że pojęcie ciężkiej przestępczości w odniesieniu do deliktów korupcyjnych nie jest ze strony CBA wystarczająco zdefiniowane.

- Stosunek do społeczeństwa

(105) Według własnej oceny CBA cieszy się zaufaniem społeczeństwa, co w szczególności ma potwierdzać duża ilość wpływających zawiadomień o popełnieniu przestępstwa. Według wypowiedzi przedstawicieli CBA, instytucja ta otrzymuje co miesiąc setki listów i e-maili zawierających informacje o korupcji³⁷, przy czym większość z nich nie jest anonimowa. Osobiście zgłasza się do CBA tygodniowo średnio 20 do 30 obywateli, w celu poinformowania o przestępstwach korupcyjnych. CBA ocenia 90% pozyskanych informacji za przydatne. Ilość wpływających informacji uznaje się za dowód zaufania społecznego wobec tej instytucji.

(106) Ponadto wedle danych uzyskanych od Zarządu Analiz i Ewidencji napływa coraz więcej informacji od inwestorów zagranicznych, w których ocenie sytuacja korupcyjna w Polsce uległa znacznej poprawie, dzięki czemu wysokość kalkulowanych kosztów inwestycji zmniejsza się o swoistą „marżę łapówkarską”. Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa nie potwierdza tej tendencji, zdaniem jej prezesa ocena sytuacji korupcyjnej w Polsce nie uległa zmianie w

³⁶ Autorowi wiadomo, że obok Policji również inne organy są właściwe w obszarze zwalczania korupcji. Zdaniem autora jest to po części problematyczne.

³⁷ W jednym z komentarzy CBA do projektu niniejszego raportu jest nawet mowa o ponad 1000 informacji tygodniowo.

ostatnich latach. Za możliwą przyczynę podatności na korupcję pracowników polskiej administracji publicznej podaje się niski poziom wynagrodzenia. Jednak od czasu położenia większego nacisku na prowadzenie spraw korupcyjnych, zwraca się większą uwagę na to, z kim się ma do czynienia.

(107) W tym miejscu należy wskazać, że w ww. badanie CBOS dotyczyło obok Policji również ABW i CBA. Ocena ankietowanych odnośnie pracy CBA przedstawia się następująco: w IV kwartale 2007 34% ocen pozytywnych i 35% negatywnych; w I kwartale 2008 r. 36% ocen pozytywnych i 29% negatywnych (obok odpowiedzi „trudno powiedzieć“)

- Wkład CBA w walkę z korupcją

(108) Obecnie można tylko snuć przypuszczenia, czy utworzenie CBA wywarło dotychczas pozytywny wpływ na ściganie przestępstw korupcyjnych, ponieważ bardziej dokładna analiza wyników pracy CBA nie była dotychczas możliwa ze względu na, jak poinformowano, konieczność przestrzegania przepisów o dochowaniu tajemnicy. Posługując się tym uzasadnieniem udostępniono nam jedynie dane zbiorcze.³⁸ Według tych informacji CBA przeprowadziło do października 2007 r. 96 postępowań przygotowawczych na zlecenie prokuratura. Dzieliły się one na następujące grupy przestępstw.

Przestępstwa przeciwko:

– działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego:.....	50
– wymiarowi sprawiedliwości:.....	2
– mieniu:.....	8
– prawom osób wykonujących pracę zarobkową:.....	1
– obrotowi gospodarczemu:.....	17
– życiu i zdrowiu:.....	3
– wiarygodności dokumentów:.....	13
– porządkowi publicznemu:.....	1
– bezpieczeństwu powszechnemu:.....	1

(ogółem: 96)

(109) W raporcie za rok 2007 nadmienia się, że CBA prowadziło łącznie 284 postępowania przygotowawcze i sprawy operacyjne.

W prowadzonych śledztwach:

- 169 osobom postawiono 387 zarzutów popełnienia przestępstwa,

³⁸ W ramach spotkania z przedstawicielami CBA dnia 06.12.2007 r.

– wobec 59 podejrzanych zastosowano tymczasowe aresztowanie,

Na poczet przyszłych kar zabezpieczono 12 mln 972 tys. zł - w pieniądzu, mieniu ruchomym, nieruchomościach i instrumentach finansowych. Ponadto ujawniono narkotyki o czarnorynkowej wartości ponad 1 mln zł.

(110) W związku z kompetencjami CBA jest logiczne, że ilość prowadzonych postępowań jest zdecydowanie mniejsza niż w przypadku postępowań korupcyjnych prowadzonych przez Policję (por. pkt. 127). Sukcesy CBA odnośnie ilości wszczętych postępowań są bezsporne. Należy jednakże również zauważyć, że mimo godnej uwagi liczby wszczętych postępowań doszło dotychczas do niewielu procesów sądowych i niewielu prawomocnych skazań. Istnieje zatem potrzeba dokonania dalszej analizy przez uprawnione podmioty, w celu podjęcia działań optymalizacyjnych. Fakt ten w żadnym wypadku nie kwestionuje pozytywnego wkładu CBA w ogólnosystemową walkę z korupcją w Polsce, tego typu przemyślenia są jednak zasadne w aspekcie zwiększenia efektywności działań ogólnosystemowych. Zasadne jest też pytanie, czy porównywalnych sukcesów nie dałoby się osiągnąć poprzez rozbudowanie wyspecjalizowanych struktur Policji zamiast tworzenia nowego wyspecjalizowanego organu. W tym kontekście pożądanym byłoby sformułowanie konkretnych kryteriów skuteczności pracy CBA, tak by biuro mogło wykorzystywać swe zasoby w sposób bardziej celowy.

(111) W celu zapobiegania korupcji konieczne byłoby również przekazywanie pozyskanych w trakcie ścigania przestępstw korupcyjnych i dokonanej następnie analizy informacji o przyczynach zachowań niezgodnych z prawem do tych instytucji, które mogłyby zadbać o usunięcie tych przyczyn. W tym kontekście warto by pomyśleć o niezależnej od rządu centralnej jednostce zajmującej się ewaluacją wdrażania tego typu propozycji. Ponieważ ustawowym zadaniem CBA jest także prowadzenie działalności analitycznej, tego typu informacje powinny stanowić część składową opracowywanych raportów, tym bardziej że w rozmowie z przedstawicielami CBA zapewniano nas, że CBA jest jednostką w której gromadzone są wszelkie informacje na temat korupcji w Polsce. Jednak przepisy o obowiązku przestrzegania tajemnicy stanowią przeszkodę w prowadzeniu – moim zdaniem koniecznej – dyskusji publicznej i tym samym utrudniają realizację pierwotnego celu prewencyjnego. (Odnosnie pomysłu utworzenia odpowiedniej jednostki centralnej patrz też pkt. 217).

iii. Policja

- Struktura

(112) Polska Policja składa się 16 regionalnych komend wojewódzkich (co odpowiada podziałowi administracyjnemu) i z Komendy Stołecznej obejmującej teren Warszawy. W każdym województwie zależnie od wielkości funkcjonuje określona liczba komend powiatowych i

miejskich, które są podległe komendom wojewódzkim. Natomiast w Warszawie Komendantowi Komendy Stołecznej Policji podporządkowane są komendy rejonowe Policji.

(113) Jednostką nadrzędną wobec Komendy Stołecznej i komend wojewódzkich jest Komenda Główna Policji, na czele której stoi Komendant Główny Policji. Komendant Główny Policji wspiera Komendanta Głównego Policji w realizacji jego zadań ustawowych, w związku z tym tylko częściowo wykonuje zadania dochodzeniowo-śledcze, koncentrując się w szczególności na sprawowaniu nadzoru służbowego i merytorycznego.

- Komenda Główna Policji

- Struktura

(114) Obok poszerzonego o kilka jednostek dochodzeniowo-śledczych sztabu KGP istnieje Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego, Biuro Kryminalne oraz Biuro Logistyki Policji.

- Biuro Spraw Wewnętrznych (BSW)

(115) Biuro Spraw Wewnętrznych jest jednostką bezpośrednio podlegającą Komendantowi Głównemu Policji. W skład BSW wchodzi wydziały zamiejscowe, których funkcjonariusze pod względem logistycznym działają przy komendach wojewódzkich, jednakże nie podlegają oni komendantom wojewódzkim.

(116) Zadaniem BSW jest wykrywanie i ściganie przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników Policji, w tym również przestępstw korupcyjnych. Śledztwo w sprawach, gdy osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Policji prowadzi prokurator na podstawie art. 311 § 2 w zw. z art. 309 pkt. 2 k.p.k. W tym przypadku dopuszczalne jest tylko zlecenie Policji wykonywania określonych czynności. (art. 311 § 3). Zgodnie z informacjami przekazanymi niemieckim kierownikami komponentu, którego beneficjentem jest Policja, udział przestępstw korupcyjnych we wszystkich przestępstwach popełnianych przez policjantów i pracowników Policji wynosi ok. 65%. Natomiast ok. 25% wszystkich wykrytych przestępstw korupcyjnych dotyczy policjantów i pracowników Policji.

(117) Zastępcy Komendanta Głównego Policji będącemu szefem policji kryminalnej podlega pion kryminalny. Obok Biura Wywiadu Kryminalnego i Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego w skład tego pionu wchodzi również Centralne Biuro Śledcze, a także Biuro Kryminalne, w skład którego wchodzi Wydział do Walki z Korupcją.

- Centralne Biuro Śledcze (CBS)

(118) Warto wspomnieć w tym miejscu o CBS-u, ponieważ obok zwalczania przestępczości kryminalnej zajmuje się również zwalczaniem przestępczości narkotykowej i ekonomicznej. W przypadku ostatniego zadania nakładają się tu również kompetencje CBA jak również poniżej

omawianego Wydziału do Walki z Korupcją w Komendzie Głównej Policji. Do realizacji swych zadań CBS dysponuje zarządami terenowymi, których pracownicy (podobnie jak pracownicy Biura Spraw Wewnętrznych) pod względem organizacyjnym działają przy komendach wojewódzkich, jednakże nie podlegają komendantom wojewódzkim.

- Wydział do Walki z Korupcją

(119) Ten wydział, który nie prowadzi samodzielnie czynności dochodzeniowo-śledczych, stanowi część Biura Kryminalnego KGP, którego zadaniem jest tworzenie warunków do sprawnej i skutecznej działalności w zakresie rozpoznania i zwalczania przestępczości oraz wspomaganie działań jednostek organizacyjnych Policji. W wydziale pracuje obecnie (obok kierownika wydziału) ośmiu specjalistów. Sprawują oni nadzór merytoryczny nad pracą wydziałów do walki z korupcją w komendach wojewódzkich. Do zadań Wydziału do walki z korupcją należy:

- inspirowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i procesowych w zakresie rozpoznawania i ujawniania najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych oraz ścigania ich sprawców;
- monitorowanie obszarów zagrożonych korupcją w celu ujawnienia przyczyn i uwarunkowań występowania zjawisk korupcyjnych;
- udzielanie bezpośredniej pomocy komórkom właściwym do zwalczania korupcji w jednostkach Policji w realizacji szczególnych zadań w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej;
- udział w opiniowaniu wniosków o udostępnienie dokumentów niejawnych do postępowania karnego w zakresie przestępczości korupcyjnej.

(120) Analogicznie do rozważań w pkt. 111 w celu zapobiegania korupcji konieczne byłoby również przekazywanie pozyskanych w trakcie ścigania przestępstw korupcyjnych informacji o przyczynach zachowań niezgodnych z prawem do tych instytucji, które mogłyby zadbać o usunięcie tych przyczyn. Ponownie odsyła się zatem do pomysłu utworzenia jednostki centralnej posiadającej odpowiednią moc sprawczą (por. pkt. 216 i nast.).

- Komendy wojewódzkie

(121) Ponieważ Wydział do Walki z Korupcją Biura Kryminalnego KGP nie prowadzi samodzielnie czynności dochodzeniowo-śledczych, wszystkie postępowania korupcyjne prowadzone są co do zasady w komendach miejskich, powiatowych i rejonowych oraz w podległych im komisariatach. Bardziej kompleksowe sprawy korupcyjne prowadzone są przez wydziały do walki z korupcją w komendach wojewódzkich. Są to specjalne wydziały do zwalczania korupcji podległe komendantom wojewódzkim, nad którymi jednak nadzór merytoryczny sprawuje Wydział do Walki z Korupcją w Biurze Kryminalnym Komendy Głównej Policji.

(122) Co do zasady sprawy korupcyjne prowadzone są również w komisariatach komend powiatowych i miejskich. Ich kompetencja dotyczy jednak głównie przestępczości codziennej i korupcji sytuacyjnej. Bardziej skomplikowane sprawy przekazuje się do komend wojewódzkich, które dysponują także grupami zamiejscowymi działającymi w komendach powiatowych i miejskich.

(123) Obsada osobowa w wydziałach do zwalczania korupcji na poziomie komend wojewódzkich przedstawiała się w minionych latach w sposób następujący:

- liczba planowych etatów na dzień 31.12.2005: 240 (z tego obsadzonych: 227)
- liczba planowych etatów na dzień 31.12.2006: 259 (z tego obsadzonych: 237)
- liczba planowych etatów na dzień 12.12.2007: 291 (z tego obsadzonych: 283)

Nastąpił zatem konsekwentny rozwój ilościowy możliwości dochodzeniowo-śledczych.

- Współpraca Policji z innymi organami ścigania przestępstw korupcyjnych

(124) Współpracę wewnątrz struktury policyjnej postrzega się jako bezproblemową. Współpracę w prokuraturą omówiono już w pkt. 79 i nast. Warto przyrzeć się zatem bliżej kooperacji Policji z CBA.

(125) Ogólnie podział kompetencji wydaje się cechować duża nieostrość i samowolność. Ustawowym zadaniem CBA jest wprowadzić zajmowanie się wszelkimi przypadkami korupcji, jednakże faktycznie biuro nie ma takiej możliwości. Z drugiej strony Policja ze względu na swe obszerne kompetencje zobowiązana jest do zajmowania się wszystkimi przestępstwami. Może to stanowić przyczynę konfliktów między tymi instytucjami..

(126) Ponadto odchodzenie policjantów do CBA może doprowadzić do pogorszenia się atmosfery między tymi służbami (wspominano już o dużej atrakcyjności CBA). Do CBA z reguły będą przy tym przechodzić funkcjonariusze najbardziej wydajni, doświadczeni i kompetentni (por. pkt 91 i nast.)

- Wkład Policji w walkę z korupcją

(127) Łącznie w minionych latach Policja prowadziła następującą ilość spraw korupcyjnych:

rok	ilość postępowań korupcyjnych		ilość przestępstw korupcyjnych	
	wszczętych	zamkniętych	stwierdzonych	z tego dodatkowo wykrytych
2005	4765	6222	6127	2675
2006	6388	7176	6520	2811
2007	6580	8232	9631	3365

- (128) Sprawy korupcyjne, w których podejrzanymi nie są osoby zatrudnione w Policji, prowadzą głównie funkcjonariusze wydziałów wojewódzkich do walki z korupcją oraz funkcjonariusze jednostek lokalnych. Ponadto Biuro Spraw Wewnętrznych ma zadanie wspierania prokuratury na jej wnioski w prowadzeniu spraw karnych (również w sprawach korupcyjnych) wobec osób zatrudnionych w Policji. Istnieje jasny podział kompetencji między obiema strukturami.
- (129) Osiągane wyniki są jednak ogólnie rzecz biorąc raczej oparte na zasadzie przypadku³⁹, ponieważ przeważnie sprawy prowadzone są metodą operacyjną (por. także pkt. 147 i nast.). Dokonywanie zabezpieczeń obszernego materiału dowodowego w sposób zorganizowany i jego analiza za pomocą metod ekonomiczno-kryminalistycznych jest raczej wyjątkiem. Zatem zarówno Policja, ale także wydziały dochodzeniowo-śledcze innych organów (np. Straży Granicznej czy CBA) tylko w pojedynczych przypadkach wykazują wystarczające kompetencje do wykrywania i prowadzenia w oparciu o prawidłowo zabezpieczony materiał dowodowy szczególnie szkodliwych społecznie form korupcji strukturalnej i powiązanych z nią deliktów towarzyszących. A prokuratura za rzadko korzysta ze swego uprawnienia do kierowania postępowaniami w ten sposób, by stawiać większe wymagania wobec pozostałych służb dochodzeniowo-śledczych.
- (130) Sprawy korupcyjne w wyspecjalizowanych wydziałach do walki z korupcją prowadzą wyłącznie policjanci kryminalni z dużym doświadczeniem, ponieważ warunkiem pracy w tych jednostkach jest wieloletnie doświadczenie zawodowe. Według mojej wiedzy nie prowadzono w niezbędnym zakresie dotychczas szkoleń doskonalących w szczególności pod kątem prowadzenia spraw kompleksowych i zabezpieczania obszernego materiału dowodowego. Niektóre działania w tym celu – które koniecznie wymagają systematycznej rozbudowy – przeprowadzono między innymi w ramach projektów twinningowych, również w ramach niniejszego projektu. Moim zdaniem brakuje w szczególności specjalistycznych szkoleń w zakresie prowadzenia śledztw finansowych, zabezpieczania materiałów w formie elektronicznej oraz stosowania metod kryminalistycznych w sprawach gospodarczych. Z zadowoleniem należy

³⁹ W ten sposób nie jest kwestionowany pogląd, że rozpoznanie operacyjne nie może dostarczyć precyzyjnych rezultatów. Jednakże prowadzenie działań operacyjnych w celu uzyskania dowodów rzeczowych popełnienia odległych w czasie przestępstw gospodarczych co do zasady jest przydatne w ograniczonym stopniu, ponieważ działania operacyjne mogą tylko w sposób częściowy dać obraz kompleksowości danych czynów.

stwierdzić, że dostrzeżono potrzebę działań w tym zakresie i zainicjowano już pierwsze serie szkoleń.

- (131) Ogółem Policja pod względem struktury organizacyjnej wydaje się być dobrze przygotowana do walki z korupcją. Jednak częściowo istnieje deficyt w doświadczeniu odnośnie prowadzenia spraw kompleksowych dotyczących korupcji strukturalnej i powiązanych z nią przestępstw gospodarczych. W związku z tym należy zintensyfikować działania mające na celu podwyższenie kwalifikacji, by dzięki temu rozwiązać problem kładzenia głównego nacisku na działania operacyjno-rozpoznawcze i związany z tym problem zabezpieczenia materiału dowodowego. W szczególności w sprawach o charakterze gospodarczym w dłuższej perspektywie tylko wykrycie powiązań przestępczo-ekonomicznych i odzyskanie mienia pochodzącego z działalności przestępczej prowadzi do adekwatnego skazania i ukarania sprawców, przyczyniając się tym samym do zapobiegania ponownemu popełnianiu przestępstw.

iv. Sądy

- (132) Okres między wniesieniem aktu oskarżenia a wydaniem wyroku jest (nie tylko) w sprawach korupcyjnych bardzo długi. Zdaniem opinii społecznej właśnie przewlekłość postępowania przed sądem (tak 78% ankietowanych), obok zbytniej biurokracji (83%) i podatności na korupcję (78%) stanowi jeden z głównych problemów.⁴⁰ Należy zatem zadbać o przyspieszenie postępowań sądowych, między innymi przez takie konkretne działania jak stosowne ustalanie priorytetów, wyspecjalizowane szkolenie dla personelu, powołanie dodatkowych, wyspecjalizowanych składów orzekających w sprawach związanych z przestępczością korupcyjną i gospodarczą. W pozostałym zakresie sądy nie są przedmiotem niniejszego raportu.⁴¹

v. Metody dochodzeniowo-śledcze stosowane w zwalczaniu korupcji

- (133) Należy podkreślić, że w Polsce istnieje różnica między tzw. działaniami operacyjno-rozpoznawczymi (zwanymi dalej rozpoznaniem operacyjnym) a prawno-karnymi czynnościami dochodzeniowo-śledczymi w ramach postępowania przygotowawczego⁴². Rozpoznanie operacyjne prowadzone jest przez daną służbę czy organ przed wszczęciem postępowania przygotowawczego i nie podlega nadzorowi prokuratorskiemu. Służy ono pozyskiwaniu informacji, prewencji oraz wykrywaniu i pozyskiwaniu dowodów w przypadku przestępstw katalogowych (m. in. wszystkich przestępstw korupcyjnych). Podstawy prawne rozpoznania

⁴⁰ Por.: CBOS, „[OCENY FUNKCJONOWANIA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI](#)”; Warszawa, kwiecień 2007.

⁴¹ Por. w szczególności nt. korupcji w wymiarze sprawiedliwości: Joanna Solska: „Łapa w łapę”, POLITYKA nr 4 (2638) z 26.01.2008 r.

⁴² W tym miejscu nie może nastąpić obszerny opis czy też skomentowanie tych działań. Wstępne przedstawienie sytuacji ma na celu jedynie przygotowanie na wniosek autora.

operacyjnego znajdują się w ustawach dotyczących danego organu bądź służby (np. w Ustawie o Policji czy też w Ustawie o CBA).

- (134) Szczególne działania w ramach rozpoznania operacyjnego jak np. stosowanie podsłuchów (kontrola operacyjna) są uregulowane odrębnie i na ich realizację potrzebna jest zgoda sądu.
- (135) Organ bądź służba przeprowadza działania i w przypadku podejrzenia o popełnieniu przestępstwa przekazuje swe ustalenia prokuraturze. Wówczas prokuratura wszczyna postępowanie przygotowawcze. W przypadku przestępstw korupcyjnych postępowanie przygotowawcze prowadzone jest przez prokuratora w formie śledztwa na podstawie art. 311 k.p.k.⁴³ Jeżeli w ramach rozpoznania operacyjnego nie stwierdzi się podejrzenia o popełnieniu przestępstwa, działania zostają wstrzymane a pozyskane informacje podlegają zniszczeniu.
- (136) Niezależnie od konieczności i skuteczności rozpoznania operacyjnego należy stwierdzić, że trudno pogodzić ten instrument w (zachodnio-)europejską tradycją prawa⁴⁴.
- (137) Autor nie widzi korzyści wynikającej z wyłączenia tej części postępowania z kompetencji prokuratora. Ponadto nasuwa się pytanie, na ile pozwolenie na prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych w przypadku niezachodzenia podejrzenia o popełnieniu przestępstwa, można pogodzić z zasadą, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa. W przypadku zachodzenia podejrzenia przestępstwa i tak zastosowania mają uprawnienia wynikające z k.p.k., które uregulowane są w sposób enumeratywny. Ponadto obywatele będący podmiotem rozpoznania operacyjnego nie dysponują możliwością kontroli i tym samym prawo do zgłoszenia sprzeciwu w przypadku niewszczywania postępowania przygotowawczego.

d. Organizacje pozarządowe

- (138) W Polsce jest szereg organizacji krajowych i międzynarodowych zajmujących się zjawiskiem korupcji. Z grona organizacji międzynarodowych należy w pierwszej kolejności wymienić Transparency International (TI)⁴⁵ zajmującą się wyłącznie zwalczaniem korupcji. W ostatnich miesiącach obecność TI w percepcji społecznej nie była zbyt dostrzegalna. Po części wiąże się to zapewne z faktem wielokrotnych zmian na stanowisku prezesa organizacji. Wcześniejsza prezes, pani Julia Pitera, w następstwie ostatnich wyborów została powołana na stanowisko Sekretarza Stanu⁴⁶ w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (por. pkt. 11). Tym niemniej TI jest

⁴³ Po nowelizacji z lipca 2007 r.

⁴⁴ Zgodnie z zachodnioeuropejską tradycją prawa obywatel powinien być wolny od kontroli ze strony państwa, jak długo stosuje się do przepisów danego państwa. Wyraża się to przede wszystkim w zasadzie domniemania niewinności. Państwo ufa w praworządność obywateli do czasu, gdy poszczególni obywatele nie dają powodów ku temu, by w to wątpić. Państwo i obywatele nie stanowią przeciwstawnych obozów, lecz państwo stanowi wspólnotę swych obywateli.

⁴⁵ Patrz przypis 2 na str. 11.

⁴⁶ Oficjalna nazwa funkcji brzmi: „Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.“

organizacją o dobrze zorganizowanych strukturach, z której obszernej wiedzy na temat sytuacji korupcyjnej w Polsce powinno się skorzystać.⁴⁷

- (139) Ponadto należy wspomnieć o inicjatywach Banku Światowego, który jednak w ostatnim czasie zaniechał sporządzania raportów krajowych na rzecz raportów regionalnych.
- (140) Z organizacji krajowych należy wymienić działania Fundacji im. Stefana Batorego.⁴⁸ Fundacja ta zawdzięcza swą reputację w szczególności wielkiemu zaangażowaniu Dyrektora Programu Przeciw Korupcji, pani Grażyny Kopińskiej, która kieruje czteroosobowym zespołem zajmującym się realizacją tego zadania. Pani Kopińska uważana jest w Polsce za uosobienie walki społeczeństwa obywatelskiego z korupcją.
- (141) Obok wymienionych powyżej w Polsce działa szereg organizacji pozarządowych, dla których walka z korupcją stanowi poniekąd „produkt uboczny” ich właściwej działalności. Należy w tym miejscu wymienić Instytut Spraw Publicznych oraz już wspomnianą Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- (142) Organizacje rządowe odgrywają, zresztą nie tylko w Polsce, ważną rolę na wielu obszarach. Jednakże szczególnie w Polsce na pierwszym planie powinna być rola doradzania i krytykowania rządu, ponieważ na polu walki z korupcją nadal szuka się właściwych i skutecznych rozwiązań. Mogą być w tym pomocne międzynarodowe kontakty wielu organizacji pozarządowych oraz doświadczenie ich, działających najczęściej charytatywnie, pracowników. Od organizacji pozarządowych można oczekiwać zwykle wkładu merytorycznego, ponieważ wolne są one od uzależnienia politycznego, które instytucjom państwowym może przeszkadzać w formułowaniu stosownych propozycji i podejmowaniu pożądanych działań.
- (143) Powyższe może być także przydatne w aspekcie uświadamiania i informowania opinii publicznej, ponieważ obywatele oczekują od organizacji pozarządowych bardziej niezależnej postawy niż od partii politycznych i ich przedstawicieli.
- (144) Organizacje pozarządowe winny z należytą starannością obchodzić się z udzielonym im kredytem zaufania, w szczególności poprzez możliwie jak najbardziej transparentne finansowanie swych struktur. Organizacje pozarządowe winny unikać jakichkolwiek pozorów uzależnienia od decydentów politycznych.
- (145) W żadnym wypadku polskie organizacje pozarządowe nie powinny ograniczać się jedynie do roli obserwatorów („*watch-dogs*”), bo w przeciwnym wypadku zmaleje ich renoma społeczna i tym samym ich wpływ na aktywne uczestniczenie w walce z korupcją w Polsce.

⁴⁷ Np. z opublikowanego Globalnego Raportu Korupcji, zawierającego Indeks Percepcji Korupcji, który cieszy się w Polsce dużym zainteresowaniem i jest często przedmiotem kontrowersyjnych dyskusji.

⁴⁸ Patrz pkt. 2.

II. Obszary szczególnie narażone na korupcję

(146) Ze względu na strukturę układu politycznego, procesy społeczne i obowiązujący kanon wartości istnieją w Polsce określone obszary, które są szczególnie narażone na korupcję. Nie można mieć jednak iluzji co do tego, że – podobnie jak we wszystkich innych państwach – korupcja jako przestępcza działalność człowieka jest wszechobecna. Jeśli niektóre obszary są w niniejszym raporcie bardziej eksponowane, to dzieje się tak tylko dlatego, że występujące na tych obszarach problemy są szczególnie oczywiste i w ramach niniejszego projektu dostępnych było wiele informacji na ich temat (por. pkt. 3).

a. Administracja publiczna

i. Uwagi ogólne

(147) *Qua definitione* administracja publiczna znajduje się na pierwszym planie przy rozpatrywaniu zjawiska korupcji, ponieważ do popełnienia wielu przestępstw korupcyjnych potrzebne jest uczestnictwo funkcjonariusza publicznego lub osoby wykonującej funkcje publiczne. Z tego powodu dokonana zostanie bardziej szczegółowa analiza polskiej administracji publicznej, wynikająca ze spostrzeżeń poczynionych podczas moich wizyt w Polsce. Oczywiście może być tu mowa tylko o wrażeniu ogólnym i powierzchownym.

ii. Struktura hierarchiczna

(148) W ramach projektu zaobserwowano, że w jednostkach polskiej administracji publicznej panuje z reguły klasyczny system organizacji liniowej (najczęściej jednoliniowy, rzadziej wieloliniowy). Dla systemu opartego na hierarchii liniowej charakterystyczne jest to, że każde polecenie przekazywane jest z instancji o wyższej o jeden szczebel. Klasyczna zaleta organizacji liniowej polega na jasnym rozdzieleniu kompetencji poszczególnych instancji. Do wad zalicza się w szczególności w przypadku dużych organizacji długość dróg instancyjnych, co może utrudniać wymianę informacji między instancjami i spowalniać dynamikę procesów pracy.

(149) Cechą charakterystyczną administracji polskiej jest odwrócenie biegu instancji, w wyniku którego każda merytoryczna decyzja podjęta w instancji niższego szczebla musi być potwierdzona przez jednostkę nadrzędną (albo nawet przez kilka jednostek nadrzędnych w hierarchii liniowej); w niektórych przypadkach taka decyzja może być nawet odwołana.

(150) Tego typu sposób postępowania prowadzi do tego, że usytuowana w jednostkach merytorycznych kompetencja merytoryczna oddzielona jest od odpowiedzialności decyzyjnej usytuowanej w jednostkach nadrzędnych w hierarchii liniowej. Oddzielenie kompetencji merytorycznej od odpowiedzialności cechują dwie zasadnicze wady: oprócz opisanej już nieskuteczności, która i tak jest charakterystyczna dla organizacji liniowych, taki system stanowi

też istotny słaby punkt w aspekcie zagrożenia korupcją, ponieważ z reguły instancja decyzyjna nie jest zobligowana do uzasadnienia czy wręcz zakomunikowania swej decyzji instancji merytorycznej. Bardziej skuteczne i odporne na korupcję są systemy łączące kompetencję i odpowiedzialność, w których instancje nadrzędne wykonują jedynie funkcje kontrolne i nadzorcze, przy czym zobligowane są do uzasadniania swych decyzji w przypadku ich rozbieżności z decyzjami merytorycznymi.

iii. Stosunki zatrudnienia

- (151) Co do zasady w Polsce rozróżnia się administrację rządową i administrację samorządową. Na obszarze administracji rządowej rozróżnia się dalej między urzędnikami mianowanymi, urzędnikami państwowymi zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę i pozostałymi pracownikami administracji państwowej. Ponadto pracownicy Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Policji i podobnych służb mają status zbliżony do urzędniczego. Status urzędniczy łączy się z większym bezpieczeństwem miejsca pracy, lepszym wynagrodzeniem, ale także z pewnymi warunkami związanymi z jego uzyskaniem. Polska administracja rządowa w porównaniu z niemiecką zatrudnia znacznie mniejszą ilość urzędników (mianowanych), którzy najczęściej sprawują funkcje kierownicze albo kluczowe funkcje merytoryczne.
- (152) W samorządach rozróżnia się urzędników z wyboru, mianowanych, powoływanych lub pracowników działających na podstawie zwykłych umów o pracę. Nie występują tu stosunki zatrudnienia charakterystyczne dla administracji rządowej.
- (153) Warunki zatrudnienia (stosowne wykształcenie, doświadczenie zawodowe itp.) w administracji rządowej uregulowane są jednakowo dla wszystkich resortów; w niektórych obszarach takich jak Policja czy Straż Pożarna mogą obowiązywać szczególne warunki zatrudnienia.
- (154) Warunkiem zatrudnienia w administracji rządowej na stanowisku urzędnika /mianowanego/ jest ukończenie studiów w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP), której dyplom ukończenia corocznie uzyskuje ok. 50 studentów, posiadanie porównywalnych kwalifikacji lub zdanie stosownego egzaminu przeprowadzanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.
- (155) Mniejsze wymagania stawia się wobec pracowników nieposiadających statusu urzędnika. Każdy pełnoletni obywatel Polski, który uważa, że spełnia warunki przedstawione w opisie stanowiska, może się o nie ubiegać.
- (156) Urzędnicy administracji rządowej, tzn. administracji centralnej i terenowej, co trzy lata podlegają ocenie wyników swej pracy. Uwzględnia się przy tym życzenia danego urzędnika odnośnie dalszego doskonalenia zawodowego. Ponadto w ocenie zawiera się specyficzne uzgodnienia.

iv. Doskonalenie zawodowe

- (157) Istnieje ustawowy obowiązek odbycia trzymiesięcznego szkolenia dla wszystkich pracowników administracji publicznej niebędących urzędnikami. W ramach szkoleń obok wiedzy ogólnej przekazywane są podstawy prawne funkcjonowania i pełnienia służby w administracji publicznej. Szkolenie to kończy się napisaniem pracy na temat związany z zakresem zadań danego pracownika.
- (158) Jednym z elementów pełnienia służby w administracji publicznej są również kwestie etyki zawodowej. W tym kontekście należy omawiać nie tylko sposób pożądanego zachowania w administracji publicznej, lecz również kwestie korupcji i reakcji na to zjawisko społeczne. Ponieważ etyka zawodowa stanowi element szkolenia dotyczącego prawa służbowego, jest dla wszystkich urzędników i pracowników administracji publicznej przedmiotem obowiązkowym.
- (159) Co do zasady również w trakcie późniejszej działalności zawodowej oferowane są szkolenia doształcające dla urzędników i pracowników administracji publicznej. Są to między innymi szkolenia organizowane przez dany resort bądź urząd, których koszty pokrywa się z budżetu tych jednostek. Również część tych szkoleń doształcających dotyczy kwestii etyki zawodowej, w skład której – co do zasady – wchodzi, również kwestie związane z korupcją i jej unikaniem. Moim zdaniem powinna być to obligatoryjna część składowa tego typu szkoleń.
- (160) Wprawdzie nie ma obowiązku regularnego uczestnictwa w szkoleniach, jednak uczestnictwo urzędników w działaniach doskonalących ma często pozytywny wpływ na ocenę i tym samym na dalszy awans zawodowy (osiągnięcie wyższego zaszeregowania). Natomiast nie ma żadnej zachęty do uczestnictwa w szkoleniach dla pracowników niebędących urzędnikami, ponieważ nie dokonuje się regularnej oceny ich pracy i ich wynagrodzenie nie jest uzależnione od stopnia zaszeregowania.
- (161) W praktyce problematycznym wydaje się być fakt, że szkolenia nie są postrzegane za część składową codziennego życia zawodowego, tylko raczej za „wynagrodzenie” za dobrą pracę.
- (162) Praktycznym przykładem udanych starań implementacji prewencji korupcyjnej do wewnętrznych programów szkoleniowych może być sytuacja w administracji celnej i skarbowej. Zanalizowano i opisano ją w ramach wcześniejszego projektu TF 2004.⁴⁹
- (163) W administracjach tych od momentu dokonania ww. analizy poczyniono wiele dalszych starań. Do celów dydaktycznych coraz częściej korzysta się z łączenia formy seminarium oraz stosowania mediów elektronicznych (tzw. *e-learning* oraz *bi-learning*). Ponadto seminaria coraz częściej prowadzone są przez wykładowców spoza danych jednostek, wywodzących się z Policji, uniwersytetów i instytutów naukowych.

⁴⁹ Patrz załącznik nr 3 na str. 66.

- (164) Warto też wspomnieć o roli szkoleń prowadzonych w obszarze zapobiegania korupcji przez doradców etycznych.⁵⁰ Po jednym lub dwóch doradców zatrudnionych jest w izbach celnych, w administracji centralnej oraz jeden w Ministerstwie Finansów.
- (165) Dodatkowo do materiałów szkoleniowych wydanych przez Ministerstwo Finansów izby celne opracowały własne plany szkoleniowe. Jest w nich mowa między innymi o poszczególnych naruszeniach prawa służbowego oraz poruszane są treści uwrażliwiające na problem dyskryminacji rasowej i nietolerancji. W trakcie trzymiesięcznej służby przygotowawczej w ramach kursu podstawowego odbywają się dwumiesięczne seminaria poświęcone zagadnieniom etyki zawodowej, później realizowany jest dodatkowy moduł „etyka w służbie celnej”. Każdej z osób rozpoczynających karierę zawodową przydzielany jest ponadto opiekun, który również odbył stosowne przeszkolenie do wykonywania takiego zadania. Tego typu szkolenia prowadzą odpowiednio przygotowani trenerzy. Ponadto pracownicy uczestniczyli w szkoleniach nt. wdrażania Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.
- (166) Cieszy fakt, że temat korupcji stanowi również w szerokim zakresie przedmiot kształcenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej. Program szkoleniowy sporządzają nie tylko nauczyciele i przełożeni, ale także funkcjonariusze Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej oraz przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości (np. prokuratorzy).
- (167) Ww. działania to wzorcowe przykłady wielu zorganizowanych seminariów i szkoleń, których niebagatelną ilość zrealizowano także w ramach niniejszego projektu. Jednakże nie we wszystkich obszarach administracji kwestie walki z korupcją stanowią przedmiot regularnie oferowanych seminariów doskonalenia zawodowego.
- (168) W przypadku pracowników nieposiadających statusu urzędnika aktualizacja wiedzy i uwrażliwienie na formy występowania korupcji w ogóle nie jest zapewnione, ponieważ nie są oni zobowiązani do uczestnictwa w szkoleniach doskonalących. Tę lukę należy jak najszybciej wypełnić, np. poprzez wpisanie do umów o pracę obowiązku uczestnictwa w szkoleniach doskonalących oraz poprzez zobowiązanie pracodawcy do oferowania tego typu szkoleń. Co do zasady podobny sposób postępowania należy przyjąć również wobec pracowników administracji samorządowej.
- (169) Szkolenia dotyczące zapobiegania korupcji powinny co do zasady mieć charakter międzyresortowy, by dzięki temu zapewnić wymianę pomysłów i doświadczeń między poszczególnymi organami.

⁵⁰ Por. pkt. 66 i nast.

v. Zarządzanie jakością

- (170) Podczas seminariów prowadzonych w ramach niniejszego projektu dla pracowników różnych organów administracji polskiej stwierdzono, że tylko w niektórych z nich stosuje się instrumenty zarządzania jakością (*Quality Management, QM*).
- (171) Obok działań mających na celu zwiększenie transparentności, systemy QM stanowią najskuteczniejszy środek prewencji korupcyjnej na płaszczyźnie organizacyjnej. Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest szczegółowe omawianie zalet QM, warto jednak wskazać na fakt, że analizy procesów, stosowanie standardów jakości oraz wprowadzenie kontroli jakości łącznie z monitoringiem znacznie przyczyniają się do zrozumienia procedur wewnętrznych, prowadząc tym samym do wyeliminowania słabych punktów.
- (172) Większość polskich urzędów posiada wydziały kontroli i skarg. Z moich obserwacji wynika jednak, że postrzegają one swą funkcję jako wydziałów sprawdzających i nadzorujących (w rozumieniu audytu wewnętrznego). Moim zdaniem bardziej sensownym byłaby konstruktywna interpretacja zadań jako monitoringu spełniania standardów jakości. Standardy te muszą znać wszyscy pracownicy i, w miarę możliwości, obywatele, tak by zdefiniowany poziom świadczenia usług przez urząd stanowił dla obu stron swoisty miernik. Dzięki temu skargi obywateli staną się ważną częścią składową zarządzania jakością, a kontrola jakości w połączeniu z pozytywną kulturą błędów ważną przesłanką trwałego procesu poprawy jakości danej administracji.⁵¹
- (173) W tym kontekście ważna jest kwestia ewaluacji i przekazywania podejrzeń o zachowaniach niezgodnych z prawem (które zasadniczo zawsze pojawiają się w skargach obywatelskich) i oznak takiego zachowania innym organom lub też współpraca z tymi organami (prokuraturą, Policją, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w przypadku podejrzenia prania brudnych pieniędzy) w tym zakresie. Moim zdaniem wymiana informacji nie odbywa się w sposób systematyczny. Art. 304 § 1 k.p.k., zgodnie z którym każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję, odgrywa – nawet w odniesieniu do pracowników instytucji państwowych – raczej marginalną rolę.

b. Zamówienia publiczne

i. Uwagi ogólne

- (174) Nie dziwi fakt, że – podobnie jak w większości państw – strona polska ocenia sferę zamówień publicznych, czyli tę część administracji państwowej, która zajmuje się zakupem środków rzeczowych oraz inwestycjami, jako szczególnie zagrożoną korupcją.

⁵¹ Por. pkt. 22 na str. 15.

- (175) Należy przy tym pamiętać, że gospodarka polska ze średnią roczną stopą wzrostu gospodarczego⁵² na poziomie 5% doświadcza dużo bardziej dynamicznych procesów rozwojowych, niż ma to miejsce w krajach starej Unii.⁵³ Unia Europejska wspomaga owe procesy poprzez różne formy wsparcia finansowego po to, aby umożliwić Polsce – jak i pozostałym nowym krajom członkowskim – szybkie dostosowanie się do (dotychczasowych) standardów europejskich. Taka pomoc finansowa w fazie dynamicznego rozwoju stwarza podatny grunt dla korupcji oraz wszelkiego rodzaju oszustw i powiązanych z nimi czynów karalnych. Sprzyja temu opisana powyżej nieefektywność administracji polskiej.⁵⁴ Ponieważ zaś wspomniane subwencje należy traktować tak jak wszystkie inne środki budżetu polskiego państwa, celowym jest uwzględnienie ich w niniejszej analizie.
- (176) Proces ten staje się jeszcze bardziej złożony ze względu na organizowane wspólnie przez Polskę i Ukrainę Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 r. To olbrzymie przedsięwzięcie organizacyjne, w ramach którego oba kraje chcą zaprezentować się jako nowoczesne i ukierunkowane na rozwój gospodarki społeczeństwa, wymaga znacznych inwestycji w istniejącą infrastrukturę sportową i komunikacyjną. Mowa o obszarach, w których potrzeba modernizacji jest ogromna niezależnie od planowanych mistrzostw, jednak konieczne prace przyspieszy właśnie sztywny terminarz imprezy zaplanowany do roku 2012.
- (177) W związku z powyższym obszar zamówień publicznych stanowi przedmiot szczególnej uwagi i kontroli (por. pkt. 56 i nast. oraz 46 i nast.) Ponieważ większość dotacji unijnych przeznaczona jest na rozwój regionalny, ich zarządzanie leży w gestii organów samorządowych. W tym kontekście szczególny problem stanowi zatrudnienie kompetentnych pracowników. Jako że w Polsce brak odpowiednio wykształconych w tym zakresie urzędników, trzeba albo przy dużym nakładzie sił i środków kształcić osoby już zatrudnione lub pozyskiwać pracowników z zewnątrz. Na zatrudnienie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników z zewnątrz administracja samorządowa zwykle jednak nie ma środków. Przez nieskładanie lub składanie błędnie wypełnionych wniosków wiele regionów Polski utraciło już bardzo dużo pieniędzy. Poza tym istnieje też ryzyko, że tak powstałe luki wykorzystają na własny użytek kryminaliści w celu pozyskania dotacji na drodze oszustwa.

ii. Propozycje optymalizacji procesów w zakresie zamówień publicznych

- (178) Wobec bardzo ograniczonych kompetencji kontrolnych UZP należy zastanowić się, czy nie byłoby możliwe znacznie efektywniejsze wykorzystanie zatrudnionych tam pracowników do przeprowadzania kontroli materialnych, a więc kontroli, które zbadają celowość dokonanych zakupów oraz rzetelność i rzeczywisty przebieg przeprowadzonej procedury zakupu. Takie

⁵² Zmiany polskiego produktu krajowego brutto w stosunku do roku ubiegłego (realna): +5,3 (2004), +3,6 (2005), +6,2 (2006), +6,5 (2007). + Źródło: Główny Urząd Statystyczny 2008

⁵³ Przed 1 maja 2004 r.

⁵⁴ Por. pkt. 18 i nast. oraz 148 i nast.

kontrole materialne przeprowadzane były dotychczas jedynie przez NIK, RIO, a ostatnio również przez CBA.

- (179) W stosunku do powyższego stwierdzenia można wprawdzie wysunąć kontrargument, mówiąc, że UZP jest ustawowo zobowiązany w określonych przypadkach do przekazywania istotnych informacji Izbom Obrachunkowym i CBA. Jak się jednak dowiedzieliśmy, w przypadku NIK-u sytuacje takie prawie się nie zdarzają. W odniesieniu do CBA obowiązują wspomniane powyżej ograniczenia w odniesieniu do ujawnienia informacji (por. pkt.).
- (180) Niezależnie od tego, na jakie rozwiązania polski rząd zdecyduje się w przyszłości, należy pamiętać, że efektywnie działającego urzędu kontrolnego nie uda się stworzyć z dnia na dzień. Już sam proces kształcenia wykwalifikowanych pracowników trwa latami, nie wspominając o tym, że po jego zakończeniu nie dysponują oni żadnym doświadczeniem w przeprowadzaniu kontroli. Rozwiązaniem nie jest też korzystanie ze specjalistów z innych urzędów lub służb, ponieważ doprowadziłoby to do sytuacji, w której kontrolę przeprowadzałoby jednocześnie kilka jednostek, dzielących się między sobą personelem (należałoby oczekiwać podobnego efektu, jaki występuje dziś w pracy Policji i CBA).⁵⁵ Dlatego też należałoby skoncentrować się przede wszystkim na skonsolidowaniu kompetencji kontrolnych, niezależnie od tego, w ramach jakiej instytucji to miałyby nastąpić.⁵⁶

c. Ochrona zdrowia

i. Uwagi ogólne

- (181) Chociaż struktura administracji ochrony zdrowia w Polsce jest znacznie prostsza od np. struktury w Niemczech, ponieważ w Rzeczypospolitej Polskiej jest tylko jeden podmiot finansujący świadczenia medyczne, do którego przynależność jest obowiązkowa (Narodowy Fundusz Zdrowia – NFZ) i praktycznie nie ma pacjentów ubezpieczonych tylko prywatnie⁵⁷, to jednak również ochrona zdrowia wydaje się być jednym z najbardziej problematycznych obszarów, który w percepcji polskiej opinii społecznej jest najbardziej skorumpowany.⁵⁸
- (182) Ponieważ podczas seminariów organizowanych w ramach niniejszego projektu pozyskano wiele propozycji i pomysłów, ta część raportu jest bardziej obszerna, co jednak nie powinno prowadzić do relatywizacji problemu korupcji poza służbą zdrowia.

⁵⁵ por. pkt 93 na str. 29.

⁵⁶ Autor opracowania jest świadom tego, że ograniczona możliwość wywierania wpływu na NIK, który podlega Parlamentowi, może być politycznym argumentem za tym, by wzmocnić urząd bardziej sterowalny. W poszukiwaniu takiego urzędu nie wolno jednak zapominać o zasadniczej kompetencji UZP.

⁵⁷ Polscy specjaliści informują o wielu tysiącach osób posiadających dodatkowe prywatne ubezpieczenie chorobowe i kilkuset osobach ubezpieczonych prywatnie w pełnym zakresie. Jednak w porównaniu z 38-milionową liczbą mieszkańców w Polsce, tę nieliczną grupę można w niniejszym raporcie spokojnie pominąć.

⁵⁸ Por. np. „Korupcja w ochronie zdrowia, opinie i doświadczenia Polaków”, CBOS Warszawa, marzec 2007, Rafał Boguszewski.

(183) Również w tym przypadku należy wskazać na fakt, że trudno dokonać dogłębnego opisu tej jakże skomplikowanej sfery działania publicznego. Mimo to przedstawione poniżej problemy wydają się oczywiste dokonując nawet powierzchownej analizy. Moim zdaniem należy jak najszybciej zadbać o ich rozwiązanie.

ii. Brak równowagi między podażą a popytem

(184) Istnieje brak równowagi między podażą a popytem na usługi medyczne w wielu państwowych placówkach służby zdrowia.

(185) Wynika to z następujących przyczyn. Po pierwsze niskie wynagrodzenie zasadnicze personelu medycznego⁵⁹ prowadzi do wzmożonej emigracji lekarzy i pielęgniarek oraz do konieczności prowadzenia dodatkowej prywatnej działalności zarobkowej. Wynikiem tego jest wzrost popytu nad podażą, prowadzący do powstawania rzeczywistych jak i wirtualnych kolejek. Bierze się to z jednej strony z rzeczywistych niedoborów w systemie opieki zdrowotnej, z drugiej strony następuje przesunięcie świadczeń zdrowotnych do sfery prywatnej celem polepszenia wynagrodzenia. Zjawisko to wspomaga brak transparentności przy sporządzaniu list oczekujących (patrz pkt. 188).

(186) Pod względem podatności na korupcję system opieki zdrowotnej, w którym świadczenia medyczne są racjonowane, stanowi istotny słaby punkt, ponieważ umożliwia obchodzenie list oczekujących poprzez wręczanie korzyści majątkowych albo wykonywanie świadczeń w ramach praktyk prywatnych. Do tego dochodzi problem związany z systematycznym wręczaniem wszystkim pracownikom personelu medycznego, łącznie z personelem pielęgniarskim, różnych korzyści w formie prezentów w trakcie względnie po wykonaniu świadczenia medycznego⁶⁰. Dodatkowo w odniesieniu do lekarzy istnieje niebezpieczeństwo podwójnych rozliczeń świadczeń zdrowotnych, co jest formą oszustwa.

(187) W odniesieniu do personelu pielęgniarskiego należy – o ile jeszcze tego nie dokonano – opracować i wprowadzić precyzyjnie zdefiniowane standardy jakości oraz instrument ich ewaluacji. Pracę personelu pielęgniarskiego można by podzielić na poszczególne czynności pielęgnacyjne, których wykonanie byłoby wiążące, i dla których ustalono by minimalne wartości czasowe. Do celów kontrolnych pacjenci po zakończeniu terapii powinni wypełnić ankietę, w której odpowiadałoby na pytanie, czy rzeczywiście zachowano określone standardy.

(188) W praktyce nietransparentne prowadzenie i tworzenie list oczekujących powinno poprzez wprowadzenie bardziej efektywnych standardów jakości i wytycznych być mniej ogólne i bardziej weryfikowalne niż dotychczas. W tym celu potrzebna jest reforma obowiązujących

⁵⁹ Nie chodzi tu tylko o porównanie ze starymi krajami członkowskimi UE, ale również wewnątrz branży usługowej w Polsce. To właśnie w służbie zdrowia płacone są najniższe pensje zasadnicze.

⁶⁰ Por. przypis nr 63: Rafał BOGUSZEWSKI, CBOS, Warszawa 2007

dotychczas regulacji uwzględniająca ogólne strategie antykorupcyjne jak np. „zasada wielu oczu”, „gremialne podejmowanie decyzji”, „zasięganie drugiej opinii” itp.

- (189) Listy oczekujących należy regularnie aktualizować i w stosowny sposób (z uwzględnieniem regulacji dotyczących ochrony danych osobowych) publikować do wiadomości pacjentów. W tym zakresie pacjentom należy ułatwić dostęp do informacji. Obok publikacji w Internecie możliwe jest stworzenie odpowiedniej *Service-Hotline*, czy też wywieszanie ogłoszeń w ZOZ-ach.
- (190) Aby zapobiec przyjmowaniu „prezentów” należy podjąć stosowne działania już na etapie kształcenia przyszłego personelu lekarskiego i pielęgniarskiego. Udział w stosownych szkoleniach powinien być warunkiem pracy w instytucjach służby zdrowia finansowanych z środków publicznych. Tematem szkoleń powinno być przekazywanie standardów etycznych oraz nauka sposobów postępowania w przypadku konfrontacji z daną sytuacją w życiu zawodowym. Powinny być to seminaria zajmujące się wyłącznie kwestią zapobiegania korupcji, nie należy poruszać na nich innych tematów związanych z zawodem medycznym. W istniejącym Kodeksie Etyki Lekarskiej⁶¹ koniecznie należy zamieścić rozdział dot. zapobiegania korupcji. Rozdział zawierający stosowne regulacje, zatytułowany jest obecnie „Związki lekarzy z przemysłem”.⁶² Stosownie do tego zawarte są w nim tylko regulacje dotyczące relacji między lekarzami a przemysłem. Stosunek między lekarzem a pacjentem w ogóle nie jest poruszany. Zresztą w samym kodeksie pojęcia „korupcja” nie wymieniono.
- (191) W krótkiej perspektywie wskazane jest w ramach stosownych działań PR zwrócenie uwagi zarówno świadczeniodawców jak i świadczeniobiorców na bezprawność wręczania korzyści majątkowych („prezentów”, „dowodów wdzięczności” itp.). Jeżeli z przyczyn kulturowych nie da się całkowicie wyeliminować tego zjawiska, to warto by w tym kontekście wskazać na możliwość przekazywania darowizn organizacjom pożytku publicznego i innym instytucjom charytatywnym.
- (192) W przypadku niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej w umowach z nimi warto by uwzględniać klauzule typu *compliance*, których nieprzestrzeganie wiązałoby się z obowiązkiem zapłacenia kar umownych⁶³. Dzięki temu można zapewnić, by również kierownictwo tych zakładów dbało w odpowiedniej mierze o przestrzeganie stosownych standardów.
- (193) Celem długoterminowym powinno być jednak odejście od racjonowania świadczeń zdrowotnych poprzez wprowadzenie adekwatnych regulacji płacowych umożliwiających zatrzymanie w kraju personelu medycznego.

⁶¹ Naczelna Rada Lekarska: „Kodeks Etyki Lekarskiej” z 2 stycznia 2004 r.

⁶² Rozdział IIa.

⁶³ W obrębie placówek państwowych nie jest to wymagane, ponieważ tu można tę kwestię rozwiązać za pomocą właściwych zarządzeń.

iii. Skonkretyzowanie katalogów świadczeń zdrowotnych itp.

- (194) Istniejące katalogi świadczeń zdrowotnych, regulacje dotyczące leków i metod refundowanych itp. z jednej strony nie są jednoznaczne i konkretne oraz zawierają wiele różnych wyjątków (np. inwalidzi wojenni i wojskowi oraz osoby niezdolne do pracy i niepełnosprawni). Po drugie niewystarczająca jest transparentność katalogu świadczeń w odniesieniu do pacjentów i częściowo również do świadczeniodawców. Celem powinno być sformułowanie koszyka świadczeń w sposób transparentny i zrozumiały dla wszystkich pacjentów oraz rozpowszechnienie tej wiedzy za pomocą działań PR.
- (195) Dodatkowo zachodzi konieczność określenia jednoznacznych i transparentnych postępowań dopuszczających i regulacji wyjątkowych w zakresie metod i leków refundowanych. Obecne procedury zawierają wiele słabych punktów w aspekcie zagrożenia korupcją (brak niezależnych ekspertów, możliwość wywierania wpływu przez przemysł, rozłączenie kompetencji od odpowiedzialności itp.).

iv. Brak systemu kontroli świadczeń zdrowotnych

- (196) Dotychczas – nie tylko w Polsce – nie ma skutecznego systemu kontroli w celu stwierdzenia, czy świadczenia, do których są zobligowani świadczeniodawcy, względnie które wykazali w rozliczeniu, rzeczywiście zostały wykonane, względnie czy uzgodniony umownie czas pracy w publicznych zakładach opieki zdrowotnej jest przestrzegany. W związku z tym ważne jest, by postępowania dopuszczające, kontrolne oraz procedury kontraktowe zawierały weryfikowalne cechy określające jakość struktury, procesu i wyniku. Zalicza się do nich jasno sformułowane procedury, obowiązki dokumentacji, a także uzyskiwanie informacji zwrotnej od świadczeniobiorców (np. w formie ankiet zadowolenia klienta lub informacji na temat świadczeń wykonanych na rzecz danego pacjenta). Lepszą możliwość gromadzenia informacji nt. wykonanych świadczeń i dokumentacji można osiągnąć poprzez wprowadzenie elektronicznej karty pacjenta, co obecnie planowane jest również w Niemczech.

v. Nakładanie się kompetencji w przypadku rozliczania poszczególnych części „świadczeń wysokospecjalistycznych”

- (197) Na dodatek niektóre świadczenia wysokospecjalistyczne (np. kardiochirurgia, radioterapia) rozliczane są przez różne podmioty finansujące (NFZ i Ministerstwo Zdrowia). Dublowanie się kompetencji co do zasady stanowi obszar szczególnie narażony na oszustwa rozliczeniowe i błędne rozliczenia. Rekomenduje się zatem dokonanie stosownego doprecyzowania właściwości, a docelowo zachowanie tylko jednego podmiotu finansującego.

vi. Utworzenie w NFZ jednostki kontrolno-koordynującej w celu rozpoznawania oszustw rozliczeniowych i korupcji w służbie zdrowia

(198) Moim zdaniem istnieje potrzeba powołania w NFZ jednostki kontrolno-koordynującej wychodzącej poza samo sprawdzanie rozliczeń, której celem byłoby rozpoznawanie oszustw rozliczeniowych i korupcji. Gromadzenie i analizowanie sytuacji osobliwych i nielogicznych, które wychodzą poza konkretne przypadki jednostkowe, stanowiłoby wsparcie dla działań prewencyjnych. Zadaniem tej jednostki byłaby również współpraca z wyspecjalizowanymi organami ścigania, np. z CBA czy też z Policją i prokuraturą. Skoordynowane zestawienie i analiza informacji dotyczących świadczeń zdrowotnych, zgłoszeń pacjentów i medycznej wiedzy eksperckiej powinno doprowadzić do wykrycia oraz ukarania w szczególności systematycznie dokonywanych oszustw rozliczeniowych i powiązanych z nimi działań korupcyjnych.

(199) Działania PR oraz doradztwo na rzecz wydziałów rejestracyjno-kontraktowych stanowić mogą dodatkowy element prewencyjny. Należy przy tym wyjść z założenia, że poprzez poprawę współpracy między istniejącymi strukturami istotną część tej koncepcji można by wdrożyć w oparciu o obecnie zatrudniony personel. Ewentualnie może zachodzić konieczność dokonania pewnych inwestycji w wyposażenie techniczne, szkolenia i zatrudnienie kilku specjalistów. Natomiast w organach ścigania (CBA, Policja, prokuratura) należy wyszkolić wyspecjalizowanych śledczych oraz utworzyć odpowiednie wydziały merytoryczne czy też międzyresortowe grupy robocze.

vii. Brak niezależnej służby eksperckiej

(200) Na wielu obszarach ochrony zdrowia (rejestracja nowych metod leczenia, produktów leczniczych, wyrobów medycznych, zakup sprzętu medycznego itp.) konieczna jest ekspertyza medyczna. W Polsce takich ekspertyz dokonują w przeważającej mierze eksperci zewnętrzni oraz tzw. konsultanci medyczni. Tego typu system co do zasady jest narażony na korupcję. W związku z tym należy albo utworzyć niezależną służbę ekspercką albo wprowadzić jasne regulacje w celu wykazania kwalifikacji i stworzenia transparentności w panujących relacjach (pozyskiwanie środków od osób trzecich, sponsorzy, wcześniejsze zatrudnienie itp.) w przypadku angażowania ekspertów zewnętrznych.

(201) Według mojej wiedzy w Polsce nie ma ustawowego obowiązku publikowania informacji o środkach pozyskanych od osób trzecich, dotacjach i sponsorowaniu badań i seminariów doskonalenia zawodowego.⁶⁴ Ułatwia to wywieranie wpływów korupcyjnych zarówno na osoby zatrudnione w służbie zdrowie, jak i na opinie ekspertów. Konieczna jest zatem powszechna kultura transparentności w odniesieniu do wymienionych środków wsparcia i powiązań. Możliwe jest np. wprowadzenie jednoznacznej regulacji umownej nakładającej obowiązek ujawniania

⁶⁴ Problematykę sponsoringu uwzględniono jednak w wymienionym w pkt. 190 Kodeksie Etyki Lekarskiej.

wszystkich wcześniejszych i aktualnych powiązań między oferentem a osobą sporządzającą ekspertyzę.

viii. Niedoskonała regulacja rynku produktów leczniczych i wyrobów medycznych

(202) Aby jeszcze lepiej zapobiegać nadużyciom w związku ze świadczeniami medycznymi, należy bardziej rygorystycznie uregulować rynek produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Warto np. zastanowić się nad wprowadzeniem cen sztywnych, regulacji prawnych zobowiązujących do udzielania rabatu, czy też regulacji dotyczących wydawania substytutów (tzw. *aut idem*). Ponadto należy przeprowadzać badanie gospodarności odnośnie zastosowanych produktów leczniczych i wyrobów medycznych na podstawie weryfikowalnych i logicznych kryteriów.

ix. Rozszerzenie centralnej ewidencji produktów leczniczych i wyrobów medycznych jeszcze niedopuszczonych do obrotu

(203) Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że w Polsce – w przeciwieństwie do niektórych innych państw UE – istnieje centralna ewidencja przeprowadzonych w klinikach publicznych prób jeszcze niedopuszczonych do obrotu produktów leczniczych, przede wszystkim leków. Kwestia badań klinicznych poruszana jest ponadto w wymienionym w pkt. 190 Kodeksie Etyki Lekarskiej.

(204) Powinno się jednak rejestrować nie tylko – jak dotychczas – nazwę ośrodka prowadzącego badania, ale również nazwiska lekarzy dokonujących badania kliniczne (w tym także nauczycieli akademickich) oraz pacjentów biorących udział w badaniu, oczywiście z uwzględnieniem obowiązujących regulacji dotyczących danych osobowych. Dzięki temu można osiągnąć lepszą transparentność relacji między oferentami a potencjalnymi ekspertami w ramach postępowań rejestracyjnych itp. oraz położyć kres podwójnemu rozliczaniu niektórych świadczeń (pieniądze na udział w badaniach równoległe z rozliczeniem w NFZ).

x. Zaangażowanie pacjentów w strategię zwalczania oszustw rozliczeniowych i korupcji

(205) Konieczne jest zaangażowanie pacjenta w działania przeciwko oszustwom rozliczeniowym i korupcji. Wymaga to z jednej strony obszernej polityki informacyjnej nt. świadczeń NFZ i obowiązków świadczeniodawców oraz z drugiej strony wprowadzenia procedur otrzymywania informacji zwrotnej od pacjentów w celu wykrywania działań przestępczych (por. też pkt. 198). Możliwe jest np. przysyłanie pacjentom w przyjaznej formie informacji o dokonanych na ich rzecz świadczeniach (np. przekazanych wyrobach medycznych) lub wprowadzenie ankiet zadowolenia klienta w celu ewaluacji parametrów jakości po stronie świadczeniodawców. Pozytywnym efektem dodatkowym byłoby zwiększenie się prestiżu podmiotu finansującego w społeczeństwie.

(206) Dodatkowo warto zastanowić się nad zmianą systemu wydawania przedmiotów ortopedycznych na system ich wypożyczania, ponieważ dzięki temu podmiot finansujący będzie miał lepsze możliwości kontrolne i będzie można lepiej zagospodarować rezerwy.

d. Inspekcja Weterynaryjna

(207) Jako że jednostki Inspekcji Weterynaryjnej za pośrednictwem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi uczestniczyły w omawianym projekcie poprzez udział w szkoleniach, tam właśnie dyskutowano o niektórych problemach, z jakimi się borykają. Mimo, że w tej dziedzinie brakuje pełnego oglądu problematycznych obszarów w pracy Ministerstwa Rolnictwa czy samej Inspekcji Weterynaryjnej, to owe pojedyncze kwestie zasługują tu na omówienie.

(208) Od reformy administracyjnej w roku 2004 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ma w swojej strukturze Biuro Kontroli, które na początku r. 2007 obsadzone było trzema pracownikami. Główne zadanie Biura polega na sprawowaniu nadzoru merytorycznego na drodze kontroli inspektoratów wojewódzkich i powiatowych. Skontrolowane urzędy ustosunkowują się do wniosków pokontrolnych dotyczących stwierdzonych uchybień oraz przekazują dane na temat podjętych środków naprawczych/zaradczych. Kontrole sprawdzające przeprowadzane są nieregularnie i jedynie w pojedynczych przypadkach.

(209) Podczas kiedy inspektoraty powiatowe podlegają całościowo powiatowym władzom samorządowym, a wojewódzki lekarz weterynarii sprawuje jedynie nadzór merytoryczny, w przypadku inspektoratu wojewódzkiego nadzór merytoryczny sprawuje Ministerstwo Rolnictwa, natomiast nadzór służbowy właściwy wojewoda. Inspektoraty wojewódzkie samodzielnie administrują swoim budżetem.

(210) Lekarze weterynarii, którzy prowadzą prywatną praktykę weterynaryjną, mogą zostać wyznaczeni przez inspektoraty do wykonania zadań urzędowych na podstawie umowy o dzieło. Wyznaczonemu lekarzowi przysługują częściowo ograniczone kompetencje urzędowego lekarza weterynarii w celu umożliwienia mu wykonania pewnych czynności z zakresu kompetencji Inspekcji. Wynagrodzenie lekarzy wyznaczonych jest uregulowane ustawowo i leży w kompetencji powiatowych władz samorządowych. Umowy zawierane są na wniosek powiatowych lekarzy weterynarii. Generalnie wynagrodzenie wyznaczonych lekarzy weterynarii jest znacznie wyższe niż uposażenie lekarzy urzędowych. W związku z powyższym proces zawierania umowy z wyznaczonym lekarzem weterynarii z punktu widzenia zagrożenia korupcją należy ocenić krytycznie.

(211) Dodatkowo problematyczny wydaje się fakt, że udzielanie zezwoleń czy certyfikacja związana np. z przyznaniem dotacji unijnych leży całkowicie w gestii właściwego powiatowego lekarza weterynarii. Na powiat przypada jedno stanowisko powiatowego lekarza weterynarii, co oznacza, że jedna osoba łączy w sobie kompetencje certyfikacji i udzielania zezwoleń dla ograniczonej grupy rolników (beneficjentów świadczeń/dotacji). Wynika z tego – niezależnie od

indywidualnych przypadków – wysoki stopień zagrożenia korupcją samego stanowiska. Wzmocnia je jeszcze znaczna różnica w wysokości wynagrodzenia lekarzy urzędowych w stosunku do lekarzy prywatnych, którzy ze względu na takie same kwalifikacje zawodowe stanowią punkt odniesienia do porównań. Możliwym rozwiązaniem tego problemu – obok dostosowania wysokości zarobków – byłaby zmiana w strukturze Inspekcji polegająca na usytuowaniu stanowisk lekarzy powiatowych na płaszczyźnie województwa, co umożliwiłoby wprowadzenie takich instrumentów zapobiegania korupcji, które wymagają większej liczby pracowników, jak np. zasada rotacji czy wielu par oczu.

(212) Ponadto stwierdzono, że w laboratoriach usytuowanych przy jednostkach Inspekcji Weterynaryjnej w Polsce wykonywane są zarówno badania urzędowe jak i komercyjne. Taka sytuacja generalnie sprzyja powstaniu wyraźnego konfliktu interesów. Zaleca się pilne wprowadzenie środków zapobiegawczych – laboratoria urzędowe powinny pracować jedynie na rzecz urzędów.

(213) Uczestnicy seminariów organizowanych w ramach tego projektu zgłaszali zapotrzebowanie na systematyczne, szeroko zakrojone programy szkoleniowe z zakresu działań antykorupcyjnych.

III. Rekomendacje

a. Aktualizacja i poprawienie strategii antykorupcyjnej

(214) Jak wspomniano już powyżej (pkt. 29 i nast.), aktualizacja i poprawa strategii antykorupcyjnej konieczna jest chociażby ze względu na powstanie w roku 2006 CBA. Istnienie takiej dobrze funkcjonującej strategii skupiającej w sobie cały szereg pojedynczych działań jest moim zdaniem elementem decydującym o skuteczności działań antykorupcyjnych w Polsce.

(215) Aktualizując strategię należy zadbać o skuteczności jej realizacji. Należy określić cele strategiczne, których osiągnięcie należy monitorować za pomocą mierzalnych wielkości. Należy także stworzyć stosowny instrument ewaluacji mający na celu kontrolę realizacji celów wyznaczonych w zaktualizowanej strategii. Centralną rolę odegrać przy tym powinien działający już Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, którego kompetencje i moc sprawczą należy jednak wówczas zwiększyć.

b. Wzmocnienie jednostki centralnej ds. koordynacji strategii antykorupcyjnej

(216) Mimo nazwy Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej w MSWiA nie ma nic wspólnego z jednostką wymaganą przez Konwencję ONZ (por. pkt. 35). Jak opisano powyżej (por. pkt. 28), jest to ciało istniejące niemal wyłącznie na papierze.

(217) Moim zdaniem powinno się znacznie rozszerzyć uprawnienia i kompetencje tego typu jednostki centralnej. W niniejszym raporcie wielokrotnie była już mowa o konieczności analizy,

ewaluacji i sterowania informacją w Polsce. Powinny być to właśnie zadania skupiające się w jednostce centralnej (por. np. pkt. 227). Przykładowo można wymienić różne informacje pozyskiwane z postępowań karnych i kontrolnych (prowadzonych przez Policję, CBA, NIK itp.)⁶⁵

(218) Dodatkowo jest nieuniknione, by w obliczu bardzo wyraźnych w polskiej administracji tendencji do izolacji, zarówno wobec obywateli, jak i innych organów państwowych (por. pkt. 18), umiejscowić tę jednostkę przy takim organie, który zapewni jej zarówno niezbędną neutralność, jak i wyposaży w niezbędną moc sprawczą. Umieszczenie jej w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA wydaje się jednak niecelowe, ponieważ departament ten nie spełnia opisanych powyżej warunków.

c. Wzmocnienie prewencji korupcyjnej

(219) Zgodnie z wymienioną w pkt. 35 Konwencją ONZ każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swoich systemów prawnych, zapewni istnienie, odpowiednio, organu lub organów dla zapobiegania korupcji poprzez implementację założeń polityki określonej w Konwencji oraz nadzór i koordynację implementacji tychże założeń, a także wzrost i rozpowszechnianie wiedzy o zapobieganiu korupcji.⁶⁶ Zapewne w Polsce istnieje szereg instytucji, które zajmują się przede wszystkim zapobieganiem korupcji, jednak najczęściej chodzi tu o różne formy prewencji ogólnej. Centralnej jednostki zajmującej się monitorowaniem i koordynowaniem prewencji korupcyjnej moim zdaniem nie ma. Szansy na utworzenie takiej jednostki nie wykorzystano również przy tworzeniu CBA. Na podstawie ustawy z 6 czerwca 2006 r. CBA jest głównie organem śledczym nastawionym na działania represyjne, który sądząc po sposobie prezentowania się opinii publicznej działa jedynie w sposób ogólnoprewencyjny, stawiając na skutek odstrasżający w postaci sukcesów dochodzeniowo-śledczych⁶⁷.

(220) W dłuższej perspektywie działania prewencyjne, chociaż nie tak spektakularne, są bardziej skuteczną metodą walki z korupcją, bowiem prewencja generuje mniejsze koszty dzięki unikaniu powstawania szkody i zaoszczędzeniu kosztów ścigania karnego (abstrahując od wymiaru etycznego tego problemu)

(221) Jeden z centralnych obszarów o trwałym oddziaływaniu w zapobieganiu korupcji stanowią działania uwrażliwiające, realizowane w formie szkoleń i seminariów oraz działania informujące i angażujące społeczeństwo obywatelskie (PR). W ten sposób można wpajać normy i wartości,

⁶⁵ Odnośnie informacji z postępowań karnych, to istnieje ich wymiana między CBA a Policją, jednakże jest to tylko wymiana bilateralna. Wymienia się tylko informacje z prowadzonych postępowań. Systematyczna ewaluacja pod kątem zapobiegania korupcji, a także sprawdzanie, na ile dane informacje mogłyby okazać się przydatne dla innych instytucji, według mojej wiedzy nie mam miejsca.

⁶⁶ Por. *Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*, Art. 6 ust. 1.

⁶⁷ Nie kwestionuję to faktu, że ustawowe zadania CBA obejmują zarówno prewencję jak i represję i nie ma w tej kwestii ustalonych żadnych priorytetów. Opinia autora odnosi się do kwestii realizacji ustawowych zadań. Już poprzez ilość pracowników i funkcjonariuszy CBA zajmujących się ściganiem przestępstw widać, na jakiego typu działania kładziony jest nacisk (por. pkt. 59 oraz 90 i nast.)

które najskuteczniej zapobiegają powstawaniu korupcji i w dłuższej perspektywie pozbawiają korupcję w Polsce niezbędnego do egzystencji gruntu (por. pkt. 9).

(222) W ramach działań kształcących i doskonalących klasyczne organy represyjne powinny przekazywać doświadczenie zdobyte w trakcie ścigania karnego w taki sposób, by na ich kanwie inne podmioty mogły opracować strategie zapobiegania korupcji.

(223) Istniejące programy nauczania i doskonalenia zawodowego należy uzupełnić o kwestie związane z przekazywaniem wartości i prewencją korupcyjną. Istniejące już modele należy rozbudować i skoordynować ze sobą. Jako część strategii antykorupcyjnej powinna powstać krajowa strategia kształcenia, w której należy określić cele do zrealizowania w poszczególnych obszarach oraz zdefiniować konieczne działania prowadzące do realizacji określonych celów. Koniecznie należy również zadbać o możliwość ewaluacji.

(224) Nie wolno zapominać, że w szczególności w obszarze edukacji rola nauczycieli polegająca na byciu przykładem dla innych, ma duży wpływ na przyszłe postawy uczniów. Należy zatem zachować szczególną staranność w kształceniu i doskonaleniu nauczycieli, w sprawowaniu nadzoru kierowniczego oraz w doborze kadr.

(225) W tym miejscu należy wspomnieć o konieczności zainicjowania ogólnokrajowej kampanii medialnej, ponieważ walce z korupcją w Polsce brakuje jednolitego zewnętrznego wizerunku. W celu większego uwrażliwienia społeczeństwa należy, po uprzednim dokonaniu analizy medialnej, zainicjować profesjonalną kampanię we wszystkich przydatnych mediach. Przekaz kampanii powinien być prosty i zrozumiały, tak by wpajać obywatelom sposoby odpowiedniego zachowania w konkretnych sytuacjach.

(226) Ponadto w ten sposób powinno dążyć się do zwiększenia zaufania społeczeństwa do administracji państwowej – również do zwiększenia nadal zbyt małego zaufania do organów ścigania. Otwarta i transparentna polityka informacyjna oraz oparta na wzajemnym zaufaniu, widoczna dla obywateli, współpraca między różnymi organami, stanowi w połączeniu z większą orientacją na obywatela podstawę do zdobycia zaufania obywateli.

d. Poprawa wymiany informacji między organami do walki z korupcją

(227) Wymiana informacji między wszystkimi organami zajmującymi się zwalczaniem i zapobieganiem korupcji wymaga natychmiastowego polepszenia i usystematyzowania (por. np. pkt. 173 i 62). Jest to nieodzowne do tego, by zarówno móc wdrożyć stosowane gdzie indziej strategie pozyskiwania informacji i materiału dowodowego, jak i uwidocznić wszystkim zaangażowanym jednostkom nowe *modi operandi*.

(228) Bariery hierarchiczne i animozje między organami należy znosić poprzez organizowanie wspólnych szkoleń, w szczególności dla kadry kierowniczej.

(229) Zaleca się utworzenie międzyresortowej grupy roboczej, której członkami byłyby osoby piastujące funkcje kierownicze w jednostkach zajmujących się zwalczaniem i zapobieganiem korupcji. W ramach regularnych spotkań członkowie grupy zajmowałiby się omawianiem problemów napotykanym w walce z korupcją, opracowywaniem rozwiązań i wymianą doświadczeń. Tego typu grupa przyczyniłaby się również do odformalizowania i tym samym zwiększenia efektywności współpracy między jednostkami.

(230) W związku z faktem, że do zadań ustawowych NIK-u należy wykrywanie i analiza obszarów zagrożonych korupcją, warto by się poważnie zastanowić, czy nie byłoby to stosowne miejsce do usytuowania międzyresortowej grupy roboczej, tym bardziej że NIK jako organ niewchodzący w skład administracji rządowej zapewnia niezbędną neutralność.

e. Zmniejszenie ilości ustaw oraz polepszenie możliwości ich stosowania

(231) Rzeczywistości nie polepsza samo stworzenie ustawy, tylko jej wdrożenie. Ustawy, których nie można wdrożyć albo które nadal są naruszane z braku mechanizmów monitorujących, podkopują fundamentalne zaufanie do prawa i organów państwowych. Istniejące ustawy powinno się zatem poddać dokładnej analizie pod kątem ich skuteczności.

(232) Przepisy ustawowe należy formułować możliwie w taki sposób, by były zrozumiałe same przez się bez konieczności stosowania przepisów wykonawczych. Jeżeli istnieje konieczność wydania przepisów wykonawczych, to powinno to nastąpić niezwłocznie w taki sposób, by do niezbędnego minimum ograniczyć uznaniowość urzędników stosujących dane przepisy. niezbędną ilość powinien przy tym stanowić taki zasób regulacji, który umożliwi urzędnikowi dokonania w indywidualnym przypadku odniesienia abstrakcyjnej normy prawnej do realnej sytuacji życiowej. Uznaniowość w administracji umożliwi dopasowanie abstrakcyjnych ustaw do realnej sytuacji życiowej i dlatego też trudno sobie wyobrazić działań administracji bez uznaniowości. Administracja, która pozbawiona byłaby działania w określonych ramach uznaniowości podejmowałaby decyzje nieludzkie i „automatyczne”, co w wielu przypadkach naruszałoby godność człowieka.

(233) Abstrahując od walki z korupcją w ogóle należy unikać nadmiernej regulacji w poszczególnych obszarach. Przeregulowanie niweczy bowiem często zamierzony przez daną regulację cel.

f. Otwarte podejście do słabości i błędów („pozytywna kultura błędów”)

(234) Na wszystkich płaszczyznach administracji polskiej powinno się zmienić wielokrotnie wymienianą negatywną kulturę błędów (por. np. pkt. 22 i nast.). Otwarta i nieskrępowana dyskusja nad nierozwiązanymi problemami i popełnionymi błędami stanowi najlepszą gwarancję usunięcia negatywnych skutków. Poza tym może się przyczynić do zwiększenia motywacji pracowników.

g. Wzmoczone i konsekwentne prowadzenie śledztw finansowych i odbieranie sprawcom majątku pochodzącego z przestępstw

- (235) Moim zdaniem w Polsce nadal nie korzysta się w wystarczającym stopniu i konsekwentnie z instrumentów śledztwa finansowego i możliwości odzyskania mienia pochodzącego z przestępstwa. Ułatwiłoby to z pewnością utworzenie centralnej bazy danych o wszystkich rachunkach bankowych prowadzonych przez daną osobę fizyczną albo prawną, która – na wzór niemieckiej Federalnej Centrali Nadzoru Usług Finansowych <niem. *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*> – udzielałaby informacji o wszystkich otwartych w Polsce rachunkach bankowych.
- (236) Nadal niedostateczne stosowanie przepisów o przepadku mienia pochodzącego z przestępstwa powinno dziwić, ponieważ w polskim Kodeksie karnym istnieje bardzo skuteczna regulacja wprowadzająca domniemanie, polegające na przerzuceniu na sprawcę i osoby przez niego przysporzone ciężaru dowodu.
- (237) Podczas gdy czyni się użytek z przepisów o odzyskiwaniu mienia przestępczego wobec biorących (z reguły przekupionych funkcjonariuszy publicznych), to prawie nigdy nie udaje się określić i odzyskać korzyści uzyskanych bezpośrednio z popełnienia przestępstwa (art. 44 § 1, art. 45 § 1 i art. 115 § 4 k.k.) od osób wręczających łapówkę (z reguły prywatnych przedsiębiorców). Wynika to moim zdaniem w szczególności z przypisywania dotychczas priorytetowej roli prowadzeniu czynności operacyjnych oraz z braku wystarczających umiejętności zabezpieczania (również u osób trzecich) i ewaluacji materiału dowodowego.
- (238) Problem niedoskonałego wykorzystania przepisów dotyczących odzyskiwania mienia jest jednak znany i zainicjowano już działania mające na celu optymalizację sytuacji. Ważnym elementem projektu TF 2006 „Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce” jest współpraca polskich i niemieckich ekspertów nad przystosowaniem do polskich realiów stosowanego w Niemczech elektronicznego systemu odzyskiwania mienia <niem. *Abschöpferarchiv*>. Chodzi tu o obszerną bazę danych zawierającą wszelkie niezbędne informacje prawne i taktyczne oraz rejestry i ewidencje umożliwiające skuteczne odzyskiwanie mienia w procesie karnym.

h. Wprowadzenie jednolitych i wiążących wytycznych etycznych oraz powołanie doradców etycznych we wszystkich organach administracji rządowej

- (239) Ponieważ pracodawcą wszystkich osób zatrudnionych w administracji rządowej jest ten sam podmiot, gwoi uproszczenia sytuacji należałoby wydać jednolite wytyczne etyczne, regulujące między innymi takie kwestie jak przyjmowanie prezentów, poczęstunków, korzystanie z preferencyjnych warunków i sponsoring. Tego typu wytyczne powinny stać się częścią prawa służbowego, tak by ich naruszenia można było sankcjonować na drodze dyscyplinarnej.

(240) Doradcy etyczni powinni działać co najmniej w organach administracji rządowej, w miarę możliwości również w samorządach. Należy wyposażyć ich w wymieniane już (por. 66 i nast. na str. 24) zadania i kompetencje. Należy także prowadzić centralną ewidencję wszystkich doradców etycznych, by ewentualnie dzięki temu mieć możliwość odgórnego inicjowania i koordynowania działań szkoleniowych. Koordynacją mogłaby się zająć centralna jednostka opisana w pkt. 216.

D. Załączniki

Załącznik nr 1.....	62
---------------------	----

Wybrane rekomendacje z raportu ewaluacyjnego dotyczącego Urzędu Zamówień Publicznych sporządzonego w ramach projektu Transition Facility 2004, *Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland*.

Załącznik nr 2.....	64
---------------------	----

Opis działań w ramach projektu *Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland* (PL/2003/IB/OT/05) mających na celu powołanie doradców etycznych w administracji polskiej.

Załącznik nr 3.....	66
---------------------	----

Wybrane fragmenty z raportu o administracji celnej i skarbowej, sporządzonego w ramach projektu TF 2004 *Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland*.

Załącznik do raportu o skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych

Załącznik nr 1

Wybrane rekomendacje z raportu ewaluacyjnego dotyczącego Urzędu Zamówień Publicznych (UZP)

Źródło: Transition Facility 2004, *Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland*

Data: 10 marca 2006 r.

Autorzy: Jörg von Wangenheim, dr Michael Wiehen

(241) Rekomendacje wewnętrzne:

- jakościowa i ilościowa poprawa zasobów kadrowych,
- wszelkie raporty kontrolne UZP powinny być przekazywane właściwym regionalnym izbom obrachunkowym,
- monitorowanie fazy realizacji projektu,
- możliwość kontroli oryginalnej dokumentacji oraz kontroli w terenie.

(242) Rekomendacje zewnętrzne:

- nabycie i stosowanie elektronicznej platformy internetowej umożliwiającej dokonywanie zamówień publicznych,
- opracowanie i stosowanie systemu rejestracji i wyłączenia z procedur o udzielenie zamówienia publicznego wszystkich oferentów przyłapanych na korupcji,
- umożliwienie poufnej wymiany informacji, stworzenie i korzystanie z systemu pozyskiwania informacji,
- dokonywanie wspólnych zakupów poprzez zdecentralizowane jednostki zamawiające oraz przypisanie kompetencji dla poszczególnych grup produktów. W ten sposób zmniejszenie ilości jednostek zamawiających,
- publikacja uzasadnienia wyboru oferty,
- w przypadku większych zamówień i prac budowlanych zawieranie w umowach wiążących klauzul praworządnościowych <niem. *Integritätspakete*> pomiędzy

zamawiającym a zleceniobiorcą, które powinny zawierać co najmniej następujące elementy:

- a) oferenci zobowiązują się do niepodejmowania jakichkolwiek działań korupcyjnych,
- b) zobowiązanie stron umowy do osobistego zadbania o to, by ich pracownicy nie dopuszczali się czynów korupcyjnych,
- c) obie strony umowy zobowiązują się do zastosowania następujących sankcji, w przypadku gdy jedna ze stron nie dotrzyma porozumienia:
 - (i) zakończenie stosunku umownego,
 - (ii) utrata przyznanego zamówienia,
 - (iii) obowiązek zapłaty kary umownej w ustalonej wysokości (ok. 10% wartości zamówienia),
 - (iv) wykluczenie z przyszłych przetargów.
- d) zewnętrzna instancja monitorująca i obserwująca.

Załącznik do raportu o skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych

Załącznik nr 2

Opis działań w ramach projektu *Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland (PL/2003/IB/OT/05)* mających na celu powołanie doradców etycznych w administracji polskiej.

- (243) W ramach części umowy dotyczącej technicznego wsparcia ww. projektu partner zewnętrzny (Kantor Polska) przeszkolił grupę ok. 90 urzędników.
- (244) Opracowano opis miejsca pracy oraz profil wymagań wobec doradców etycznych oraz dokonano uzgodnień z przedstawicielami administracji centralnej, wojewódzkiej i samorządowej.
- (245) Organizacjom docelowym przekazano informację na temat trybu rekrutacji i selekcji doradców etycznych oraz wytyczne dotyczące ich zatrudnienia.
- (246) Programy szkoleniowe obejmują trzy tygodnie szkoleń zarówno dla doradców etycznych, jak i dla personelu kierowniczego. Składają się z następujących zagadnień: 1 – zwalczanie korupcji, podstawy prawne i etyczne, 2 – kompetencja społeczna i 3 – sposoby postępowania etycznego.
- (247) Na podstawie programów opracowano materiały do pracy samodzielnej i pracy w domu, tak by móc wraz z broszurą wprowadzającą przesłać je do jednostek dysponujących ograniczonymi zasobami technicznymi, które nie mogą skorzystać z ww. wsparcia technicznego. Programy treningowe kładły przy tym nacisk na zalecenia praktyczne, przydatne w sprawowaniu przyszłej funkcji.
- (248) Głównym zadaniem doradców etycznych jest doradzanie personelowi kierowniczemu w kwestiach dotyczących prawidłowych zachowań w danej administracji. W szczególności doradcy etyczni powinni współdziałać przy tworzeniu koncepcji:
- wytycznych w sprawie zachowań,
 - instrumentów samooceny i analizy zagrożenia,
 - materiałów przygotowujących do wprowadzenia projektu samooceny pracowników danej administracji w ramach wewnętrznych działań PR.
- (249) Powinni wspierać personel kierowniczy w tworzeniu dobrych praktyk (*best practices*) w odniesieniu do praworządności pracowników w następujących obszarach:
- zatrudnianie personelu,
 - wdrożenie i integracja nowego personelu,

- opis stanowisk pracy,
- zasada podziału odpowiedzialności,
- rotacja stanowisk pracy,
- przyjmowanie prezentów,
- komunikacja nt. dobrej atmosfery w organizacji,
- sposób reakcji na naruszenia norm praworządnościowych.

(250) Zalecono, by doradcy etyczni zbudowali sieć wzajemnych kontaktów w celu wzajemnego udzielania wsparcia.

(251) Ważne jest, by etaty doradców etycznych obsadzone były w postępowaniu transparentnym i sprawiedliwym, by zapewnić wybór najwłaściwszej osoby, cieszącej się od początku zaufaniem pozostałych pracowników.

(252) Aby zatrudnionej osobie ułatwić sytuację wyjściową, najwyżsi przełożeni powinni monitorować postępowanie i sygnalizować wsparcie dla nowej funkcji, tak by w miarę możliwości postępowanie było chronione przed wewnętrznymi atakami.

(253) Funkcja doradcy etycznego powinna być stanowiskiem pełnoetatowym, by w ten sposób chronić ją przed nagromadzeniem dodatkowych zadań.

(254) W rozmowach z uczestnikami wyrażono propozycję zajęcia stanowiska doradcy etycznego przez osobę z wewnątrz danej organizacji. Co do zasady decyzja o metodzie selekcji powinna być w gestii danej organizacji w zależności od jej indywidualnych potrzeb.

(255) W każdym razie selekcja powinna odbywać się na bazie możliwie jak najbardziej otwartego konkursu przy jednoczesnym upublicznieniu informacji o tworzeniu nowego stanowiska. Powinna być przeprowadzona w sposób obiektywny i systematyczny w oparciu o opis stanowiska pracy. Powyższe uwagi odnoszą się co do zasady również do wewnętrznych procesów selekcji.

Załącznik do raportu o skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych

Załącznik nr 3

Wybrane fragmenty z raportu o administracji celnej i skarbowej, sporządzonego w ramach projektu TF 2004 *Strengthening of the process of implementation of the anti-corruption activities in Poland*.

- (256) „W ostatnich latach administracja celna i skarbowa zorganizowała szereg seminariów, kursów i szkoleń dla osób rozpoczynających służbę, opiekunów, trenerów i kadry kierowniczej, w szczególności nt. kwestii etycznych. Również w następnych latach przewidziano stosowne szkolenia. Wszelkie opisane działania świadczą o dążeniu do wzmocnienia praworządności administracji, świadomości o niebezpieczeństwach związanych z niehonorowym postępowaniem pracowników i do wspierania zachowań pożądanых. Zasadniczo należy potwierdzić teoretyczną przydatność tego typu szkoleń, natomiast odrębnej oceny wymaga ich wynik praktyczny, w szczególności w odniesieniu do ośrodków zamiejscowych obydwu administracji. Nie sposób było dokonać gruntownej analizy wszystkich materiałów szkoleniowych w tak krótkim czasie. Wydaje się jednak, że przeważa orientacja na kwestie etyki zawodowej, naszym zdaniem, kosztem nieco bardziej powierzchownie potraktowanej kwestii praktycznego odniesienia seminariów. Tworząc koncepcję działań projektu należy zatem w większej mierze uwzględniać wymogi praktyki i położyć duży nacisk na prezentację właściwych i sprawdzonych instrumentów zwalczania korupcji.“