

Tomasz Bzymek

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Temat:

Przeprowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo

Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego

w ramach Projektu Rozwojowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie
pt. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu
w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju
społeczno-gospodarczego” Nr O R00 0040 07.

Szczytno, grudzień 2010

Wstęp

Obecnie w Polsce wiele służb i instytucji zajmuje się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej. Każdy z tych podmiotów w różny sposób gromadzi i przetwarza dane statystyczne, związane z realizacjami swoich postępowań przygotowawczych oraz dotyczące ich sprawców.

Jak wskazano w założeniach do zadania, wprowadzenie nowych przepisów dowolnej rangi oraz nowych formularzy statystycznych, wspólnych dla wszystkich służb, wydaje się niemożliwe do zrealizowania i zapewne „utknie” już na gruncie ewentualnych uzgodnień międzyresortowych. Dlatego też zadanie to ma na celu opracowanie modelu unifikacji już gromadzonych danych. Powinna ona polegać na odpowiednim ujednoczeniu opisu stanu realizacji spraw prowadzonych w postępowaniach przygotowawczych oraz ich odpowiednim „kodowaniu” przez opracowującego dane, co pozwoli na ich jednakowy statystyczny opis.

Kolejne założenie tego zadania to rozważenie podjęcia prac w zakresie unifikacji przepisów karnych – stworzenie dwóch przepisów penalizujących zjawisko korupcji w modelu „daję - biorę”, co w sposób znaczny uprości obrót prawny. Zadanie trudne, ponieważ bez zmian legislacyjnych nie da się wprowadzić w życie unifikacji przepisów karnych. Bardzo trudno będzie, bez takich zmian oraz braku na ten cel środków finansowych, ujednoczyć system rejestrowania i przetwarzania danych statystycznych, dotyczących przestępczości korupcyjnej i jej sprawców.

Mając na uwadze powyższe, podjęto w tym opracowaniu próbę wskazania rozwiązań, które dałyby możliwość ujednoczenia gromadzenia i przetwarzania danych statystycznych dotyczących spraw korupcyjnych i ich sprawców przez wszystkie do tego uprawnione służby i instytucje.

Ocena założeń metodyki i zakresu zbierania i publikacji danych statystycznych służb państwowych zajmujących się korupcją

Metodyka to ustandaryzowane dla wybranego obszaru podejście do rozwiązywania problemów. Metodyka skupia się na metodach realizacji zadań, metodach zarządzania.

Należy ustalić, czy uprawnione służby w sposób rzetelny gromadzą dane dotyczące rejestracji i opisywania przestępczości korupcyjnej. Zakres gromadzenia danych statystycznych powinien w sposób prosty i czytelny obrazować stan realizacji zadań związanych ze zwalczaniem przestępczości korupcyjnej, także na etapie postępowania sądowego i penitencjarnego.

Z założenia, dane statystyczne gromadzi się w określonych celach. Takimi celami są przede wszystkim: monitorowanie stanu zagrożenia daną przestępczością, monitorowanie sprawców, popełnianych czynów, ustalanie wysokości wyrządzonej szkody, czy też uzyskiwanej z tytułu popełnionego przestępstwa korzyści majątkowej lub osobistej.

Gromadzenie i przetwarzanie informacji o przestępstwach korupcyjnych i ich sprawcach jest rzeczą bardzo ważną. Jeżeli dane takie gromadzone są w sposób usystematyzowany i ciągły, możliwości analityczne są ogromne. Wszystko zależy od jakości zgromadzonych informacji. Jeżeli zakres zbieranych informacji jest bardzo szeroki - począwszy od opisu samego przestępstwa, miejscu i czasu oraz sposobu jego popełnienia, poprzez sprawców - informacji o sprawowanej funkcji, motywach działania, do ustalenia skutków działalności przestępczej - to takie dane są nieocenione. Na ich podstawie można wnioskować i przewidywać. Wnioskować o obszarach, w których korupcja występuje najczęściej, jakie są jej przyczyny oraz skutki. Można przewidywać, gdzie zjawisko korupcji się nasila, a co za tym idzie, tam skierować działania kontrolne i operacyjne służb i instytucji, które mają zwalczać i zapobiegać zjawisku korupcji.

W tej chwili każda ze służb, która zajmuje się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej, opracowuje statykę na własne potrzeby. Dane statystyczne gromadzone są przez poszczególne służby na podstawie różnych ustaw i aktów wykonawczych do tych przepisów. Skutkiem tego jest ich niejednolitość pod względem zakresu, formy i treści.

Każda z uprawnionych służb przyjmuje inną metodykę gromadzenia i przetwarzania danych o przestępczości korupcyjnej. Każda z nich w innym zakresie gromadzi takie dane. Każda z nich w inny sposób je wykorzystuje i publikuje.

Nie mając dostępu do zbiorów danych statystycznych poszczególnych służb i organów, można jedynie, na podstawie już przekazanych CBA informacji bądź też na podstawie ustaw regulujących funkcjonowanie tych służb i organów, domniemywać, jakie dane są przez nie gromadzone.

Chcąc ocenić założenia metodyczne gromadzenia informacji na temat realizowanych spraw korupcyjnych przez poszczególne służby, opierać się można jedynie na oficjalnych danych przez te służby publikowanych lub na danych zamieszczonych w raporcie „Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009”.

W głównej mierze, służby skupiają się na gromadzeniu informacji na temat wszczętych i zakończonych postępowań, sposobu zakończenia prowadzonych postępowań, tj. liczby spraw zakończonych aktem oskarżenia, liczby spraw umorzonych oraz wskazania innej forma zakończenia postępowania przygotowawczego (najczęściej jest to przekazanie sprawy do innego właściwego organu). W większości służby wskazują także podział prowadzonych postępowań w rozbiciu na poszczególne typy przestępstw korupcyjnych. Rejestrują ilość prowadzonych spraw z podaniem kwalifikacji prawnej podstawy wszczęcia i zakończenia sprawy o korupcję. Te dane pojawiają się we wszystkich oficjalnie publikowanych danych statystycznych.

Podmioty uprawnione do zwalczania przestępczości korupcyjnej gromadzą w swoich zbiorach także informacje o sprawcach przestępstwa korupcyjnego - liczbie

przedstawionych zarzutów, płci, wieku, wykształceniu, narodowości, zajmowanym stanowisku, możliwości wpływania na wydawane decyzje.

Gromadzenie i przetwarzanie informacji o przestępstwach i osobach podejrzanych w Polsce regulowane jest Ustawą o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych¹, w której wskazano, jaki zakres informacji powinien być gromadzony i przetwarzany. Każda ze służb jest ponadto zobligowana do gromadzenia danych, m.in. o przestępczości korupcyjnej odpowiednimi aktami prawnymi regulującymi zasady ich działania.

Z zapisów Ustawy wynika, w jakim zakresie poszczególne służby powinny gromadzić i przetwarzać informacje kryminalne. Dane te są gromadzone w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej (KCIK) i takimi danymi Centrum dysponuje. Informacje otrzymuje od poszczególnych służb i organów zobligowanych ustawą do przekazywania danych. Takimi instytucjami i organami są wszystkie uprawnione do zwalczania przestępczości korupcyjnej. Pozostaje jedynie pytanie, czy każda ze służb realizuje postanowienia Ustawy we właściwy sposób i zgodnie ze wskazanym w niej zakresem. Niestety, nie wszystkie służby gromadzą w taki zakresie informacje o przestępstwie i jego sprawcy i należałoby te służby i organy, zobligować do wywiązywania się z nałożonych na nie ustawowo obowiązków.

Inna sprawa to jakość informacji przekazanych przez poszczególne podmioty na wniosek Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Być może adresaci wniosku nie zrozumieli intencji wnioskodawcy, bądź nie przekazali wszystkich zgromadzonych informacji, które byłyby przydatne do stworzenia tzw. „mapy korupcji w Polsce”. Możliwe, że dysponują dużo większymi zbiorami. Zastanawiające jest to, że najbardziej szczegółowe dane prezentuje samo CBA. Niewykluczone, że we wniosku nie sprecyzowano zakresu żądanych informacji, był sporządzony bardzo ogólnie, i dlatego też różnie interpretowany przez poszczególnych odbiorców i stąd

¹ 1 Ustawa z dnia 6 lipca 2001, (Dz. U. z 2010 roku, Nr 29, poz.153 - tekst jednolity)

wynikła taka różnorodność przekazanych danych - od bardzo lakonicznych, poprzez dane ogólne, aż do bardzo szczegółowych.

Analizując zakres publikacji zgromadzonych danych, opierać można się jedynie na oficjalnych publikacja poszczególnych służb i organów. Po zapoznaniu się z dostępnymi publicznie danymi statystycznym poszczególnych służb i organów, można wysnuć kilka ogólnych wniosków.

Po pierwsze, większość instytucji publikując swoje dane statystyczne ogranicza się jedynie do oficjalnych stron internetowych i do wskazania ilości prowadzonych postępowań przygotowawczych ze wskazaniem (nie zawsze) kategorii przestępstwa, którego dotyczy.

Po drugie, część służb (ABW, SG) w ogóle nie publikuje informacji o efektach swoich działań, dotyczących zwalczania przestępczości korupcyjnej.

Po trzecie, poza danymi publikowanymi przez CBA, nie ma informacji o sprawcach przestępstw korupcyjnych. Choć także i CBA podaje informacje w sposób bardzo lakoniczny, ograniczając się jedynie do podania ogólnej liczby podejrzanych i liczby przedstawionych zarzutów.

Wygląda to tak, jakby poszczególne służby nie przywiązywały wagi do jakości zgromadzonych, czy przekazywanych publicznie informacji o sprawcach i przestępstwach korupcyjnych. Jakby gromadzenie lub publikowanie takich danych było przymusem prawnym, z którego w jakiś sposób muszą się wywiązać. Dlatego należy negatywnie ocenić metodykę i zakres gromadzenia danych statystycznych przez uprawnione podmioty. Przynajmniej taki obraz rysuje się po zapoznaniu się z oficjalnymi ich publikatorami i danymi przekazanymi do Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Przeprowadzenia badań dotyczące kompletności treści danych statystycznych zbieranych przez poszczególne służby

W celu przeprowadzenia analizy dotyczącej kompletności treści danych statystycznych zbieranych przez poszczególne służby, posłużono się opracowaniem stworzonym przez Zarząd Ewidencji i Analiz Centralnego Biura Antykorupcyjnego „Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009”, który został ogólnie udostępniony². Do celów analizy posłużą jedynie dane przekazywane bezpośrednio przez poszczególne służby zajmujące się walką z korupcją. Celowo pominięto dane przekazane przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej, ponieważ te dane, przed ich przekazaniem do KCIK, są gromadzone i przetwarzane przez poszczególne służby. Dlatego też, do celów porównawczych wykorzystano dane cząstkowe, aby nie powielać zgromadzonych informacji.

Policja

Informacje gromadzone przez Policję, przetwarzane są w Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości TEMIDA³. Policja gromadzi w swoich zbiorach dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych wszczętych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję na terenie całego kraju w podziale na kwalifikację prawną. Zastanawiającym jest, dlaczego w Systemie TEMIDA przestępstwa określone w art. 230 i 230a kk są rejestrowane łącznie - dotyczy to wszystkich rejestracji statystycznych, przekazanych do Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez Policję. Pozostałe przestępstwa o charakterze korupcyjnym

² Strona internetowa www.antykorrupcja.edu.pl, portal edukacyjny Centralnego Biura Antykorupcyjnego

³ W Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości TEMIDA /Dz.Urz.KGP.03.14.74 z późn. zm./ gromadzone są informacje o liczbie i kategorii popełnionych przestępstw na podstawie zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach utonięcia

tj. art. 228, 229, 231 (tylko typ kwalifikowanych określony w § 2), 250a, 296a oraz 296b kk są rejestrowane oddzielnie.

Ponadto, Policja w swoim systemie rejestracji przestępstw, gromadzi także dane dotyczące liczby zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję na terenie całego kraju w podziale na kwalifikację prawną. Tak jak we wcześniej opisanej rejestracji, tak i w tym przypadku dotyczy ona zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych wobec wszystkich przestępstw korupcyjnych.

Policja w Systemie TEMIDA zestawia także liczbę rejestracji dotyczących osób podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych, a także wartość korzyści majątkowych osiągniętych z popełnienia przestępstw korupcyjnych ujawnionych przez Policję.

Wszystkie wskazane rejestracje dotyczą lat 2004-2009.

Oprócz danych dotyczących sprawców przestępstw korupcyjnych, Policja, a szczególnie jej wyspecjalizowana komórka organizacyjna, czyli Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, do celów statystycznych gromadzi dane dotyczące przestępstw korupcyjnych popełnionych przez policjantów i pracowników cywilnych Policji. Dane gromadzone przez BSW KGP dotyczą przestępstw popełnionych z art. 228, 229, 230, 230a i 231 kk. Co ciekawe, przestępstwa z art. 231 k.k. dotyczą § 1-3, bez odrębnego uwzględnienia § 2. Nie bezpośrednio z raportu, a domyślnie można przyjąć, że BSW prowadzi statystykę dotyczącą liczby wszczętych i zakończonych spraw oraz sposobu ich zakończenia. BSW prowadzi szczegółową statystykę dotyczącą podejrzanych. Znajdują się w niej informacje o liczbie funkcjonariuszy Policji podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004-2008, a także liczbie przestępstw korupcyjnych popełnionych przez funkcjonariuszy Policji w rozbiciu na poszczególne typy kwalifikacji prawnej. Te ostatnie dane wskazują także, do jakiej służby policji należał podejrzany - prewencyjnej, kryminalnej bądź wspomagającej.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Z danych przekazanych przez ABW wynika, że rejestracji podlega jedynie liczba wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w latach 2004-2009, bez podania chociażby kwalifikacji prawnej. ABW podaje także liczbę postępowań wszczętych i podstawy wszczęcia, ale, nie wiedzieć czemu, jedynie za 2009 rok. Podawane są także dane dotyczące sposobu zakończenia prowadzonych przez Agencję postępowań przygotowawczych z rozbiciem na liczbę skierowanych aktów oskarżenia, liczbę spraw umorzonych oraz liczbę innych sposobów zakończenia prowadzonego postępowania (tutaj najczęściej mamy do czynienia z zawieszeniem postępowania lub przekazaniem sprawy do innego organu uprawnionego). Z przekazanych danych wynika, że ABW prowadzi także dokładną statystykę sprawców przestępstw korupcyjnych w realizowanych przez siebie postępowaniach przygotowawczych. Wskazują płeć sprawcy, jego wiek, wykształcenia, a także zajmowane stanowisko oraz, jako jedyna służba, poprzednią karalność sprawcy.

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Z danych zawartych w opracowaniu „Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009” wynika, że Centralne Biuro Antykorupcyjne dość szczegółowo opracowuje statystykę dotyczącą prowadzonych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych. Dane przekazane przez CBA są danymi za lata 2006-2009, z uwagi na fakt, że zostało ono powołane do życia dopiero w 2006 roku. W swoich zbiorach statystycznych gromadzi informacje o liczbie spraw wszczętych i zakończonych z rozbiciem na poszczególne kwalifikacje prawne tj. art. 228, 229, 230, 230a, 231§2, 250a oraz art. 296a i 296b kk. Prezentowane są także dane dotyczące stosowanych środków zapobiegawczych w postaci: aresztu tymczasowego, dozoru policyjnego, poręczeń majątkowych czy też zakazu opuszczania kraju. Wskazuje także wysokość ujawnionych korzyści majątkowych w prowadzonych postępowaniach

przygotowawczych, a także wysokość tymczasowo zajętego mienia ruchomego oraz wielkość wartości majątkowych, które mogą podlegać zabezpieczeniu majątkowemu na poczet przyszłych kar i środków karnych o charakterze majątkowym. Centralne Biuro Antykorupcyjne wywiązuje się dobrze z obowiązku rejestracji sprawców przestępstw korupcyjnych. W swoich statystykach wskazuje płeć, wiek oraz wykształcenia sprawców przestępstw korupcyjnych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych.

Straż Graniczna

Na podstawie Ustawy⁴ Straż Graniczna rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa i wykroczenia oraz ściga ich sprawców w zakresie swej właściwości, a w szczególności przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 k.k., popełnionych przez funkcjonariuszy lub pracowników cywilnych SG, w związku z wykonywaniem czynności służbowych. Jednostką wyspecjalizowaną i powołaną w strukturach Straży Granicznej jest Zarząd Spraw Wewnętrznych. Z danych publikowanych w „Stanie korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009” przedstawia się bardzo szczegółowy obraz tego, co realizuje Zarząd Spraw Wewnętrznych SG w latach 2004-2009.

W pierwszej kolejności SG przedstawia liczbę podejrzanych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SG, którym przedstawiono zarzuty o charakterze korupcyjnym w ramach postępowań przygotowawczych za lata 2004-2009, a także liczbę funkcjonariuszy celnych, którym przedstawiono zarzuty korupcyjne, brak danych za lata 2004-2005. Nie wskazano liczby spraw prowadzonych przez ZSW SG, ze wskazaniem poszczególnych czynów korupcyjnych. Domyślnie można przyjąć (wynika z zapisów Ustawy), że chodzi o przestępstwa z art. 228, 229 oraz 231 kk. Brak jest wskazania informacji, dotyczących sposobu zakończenia prowadzonych

⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej, Dz. U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997 z późn. zm./.

postępowań przygotowawczych. Jest to, z punktu widzenia późniejszego przetwarzania danych, bardzo ważna informacja.

Żandarmeria Wojskowa

Żandarmeria Wojskowa w swoich statystykach dotyczących przestępstw korupcyjnych wskazuje dość szczegółowe dane. Przedstawione dane za lata 2004-2009 obrazują ogólną liczbę wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych, oraz sposób ich zakończenia. Przedstawione sposoby zakończenia postępowań przygotowawczych to: skierowania sprawy do Sądu z aktem oskarżenia, umorzenie i zakończenia jej w innych sposób. Innym sposobem zakończenia postępowania przez Żandarmerię jest włączenie do innego postępowania bądź przekazania innemu organowi. Wskazana jest także podstawa umorzenia postępowania. Obrazując liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych rozbijają je na poszczególne województwa. Przedstawiają także wartość osiągniętych korzyści majątkowych, ujawnionych przez Żandarmerię Wojskową, w związku z popełnieniem przestępstw korupcyjnych. Przekazane zostały także informacje wskazujące, co było podstawą wszczęcia postępowań przygotowawczych. W swoich zbiorach posiadają także informacje o miejscu popełnienia czynu korupcyjnego. Jako miejsca popełnienia przestępstwa wskazują: teren jednostki wojskowej, obszar poza terenem jednostki wojskowej bądź poza granicami naszego kraju. Nie zobrazowano wszczętych i zakończonych spraw z rozbiciem na poszczególne czyny korupcyjne.

Prokuratura Wojskowa

Prokuratura Wojskowa przedstawia dane dotyczące wszczętych postępowań przygotowawczych w ujęciu zbiorczym, jak i w rozbiciu na kwalifikacje prawne czynu. Prezentuje również dane o liczbie podejrzanych w latach 2004–2009 z podziałem na kwalifikację prawną czynu. Wskazuje także ilość przedstawionych zarzutów korupcyjnych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych z

rozbiciem na poszczególne kwalifikacje prawne. Tymi kwalifikacjami są art. 228, 229, 230, 230a, 231§2 kk. Przedstawione dane ukazują także liczbę osób podejrzanych w prowadzonych przez Prokuraturę Wojskową postępowaniach przygotowawczych z rozbiciem na poszczególne czyny korupcyjne oraz liczbę osób podejrzanych z rozbiciem na ich wiek.

Wymiar sprawiedliwości

Dane statystyczne w zakresie działania resortu sprawiedliwości gromadzi Wydział Statystyki Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Wśród nich znajdują się m. in. informacje dotyczące liczby prawomocnych wyroków skazujących za przestępstwa korupcyjne, a także statystyki podające liczbę osób odbywających karę pozbawienia wolności oraz tymczasowo aresztowanych.

Przedstawione statystyki dotyczą liczby osób prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne z art. 228, 229, 230, 230a, 250a, 231, 296a i 296b k.k. w latach 2004-2008. Jak wskazali autorzy „Stanu korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009”, brak informacji za rok 2009 wynika z faktu, iż w chwili tworzenia niniejszego dokumentu były one w trakcie opracowywania przez Ministerstwo Sprawiedliwości (w tym czasie dysponowało jedynie liczbą wyroków wydanych w I instancji).

Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawia dane dotyczące liczby osób prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne tj. art. 228-231, 250a, 296a i 296b kk. Brak jest rozbicia na poszczególne przestępstwa korupcyjne, podana liczba osób skazanych prawomocnymi wyrokami jest jedynie liczbą ogólną.

Inaczej obrazują to dane przedstawione przez Centralny Zarząd Służby Więziennej. Przede wszystkim wskazują liczbę osób osadzonych w zakładach penitencjarnych w latach 2004-2009. Na ogólną liczbę osadzonych składają się osoby skazane i tymczasowo aresztowane. Wskazują także strukturę narodowościową osadzonych na podstawie art. 228-231, 250a, 296a i 296b k.k. W Raporcie nie przedstawiono danych dotyczących tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę

pozbawienia wolności za popełnione przestępstwa określone w artykułach: 228, 229, 230, 230a, 231§2, 296a, 296b k.k. w rozbiciu na płeć, miejsce osadzenia, poprzednią karalność za podobne przestępstwa (tzw. recydywa), wysokość orzeczonej kary oraz warunkowe przedterminowe zwolnienia orzeczone za popełnione przestępstwa w warunkach art. 229, 230, 230a, 231§2, 296a, 296b, a jedynie wzmiankowano, że zostały przekazane przez Centralny Zarząd Służby Więziennej.

Wywiad Skarbowy Ministerstwa Finansów

Zgodnie z Ustawą⁵, Wywiad Skarbowy prowadzi czynności operacyjno-rozpoznawcze w zakresie zapobiegania i ujawniania przestępstw określonych w art. 228 – 231 k.k., samodzielnie lub wspólnie z właściwymi organami ścigania w tym z prokuraturą. Mogą to być czynności przed wszczęciem postępowania przygotowawczego, bądź w trakcie trwającego już postępowania. Wywiad Skarbowy gromadzi informacje o ilości wszczętych spraw operacyjnych, w których zachodzi podejrzenie wystąpienia przestępstwa korupcyjnego. Rejestruje także informacje o sposobie ich zakończenia i ilości przekazanych wniosków o wszczęcie postępowań przygotowawczych do Prokuratury. Ilość spraw prowadzonych przez Wywiad Skarbowy przedstawiona jest także w rozbiciu na poszczególne czyny korupcyjne tj. art. 228-231 kk. W przypadku ujawnienia innego przestępstwa, np. z art. 296a lub 296b kk, takie dane są także rejestrowane i przetwarzane. Odnotowywane są także efekty pracy operacyjnej, tj. sposoby zakończenia postępowania przygotowawczych przez prokuraturę, wszczętych na podstawie wniosków skierowanych przez Wywiad Skarbowy. Przedstawiana jest także informacja, czy sprawy kończą się skierowaniem aktu oskarżenia do Sądu, czy też są umarzane. Wywiad Skarbowy gromadzi także dane dotyczące ujawnionych korzyści majątkowych osiągniętych przez osoby, wobec których prowadzone są czynności operacyjne. Prowadzona jest także szczegółowa statystyka sprawców czynów

⁵ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz. U. Nr 8 z 2004 r., poz. 65 z późn. zm.

korupcyjnych. Z przekazanych przez Wywiad Skarbowy informacji wynika, gdzie były zatrudnione osoby, podejrzewane o przestępstwa korupcyjne.

Dane przekazane na wniosek CBA przez poszczególne służby i instytucje na potrzeby stworzenia Raportu „Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009” są niekompletne, niepełne i niespójne, przez co nie można na ich podstawie rzetelnie i dogłębnie przeanalizować rozmiarów korupcji w Polsce. Gdyby dane zostały przekazane według usystematyzowanego schematu, to na pewno na ich podstawie można by było wnioskować na temat kierunków zwalczania korupcji. Przede wszystkim jest bardzo mało informacji o przestępstwie, jego miejscu popełnienia, czasie zdarzenia i skutkach wywołanych działalnością przestępczą. Bardzo widoczny jest brak informacji o sprawcach przestępstwa. Nie wiemy tak naprawdę, kto w Polsce przyjmuje korzyści, za jakie czynności bądź ich zaniechanie, nie znamy motywów postępowania sprawców. Nie wiemy także, kto te korzyści wręcza, za co, po co, dlaczego? Gdyby przekazywane dane było kompletne, bardzo łatwo można byłoby znaleźć odpowiedź na postawione wcześniej pytania. Być może, jak już wcześniej wskazano, omawiane podmioty dysponują takimi danymi, lecz nie znamy odpowiedzi na pytanie, dlaczego przekazały tak skąpe i ogólne informacje CBA.

Wyodrębnienie elementów wspólnych statystyk służb i organów oraz ich unifikacja

Analizując Raport „Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009” można dopatrzeć się elementów wspólnych dla wszystkich statystyk. Przede wszystkim takim wspólnym elementem jest rejestracja wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach korupcyjnych. Każda ze służb taką statystykę prowadzi. Kolejnym wspólnym elementem jest, dla analizowanych danych, wskazanie sposobów zakończenia prowadzonych postępowań, ze wskazaniem, co było podstawą zakończenia tych spraw. Jako podstawy zakończenia wskazywane są najczęściej: skierowanie aktu oskarżenia, wydanie postanowienia o umorzeniu bądź inny sposób zakończenia. Tym innym sposobem najczęściej jest przekazanie sprawy do innego organu – według właściwości - do dalszego prowadzenia. W większości danych przekazanych przez poszczególne służby, wskazywana jest także podstawa wszczęcia postępowania, czyli jaki przepis prawny został naruszony. Brak takich danych w Raporcie może być wynikiem nie przekazania tych danych przez odpowiedni podmiot, do którego CBA się zwróciło. Prawdopodobnie takie rejestry są prowadzone, choć pewności mieć nie można, dopóki nie sprawdzi się tego u źródła, czyli u odpowiedniej służby.

Kolejnym wspólnym elementem dla analizowanych danych są informacje o sprawcy przestępstwa korupcyjnego. Każda ze służb przedstawia ilu podejrzanych występuje w poszczególnych postępowaniach przygotowawczych i jakie przestępstwo korupcyjne popełnili. Nie każda ze służb wskazała szczegółowe informacje na temat samego sprawcy, co byłoby pomocne do opracowywania w przyszłości takich dokumentów. Pozwoliłoby to na stworzenia tzw. „charakterystyki podejrzanego”, o co pokusili się autorzy Raportu, choć trzeba przyznać, że dysponowali ubogimi danymi. Mimo wszystko należy ich wysiłek ocenić pozytywnie.

Analizując wspomnianą Ustawę o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych zauważyć można, że zostały tam wskazane rozwiązania dotyczące rejestracji zdarzeń kryminalnych i ich sprawców. Skoro zgodnie z ustawą zakres gromadzonych informacji kryminalnych powinien obejmować następujące dane:

- 1) datę i miejsce popełnienia przestępstwa,
- 2) rodzaj popełnionego przestępstwa i kwalifikację prawną czynu,
- 3) sygnaturę akt, pod którą zostały zarejestrowane czynności lub postępowanie,
- 4) nazwę organu lub jednostki organizacyjnej prowadzącej czynności lub postępowanie oraz informację o sposobie nawiązania kontaktu z tym organem lub jednostką organizacyjną,
- 5) informacje o:
 - a) osobach, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne, w tym postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe, lub w stosunku do których prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze,
 - b) przedmiotach wykorzystanych do popełnienia przestępstwa lub utraconych w związku z przestępstwem,
 - c) przedsiębiorcach, spółkach cywilnych, fundacjach, stowarzyszeniach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa, zgromadzone w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów,
 - d) numerach rachunków bankowych lub rachunków papierów wartościowych, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa lub że gromadzone są na nich środki pochodzące z przestępstwa, to dla ujednoczenia wszystkich statystyk służb i organów zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej można zaproponować właśnie takie rozwiązanie.

Rejestracje informacji o osobach podejrzanych o dokonanie przestępstwa powinny zawierać zgodnie z ustawą:

- a) nazwisko,
- b) imiona,
- c) imiona i nazwiska poprzednie,
- d) datę i miejsce urodzenia,
- e) płeć,
- f) pseudonim,
- g) adres miejsca zameldowania,
- h) adres miejsca pobytu,
- i) cechy dokumentów tożsamości: rodzaj dokumentu, datę wystawienia dokumentu, organ wystawiający dokument, numer, serię dokumentu,
- j) numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL),
- k) numer identyfikacji podatkowej NIP,
- l) numer identyfikacyjny REGON.

Jeżeli wszystkie służby i organy, które zajmują się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej tak rejestrowałyby prowadzone postępowania przygotowawcze, sposoby ich zakończenia, oraz informacje o sprawcach, Centralne Biuro Antykorupcyjne nie miałoby żadnego problemu ze zdiagnozowaniem stanu zagrożenia przestępczością korupcyjną w Polsce.

Przeprowadzenie oceny obecnie istniejących przepisów karnych pod względem ich funkcjonalności statystycznej

Podstawowym typem zachowania korupcyjnego, jest tzw. korupcja bierna czy też korupcja urzędnicza zawarta w art. 228 kk. Typ podstawowy określony został w § 1 tego artykułu i brzmi następująco: „Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Czynności wykonawcze tego przestępstwa polegają na przyjęciu korzyści majątkowej, przyjęciu korzyści osobistej, przyjęciu obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej.

W artykule 228 kk § 2 zawarto typ uprzywilejowany biernej korupcji. Typ uprzywilejowany został zastosowany jedynie do typu podstawowego. Brzmi on następująco: „W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Wpływ na orzekanie ma mała społeczna szkodliwość czynu, gdy korzyść nie jest duża oraz gdy czynność nie mają większego znaczenia.

Kodeks karny w art. 228 wprowadził także trzy typy kwalifikowane sprzedajności. Określone zostały w § 3, 4 i 5. Pierwszy typ kwalifikowany zawarty w § 3 polega na tym, że „Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10”. Wynika z tego, że jeżeli czyn określony w § 1 został popełniony w związku z naruszeniem przepisów prawa, sprawca podlega surowszej karze. Zagrożenie karą zostało podniesione, sprawcy grozi od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Takiej samej karze według § 4 podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda. Art. 228 § 4 wskazuje, że typ kwalifikowany korupcji biernej może zostać popełniony jedynie poprzez uzależnianie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej.

Choć kodeks karny nie definiuje korzyści majątkowej znacznej wartości, to ustawodawca w ostatnim typie kwalifikowanym korupcji biernej najsurowiej chce karać sprawców przyjmujących właśnie taką korzyść. W ostatnim typie kwalifikowanym korupcji biernej przewiduje, że kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do lat 12.

W § 6 art. 228 kk ustawodawca przewiduje, że karom określonym w § 1-5 podlega odpowiednio także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania.

Podsumowując, w art. 228 kk mamy następujący katalog przestępstw podlegających rejestracji statystycznej:

1. Typ podstawowy określony w § 1;
2. Typ uprzywilejowany określony w § 2;
3. Trzy typy kwalifikowane określone w § 3, 4 i 5;
4. Typ podstawowy, uprzywilejowany i trzy typy kwalifikowane dotyczące przestępstwa korupcji popełnionego przez międzynarodowego funkcjonariusza publicznego.

Razem rejestracji statystycznej podlegają cztery rodzaje przestępstw korupcji biernej, czyli cztery różne zdarzenia, a co za tym idzie cztery różne przestępstwa, ale zawarte w jednym artykule.

Kolejnym przestępstwem zawartym w kk jest korupcja czynna opisana w art. 229.

Podstawowy typ czynnej korupcji, określony w art. 229 § 1 kk, polegał na udzielaniu lub obietnicy udzielania korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Typ uprzywilejowany, określony w art. 229 § 2 kk, który odnosi się do czynnej korupcji w

typie podstawowym, jest analogiczny jak w przypadku korupcji biernej i czynu uprzywilejowanego mniejszej wagi i tak też należy go rozumieć.

Pierwszy typ kwalifikowany, zawarty w § 3 art. 229 kk przewiduje że, jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Typ kwalifikowany, zawarty w § 3 jest typem samodzielnym. Nie znajdziemy jego odzwierciedlenia w art. 228 KK – korupcji biernej. Przewiduje on odpowiedzialność sprawcy za udzielanie lub obietnicę udzielenia korzyści, która ma na celu skłonienie osoby pełniące funkcję publiczną do naruszenia obowiązku służbowego, lub za udzielenie korzyści za już naruszony taki obowiązek.

Drugi typ kwalifikowany przestępstwa czynnej korupcji, który został określony w art. 229 § 4 kk, to udzielanie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowe znacznej wartości osobie pełniące funkcję publiczną, w związku z pełnieniem przez nią tej funkcji. Przestępstw to jest odpowiednikiem art. 228 § 5 kk i tak też należy rozumieć korzyść znacznych rozmiarów, która została opisana, przy omawianiu korupcji biernej.

W § 5 art. 229 kk, ustawodawca wskazał, że karom określonym w § 1-4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniące funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji. Jest to lustrzane odbicie korupcji biernej międzynarodowego funkcjonariusza publicznego określonego w art. 228 § 6 kk.

Reasumując w związku z przestępstwem korupcji czynnej, rejestracji podlegają następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy określony w § 1;
2. Typ uprzywilejowany określony w § 2;
3. Dwa typy kwalifikowane określone w § 3 i 4;

4. Typ podstawowy, uprzywilejowany i dwa typy kwalifikowane przestępstwa korupcji czynnej wobec międzynarodowego funkcjonariusza publicznego.

Tak więc, rejestracji, w związku z popełnieniem przestępstwa korupcji czynnej podlega pięć typów zachowań, choć związanych z popełnieniem jednego przestępstwa korupcji czynnej.

Trzecim typem przestępstwa o charakterze korupcyjnym, spenalizowanym w kodeksie karnym jest płatna protekcja, określona w art. 230. Przepis stanowi, że kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Ustawodawca zawarł także typ uprzywilejowany określony w § 2, który stanowi przypadek mniejszej wagi. Tak jak w przypadku korupcji biernej, tak i tutaj wpływ na orzekanie ma mała społeczna szkodliwość czynu, gdy korzyść nie jest duża oraz gdy czynność nie mają większego znaczenia.

Podsumowując, rejestracji statystycznej przestępstwa płatnej protekcji podlegają następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy określony w § 1;
2. Typ uprzywilejowany określony w § 2.

Jak w poprzednio opisanych przestępstwach korupcji biernej i czynnej, tak i w tym przypadku, rejestracji podlegają dwa różne zachowania korupcyjne.

Ustawodawca, w art. 230a kk wprowadza czynną stronę płatnej protekcji – zwaną łapowniczym wywieraniem wpływu. W typie podstawowym, w art. 230a § 1 kk przestępstwo to polega na udzielaniu lub obiecywaniu udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo

krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji. Dokonanie tego przestępstwa następuje z chwilą udzielenie korzyści lub jej obietnicy. Zgodnie z art. 230a kk, wywieranie wpływu przez pośrednika na decyzję, działanie lub zaniechanie działania osoby pełniącej funkcję publiczną musi mieć bezprawny charakter. W myśl art. 230a kk sprawca, aby popełnić to przestępstwo, musi pośredniczyć w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi.

Tak jak w poprzednio omawianych przestępstwach korupcyjnych, tak i w tym przypadku, ustawodawca przewidział typ uprzywilejowany, który został określony w § 2. Stanowi on o przypadku mniejszej wagi.

Podsumowując, rejestracji statystycznej przestępstwa płatnej protekcji podlegają następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy określony w § 1;
2. Typ uprzywilejowany określony w § 2.

Jak w wyżej opisanym przypadku przestępstwa płatnej protekcji, tak i w tym przypadku, choć popełnione zostaje jedno przestępstwo, rejestracji podlegają dwa różne zachowania korupcyjne, a co za tym idzie, w statystykach mamy rozbieżność na dwie odrębne kategorie.

W przestępstwie przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków określonym w art. 231 kk, charakter korupcyjny ma jedynie zachowanie określone w § 2 kk. Zachowanie to polega na tym, że funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. W tym przypadku nie ma żadnych zastrzeżeń. Jeden typ zachowania sprawcy, które podlega jednej rejestracji.

Do art. 250a kk wprowadzone zostały obie formy korupcji wyborczej – czynna i bierna. Bierna strona korupcji wyborczej wskazana została w § 1. Zgodnie z § 1, karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 podlega, kto będąc uprawnionym do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób. W § 2 wskazano czynną stronę - takiej samej karze podlega, kto udziela korzyść majątkową lub osobistą osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób. Zawarto także w § 3 typ uprzywilejowany, który mówi, że w przypadkach mniejszej wagi, sprawca ponosi niższą odpowiedzialność. Warto zwrócić uwagę, że typ uprzywilejowany dotyczy czynnej i biernej formy korupcji wyborczej, które zostały określone w § 1 i 2 art. 250a kk.

W przypadku korupcji wyborczej rejestracji podlegają następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy biernej korupcji wyborczej określony w § 1;
2. Typ podstawowy czynnej korupcji wyborczej określony w § 2;
3. Typy uprzywilejowane czynnej i biernej korupcji wyborczej określone w § 3.

W analizowanym czynie korupcji wyborczej, rejestracji statystycznej podlegają aż trzy zachowania przestępcze.

Przestępstwo stypizowane w art. 296a kk nazywane jest korupcją gospodarczą. W art. 296a § 1 kk stypizowano bierną stronę tego rodzaju zachowania korupcyjnego. Zgodnie z treścią § 1 karze podlega, kto pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Czynna forma tej odmiany korupcji została stypizowana w § 2 art. 296a kk.

Łapownictwo czynne polega na udzielaniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w wyżej opisanych przypadkach. Znamiona, jak i pojęcie korzyści majątkowej bądź osobistej, powinny być rozumiane tak jak przy łapownictwie w sektorze publicznych, tj. w art. 228 i 229 kk.

Typem uprzywilejowanym łapownictwa gospodarczego jest wypadek mniejszej wagi określony w § 3. Dotyczy on czynnej jak i biernej strony korupcji gospodarczej. Typ kwalifikowany został wskazany w § 4 i polega na tym, że sprawca biernej korupcji gospodarczej określonej w § 1, swoim działaniem wyrządza znaczną szkodę majątkową. Za zachowanie mogące wyrządzić danej jednostce szkodę majątkową należy uznać zachowanie, które wiąże się nie tylko z wyrządzeniem szkody, ale także z możliwością wyrządzenia takiej szkody. Czyn nieuczciwej konkurencji został określony w Ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁶. Jest to działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Niedopuszczalna czynność preferencyjna na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, to taka czynność, której w żaden sposób nie można racjonalnie uzasadnić celami ekonomicznymi.

Po podsumowaniu, okazuje się, że w przypadku korupcji gospodarczej, rejestracji podlegają następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy korupcji biernej w obrocie gospodarczym określony w § 1
2. Typ podstawowy korupcji czynnej w obrocie gospodarczym określony w § 2
3. Typ uprzywilejowany korupcji czynnej i biernej w obrocie gospodarczym określony w § 3.
4. Typ kwalifikowany korupcji biernej w obrocie gospodarczym określony w § 4.

W analizowanym czynie korupcji gospodarczej, rejestracji statystycznej podlegają aż cztery zachowania przestępcze.

⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1993 r., teks jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.

W przypadku korupcji sportowej jest pewien problem. Do 2010 roku obowiązywał przepis art. 296b kk, natomiast w chwili obecnej, od 15 października 2010 roku, wszystkie zachowania sprawcze korupcji sportowej zawarte zostały w Ustawie o sporcie⁷. Na potrzeby niniejszej pracy analizie poddane zostaną oba akty prawne.

Na mocy art. 296b § 1 kk sprawca, który organizując profesjonalne zawody sportowe lub w nich uczestnicząc, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jest to bierna forma korupcji sportowej. Karze podlega także osoba, która w wyżej opisanych przypadkach udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej. Jest to czynna forma korupcji sportowej, określona w art. 296b § 2 KK. Ustawodawca, przewidział także typ uprzywilejowany, opisany w § 3. W przypadku mniejszej wagi czynów określonych w § 1 i 2, sprawca podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Podsumowując art. 296b kk – korupcji sportowej, rejestracji statystycznej podlegały następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy biernej korupcji sportowej określony w § 1;
2. Typ podstawowy czynnej korupcji sportowej określony w § 2;
3. Typ uprzywilejowany korupcji biernej i czynnej – przypadek mniejszej wagi – określony w § 3.

Rejestracji statystycznej, w czasie obowiązywania przepisu art. 296b kk – korupcji sportowej – podlegały trzy typy zachowań sprawczych.

Od 15 października 2010 roku weszła w życie Ustawa o sporcie. W ustawie tej ustawodawca zawarł wszystkie przepisy panelazujące zachowania korupcyjnej. Ustawa ta uchyliła w całości treść art. 296b kk. W związku z powyższym, w chwili

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r., o sporcie Dz.U. Nr 127, poz. 857 z 2010 roku.

obecnej, korupcja w sporcie, a co za tym idzie rejestracja statystyczna przestępstw, dokonywana będzie na jej podstawie.

W art. 46 Ustawy, zawarte zostały wszystkie typy zachowań sprawczych. Ust. 1 Ustawy wskazuje, że kto, w związku z zawodami sportowymi organizowanymi przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści albo jej obietnicy żąda w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jest to typ podstawowy korupcji biernej. Sprawstwo polega na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści osobistych, majątkowych lub ich obietnicy w zamian za nieuczciwe zachowanie, które to może mieć wpływa na wynik zawodów sportowych. Korupcja czynna spenalizowana została w ust. 2 tegoż artykułu. Wskazuje on, że tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w ust. 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej. Przypadek mniejszej wagi, określony w ust. 3 dotyczy biernej i czynnej korupcji sportowej. Typ kwalifikowany, wskazany w ust. 4, dotyczy przypadku, gdy chodzi o korzyść znacznej wartości.

W Ustawie o sporcie, w art. 48 ust. 1 zawarty został przepis określający płatną protekcję w sporcie. Wskazuje on, że kto, powołując się na wpływy w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w ustaleniu określonego wyniku zawodów sportowych w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Natomiast w ust. 2 jego czynno formę, tj. łapownicze wywieranie wpływu. Dotyczy on sprawcy, który udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w ustaleniu określonego wyniku zawodów sportowych polegające na bezprawnym wywarciu wpływu na zachowanie osoby pełniącej funkcję w polskim związku

sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia, w związku z pełnieniem tej funkcji. Spenalizowano także w ust. 3 typ uprzywilejowany, dotyczący obu typów przestępstwa określonego w art. 48. Typ uprzywilejowany polega na przypadku mniejszej wagi.

Podsumowując zapisy Ustawy o sporcie, w celach rejestracji statystycznych przestępstw korupcyjnych, w chwili obecnej podlegają następujące typy:

1. Typ podstawowy biernej korupcji w sporcie określony w art. 46 ust. 1;
2. Typ podstawowy czynnej korupcji w sporcie określony w art. 46 ust. 2;
3. Typ uprzywilejowany – przypadek mniejszej wagi – określony w art. 46 ust. 3;
4. Typ kwalifikowany – korzyść znacznej wartości – określony w art. 46 ust. 4;
5. Typ podstawowy – płatnej protekcji – określony w art. 48 ust. 1;
6. Typ podstawowy – łapowniczego wywierania wpływu – określony w art. 48 ust. 2;
7. Typ uprzywilejowany – płatnej protekcji i łapowniczego wywierania wpływu – określony w art. 48 ust. 3.

W chwili obecnej, aby dokonać pełnej rejestracji statystycznej, wszystkich zachowań korupcyjnych określonych w Ustawie o sporcie, należy wprowadzić do baz danych siedem różnych zachowań korupcyjnych, które dotyczą jedynie korupcji w sporcie.

Obecnie istniejące przepisy karne panalizujące zachowania korupcyjne pod kątem ich przydatności i funkcjonalności statystycznej należy ocenić krytycznie. Aby wprowadzić do jakiegokolwiek systemu statystycznego pełny katalog występujących zachowań korupcyjnych, należy dodać 24 pozycje rejestracji, a od 15 października 2010 roku, 28 pozycji rejestracji typów przestępstw. Ich wielość w znacznym stopniu utrudnia analizę zjawiska korupcji w sferze życia publicznego i gospodarczego. Poprzez takie rozdrobnienie przepisów prawa, a co za tym idzie, rozdrobnienie także danych statystycznych, w znacznym stopniu rozmywa się obraz rzeczywistej skali i rozmiarów korupcji. W tej chwili praktycznie każda ze służb

odpowiedzialnych za walkę z korupcją dysponuje własnym zbiorem danych statystycznych dotyczącym zachowań korupcyjnych, w których gromadzone są różne dane. Centralne Biuro Antykorupcyjne, zwracając się do tych organów i instytucji, o przekazanie danych o zarejestrowanych przestępstwach korupcyjnych i ich sprawcach, otrzymuje bardzo zróżnicowane dane. Dane te są niepełne, czasami niejasne i niedookreślone, i ze względu na swoją niespójność, zamiast pomóc, mogą utrudnić, a nawet czasami uniemożliwić określenie stanu korupcji w Polsce.

Przeprowadzenie badań dotyczącego ewentualnej modernizacji przepisów karnych z zakresu korupcji – penalizującego dwa typy zachowań korupcyjnych - :„daję” „biorę” – wprowadzenie dwóch przepisów penalizujących zjawisko korupcji.

W kodeksie karnym, w podstawowych przepisach penalizujących zachowania korupcyjne tj. art. 228-231, 250a, 296a, oraz w art. 26 i 48 Ustawy o sporcie występuje 28 typów przestępstw. Są to typy podstawowe, typy uprzywilejowane i kwalifikowane.

Należy rozważyć możliwość uporządkowanie tych przepisów. Ich uproszczenie, nie tylko dla celów statystycznych, ale przede wszystkim dla uproszczenia procedur postępowania przygotowawczego i sądowego. Obecnie przed organami ścigania bardzo często staje problem z dokonaniem właściwej kwalifikacji prawnej ujawnionego czynu. Częste są przypadki błędnej kwalifikacji zarzucanych czynów przez organy ścigania jak i samą prokuraturę, a także sytuacje, że identyczne zachowania są różnie kwalifikowane przez dwie różne prokuratury. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać właśnie w mnogości przepisów penalizujących zachowania korupcyjne, bowiem w takiej sytuacji łatwo o pomyłkę.

Obowiązujące w Polsce przepisy prawne wskazują w Ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁸ prawną definicję korupcji. Zgodnie z Ustawą korupcją jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku, Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708 z późn. zmianami,

lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką nie zaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką nie zaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Zasadniczym aktem prawnym, na podstawie którego zwalczana się przestępczość korupcyjną jest - ustawa Kodeks karny. W uchwalonej w dniu 6 czerwca 1997 roku wyżej wymienionej ustawie przepisy dot. tych przestępstw zawarto w rozdziale XXIX pt. „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”.

W rozdziale tym wyróżniono cztery podstawowe typy korupcji:

- Przyjęcie łapówki, nazwane sprzedajnością urzędniczą lub łapownictwem biernym, zawarte w art. 228 § 1 – 6 kk,
- Udzielenie łapówki, nazwane przekupstwem lub łapownictwem czynnym, zawarte w art. 229 § 1 – 6 kk,

- Płatna protekcja tj. podejmowanie się pośrednictwa w załatwiania cudzych spraw w zamian za korzyść majątkowa lub jej obietnicę poprzez powoływanie się na wpływy w instytucjach państwowych lub samorządu terytorialnego, zawarta w art. 230 i 230a kk,
- Nadużycie służbowe funkcjonariuszy publicznych działających na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, zawarte w art. 231 § 1 – 4 kk.

Rozróżnia się cztery podstawowych postaci łapownictwa biernego (art. 228 kk):

1. Typ podstawowy określony w § 1;
2. Typ uprzywilejowany określony w § 2;
3. Dwa typy kwalifikowane określone w § 3 i 4;
4. Typ podstawowy, uprzywilejowany i dwa typy kwalifikowane przestępstwa korupcji czynnej wobec międzynarodowego funkcjonariusza publicznego.

Łapownictwo czynne penalizowane jest na mocy art. 229 kk, który przewiduje następujące jego typy:

1. Typ podstawowy określony w § 1;
2. Typ uprzywilejowany określony w § 2;
3. Dwa typy kwalifikowane określone w § 3 i 4;
4. Typ podstawowy, uprzywilejowany i dwa typy kwalifikowane przestępstwa korupcji czynnej wobec międzynarodowego funkcjonariusza publicznego.

Kolejnym przestępstwem o charakterze korupcyjnym, który zawarty został w kodeksie karnym jest art. 250a – korupcja wyborcza, umieszczony w Rozdziale XXXI pt. „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”. W przypadku korupcji wyborczej wyróżnia się trzy typy zachowań:

1. Typ podstawowy biernej korupcji wyborczej określony w § 1;
2. Typ podstawowy czynnej korupcji wyborczej określony w § 2;
3. Typy uprzywilejowane czynnej i biernej korupcji wyborczej określone w § 3.

W Rozdziale XXXVI kk pt. „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu” zawarto kolejny przestępstwo o charakterze korupcyjnym w art. 296a kk.

Korupcja gospodarcza, zawarta w art. 296a kk wyróżnia następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy korupcji biernej w obrocie gospodarczym określony w § 1;
2. Typ podstawowy korupcji czynnej w obrocie gospodarczym określony w § 2;
3. Typ uprzywilejowany korupcji czynnej i biernej w obrocie gospodarczym określony w § 3;
4. Typ kwalifikowany korupcji biernej w obrocie gospodarczym określony w § 4.

Ostatnie z podstawowych przestępstw korupcyjnych to korupcja sportowa.

Opisana ona została w Ustawie o sporcie i wyróżnia następujące typy zachowań:

1. Typ podstawowy biernej korupcji w sporcie określony w art. 46 ust. 1;
2. Typ podstawowy czynnej korupcji w sporcie określony w art. 46 ust. 2;
3. Typ uprzywilejowany – przypadek mniejszej wagi – określony w art. 46 ust. 3;
4. Typ kwalifikowany – korzyść znacznej wartości – określony w art. 46 ust. 4;
5. Typ podstawowy – płatnej protekcji – określony w art. 48 ust. 1;
6. Typ podstawowy – łapowniczego wywierania wpływu – określony w art. 48 ust. 2;
7. Typ uprzywilejowany – płatnej protekcji i łapowniczego wywierania wpływu – określony w art. 48 ust. 3.

Na potrzeby niniejszego opracowania, analizie poddano jedynie podstawowe przestępstwa w Kodeksie karnym i wynika z niej, że pod postacią tych przestępstw występuje aż 28 typów zachowań korupcyjnych. Ustawa o sporcie wprowadziła kolejne, dodatkowe zachowania sprawcze korupcji, takie jak płatna protekcja i łapownicze wywieranie wpływu podczas organizowania zawodów sportowych. W Kodeksie karnym przestępstwa o charakterze korupcyjnym znajdują się także w innych przepisach. Obok wymienionych podstawowych typów przejawiają się także w poświadczaniu nieprawdy (art. 271 § 3 kk), nadużyciu zaufania (art. 296 § 2 kk), czerpaniu korzyści z „prania brudnych pieniędzy” (art. 299 § 6 kk) w przekupstwie wierzycieli (art. 302 § 2 i 3), w udaremnianiu lub utrudnianiu przetargu publicznego (art. 305 § 1 kk).

Może zamiast powiększać liczbę typów przestępstw korupcyjnych o kolejne zachowania, należy zastanowić się nad okrojeniem tego i tak już niezwykle rozbudowanego katalogu. Należałoby rozważyć możliwość zmodernizowania przepisów prawa karnego. Modernizacja ta polegałaby na tym, aby w kodeksie karnym występowały tylko dwa zachowania sprawcze. Chodzi o wprowadzenie do kodeksu karnego i innych ustaw dwóch typów zachowań korupcyjnych, tak by polskie prawo penalizowało jedynie dwa zachowania sprawcze – korupcję czynną i korupcję bierną.

W przestępstwach o charakterze korupcyjnym należy pozostawić jedynie podstawowe typy zachowań, usunąć typy uprzywilejowane i typy kwalifikowane zachowań sprawczych. W gestii sądu powinno pozostać rozstrzygnięcie, czy ma do czynienia z „przypadkiem mniejszej wagi” lub z typem „kwalifikowanym”. W typie uprzywilejowanym i tak to sąd rozstrzyga kwestie niskiej społecznej szkodliwości czynu. Dla osądzenia, czy mamy do czynienia ze znikomą szkodliwością czynu, wpływ ma wiele czynników, które sąd zawsze bierze pod uwagę. Sąd przy wyrokowaniu zawsze bierze pod uwagę wszystkie istotne okoliczności popełnionego czynu. Pozostawmy mu swobodę w orzekaniu spraw korupcyjnych. Zawsze istnieją narzędzia odwoławcze w rękach stron postępowania sądowego. Jest wyższa instancja, jest wreszcie Sąd Najwyższy.

Tak samo należy podejść do przestępstw płatnej protekcji czy też łapowniczego wywierania wpływu, określonych w art. 230 i 230a kk. Nie ma znaczenia, czy ktoś podejmuje się „załatwienia sprawy” we wskazanych w tych przepisach podmiotach, za korzyść majątkową czy też osobistą, czy też mamy do czynienia z przypadkiem mniejszej wagi, i tak sprawca tę sprawę „załatwi”, bez względu na wysokość korzyści, jaką osiąga. Osoba, która płaci i poszukuje „protektora” także nie powinna mieć możliwości skorzystania z typu uprzywilejowanego, jakim jest przypadek mniejszej wagi. Już sam fakt, że podejmuje próbę „załatwienia sprawy poprzez dojścia” zasługuje na karę.

W przypadku korupcji wyborczej (art. 250a kk) w ogóle nie do przyjęcia jest występowanie typu uprzywilejowanego. Każde sprzedawanie bądź kupowanie głosów i przychylności podczas wyborów czy referendum godzi w podstawy demokratycznego państwa i zasady z tym związane. Czym różni się kupowanie głosów w wyborach parlamentarnych od wyborów samorządowych, czy płacenie pieniędzmi za głosowanie w określony sposób przez kandydatów na parlamentarzystów różni się od płacenie np. butelką piwa czy wina, przez kandydatów do samorządów terytorialnych osobom uprawnionych do głosowania.

Tak samo sprawa wygląda w korupcji w obrocie gospodarczym. Jakiegokolwiek zachowanie korupcyjne w tym obszarze godzi w uczciwość funkcjonowania gospodarki rynkowej. Nie ma znaczenia, czy było to czyn uprzywilejowany, czy też taki, który wyrządził znaczną szkodę, za każdym razem naruszają tę uczciwość.

Ustawa o sporcie, która uchyliła zapis art. 296b kk, wprowadziła kolejne kategorie przestępstw w postaci płatnej protekcji i łapowniczego wywierania wpływu podczas organizacji zawodów sportowych w art. 48 Ustawy. Wprowadziła w ust. 3 przypadek mniejszej wagi. Przecież przestępstwo to już istniało, podczas uchwalania przedmiotowej Ustawy. Wystarczyło do treści art. 230 i 230a kk wprowadzić stosowne zapisy o tym, że chodzi także o powoływanie się na wpływy w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia, które mają na celu ustalenie określonego wyniku zawodów sportowych. W tej chwili mamy dwa rodzaje płatnej protekcji i dwa rodzaje przestępstwa łapowniczego wywierania wpływu w dwóch różnych ustawach, a w rzeczywistości są to takie same przestępstwa.

Korupcja w każdej postaci, w każdym obszarze jest zjawiskiem nagannym i szkodliwym. Zgodnie z Preambułą Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji⁹, korupcja stanowi wielkie zagrożenie dla rządów prawa, demokracji oraz praw człowieka, dla

⁹ Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. Nr 244, poz. 2443, ratyfikowana przez Polskę w dniu 20 sierpnia 2002 roku.

uczciwości i sprawiedliwości społecznej, powstrzymuje rozwój ekonomiczny oraz zagraża prawidłowemu i uczciwemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej, posiada niekorzystne skutki finansowe w odniesieniu do poszczególnych osób, przedsiębiorstw, państw, jak również instytucji międzynarodowych. Zdanie to jednoznacznie wskazuje, jakim zagrożeniem jest korupcja, bez względu na to, czy ma charakter podstawowy, uprzywilejowany czy też jest typem kwalifikowanym.

Przytoczona wyżej prawna definicja korupcji, zawarta w Ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, także wyróżnia jedynie dwa typy korupcji. Wskazuje, że korupcja występuje w postaci czynnej i biernej w obszarze szeroko pojętej administracji państwowej i samorządowej oraz w obszarze działalności gospodarczej.

Poza tym, usunięcie typów kwalifikowanego i uprzywilejowanego, z kodeksu karnego, może mieć też wymiar prewencyjny, odstrasżający. Sprowadzenie wszystkich zachowań przestępczych do jednego typu (podstawowego) może w przyszłości skutkować tym, że sprawcy przestępstw korupcyjnych i ich obrońcy, nie będą się zaślaniać przypadkiem mniejszej wagi.

Należy dążyć do stworzenia lobby instytucji i organizacji zwalczających korupcję, popierającego inicjatywę ustawodawczą polegającą na zmianach przepisów prawa karnego w Polsce. Jak już wspomniano, zmiany te miałyby dotyczyć wszystkich przestępstw korupcyjnych zawartych w kodeksie karnym jak i w innych ustawach¹⁰ i polegałyby na uchyleniu przepisów dotyczących typów uprzywilejowanych i typów kwalifikowanych, a pozostawieniu jedynie podstawowych form korupcji - korupcji czynnej i biernej.

¹⁰ Szczególnie chodzi tu o Ustawę o sporcie i przepisach karnych w niej zawartych.

Stworzenie jednolitego systemu kodowania przestępstw korupcyjnych dla celów statystycznych oraz stworzenie jednolitego modelu statystycznego

Wprowadzenie nowych przepisów oraz nowych formularzy statystycznych wspólnych dla wszystkich służb, wydaje się bardzo trudnym do przeprowadzenia w praktyce zadaniem. Z uwagi na fakt, iż statystyka penitencjarna i sądowa już w chwili obecnej z powodzeniem spełnia swoje zadania, należy zająć się przede wszystkim danymi statystycznymi dotyczącymi postępowań przygotowawczych. Unifikacja powinna polegać na odpowiednim ujednoczeniu opisu stanu realizacji spraw prowadzonych w postępowaniach przygotowawczych oraz ich odpowiednim „kodowaniu” przez opracowującego dane, co pozwoli na ich jednakowy statystyczny opis. Powyższe dane w chwili obecnej są już zbierane przez poszczególne służby i organy. Jak już wspomniano, zmiany legislacyjne mogą potrwać niezwykle długo lub w ogóle nie dojść do skutku, a środków finansowych na stworzenie nowego modelu statystycznego nie ma obecnie w żadnym budżecie służb, zatem należy wykorzystać już istniejące rozwiązania prawne. Takie możliwości daje już wielokrotnie cytowana ustawa o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej.

Zgodnie art. 13 ust. 1 z cytowanej Ustawy zakres gromadzonych informacji kryminalnych obejmuje następujące dane:

1. datę i miejsce popełnienia przestępstwa;
2. rodzaj popełnionego przestępstwa i kwalifikację prawną czynu;
3. sygnaturę akt, pod którą zostały zarejestrowane czynności lub postępowanie;
4. nazwę organu lub jednostki organizacyjnej prowadzącej czynności lub postępowanie oraz informację o sposobie nawiązania kontaktu z tym organem lub jednostką organizacyjną;
5. informacje o:

- a) osobach, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne, w tym postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe, lub w stosunku do których prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze,
- b) przedmiotach wykorzystanych do popełnienia przestępstwa lub utraconych w związku z przestępstwem,
- c) przedsiębiorcach, spółkach cywilnych, fundacjach, stowarzyszeniach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa, zgromadzone w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- d) numerach rachunków bankowych lub rachunków papierów wartościowych, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa lub że gromadzone są na nich środki pochodzące z przestępstwa,
- e) innych postępowaniach lub czynnościach prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty, o których mowa w art. 19 i 20, istotnych z punktu widzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe.

Zgodnie z ust. 2 art. 13 informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 5 lit. a, czyli o osobie podejrzanej, obejmują:

- 1) dane personalne:
 - a) nazwisko,
 - b) imiona,
 - c) imiona i nazwiska poprzednie,
 - d) imiona rodziców i nazwisko rodowe matki,
 - e) datę i miejsce urodzenia,
 - f) płeć,
 - g) pseudonim,
 - h) adres miejsca zameldowania,
 - i) adres miejsca pobytu,

- j) cechy dokumentów tożsamości: rodzaj dokumentu, datę wystawienia dokumentu, organ wystawiający dokument, numer, serię dokumentu,
- k) numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) lub obywatelstwo, w przypadku cudzoziemca nieposiadającego numeru PESEL,
- l) numer identyfikacji podatkowej NIP,
- m) numer identyfikacyjny REGON;
 - 2) inne dane przekazane przez podmioty, o których mowa w art. 19 i 20, pozwalające na określenie tożsamości osoby, a w szczególności rysopis i przynależność do grupy przestępczej.

W art. 19 Ustawy wymienione są następujące podmioty:

1. organy prokuratury;
2. organy Policji;
3. Centralne Biuro Antykorupcyjne;
4. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
5. organy Straży Granicznej;
6. organy celne;
7. organy podatkowe;
8. organy kontroli skarbowej;
9. Wywiad Skarbowy;
10. Biuro Ochrony Rządu;
11. Żandarmeria Wojskowa;
12. organy informacji finansowej;
13. organy administracji publicznej właściwe w sprawach obywatelstwa, cudzoziemców i repatriacji;
14. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
15. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub upoważniony przez niego przedstawiciel;

16. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczowie oraz Główny Inspektor Straży Leśnej;
17. dyrektorzy parków narodowych.

W art. 20 Ustawy wskazane zostały podmioty zobowiązane do przekazywania informacji kryminalnych do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej, które nie mają związku ze zwalczaniem korupcji.

Analizując te dwa przepisy dochodzi się do wniosku, że dane o zaistniałych przestępstwach i ich sprawcach, powinny już znajdować się w KCIK. Z zapisów ustawy wynika, że zakres gromadzonych informacji w KCIK obejmuje także inne postępowania lub czynności prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty, a także inne dane przekazane przez podmioty, pozwalające na określenie tożsamości osoby, wymienione w art. 19 Ustawy. Wśród wymienionych tam podmiotów, znajdują się wszystkie służby i instytucje zajmujące się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej, w związku z tym logiczne jest stwierdzenie, że wymienione służby powinny stosownie informacje zgodnie z ustawą do KCIK przekazywać.

Z przeprowadzonej wcześniej analizy Raportu wynika, że takie dane już w chwili obecnej przekazywane są do KCIK. Przykładem niech będą dane przekazane przez Szefa KCIK, które zostały opublikowane na stronach 15-18. Wynika z nich, z szczególnie z Tabeli nr 1, że Prokuratura, Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa a także Centralne Biuro Antykorupcyjne już takie dane przekazują do KCIK.

Jeżeli wszystkie wskazane w Ustawie o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych podmioty, będą przekazywać do KCIK informacje zgodnie z ustawą, to nie będzie żadnych problemów z ich dalszym wykorzystywaniem. Wystarczy, że np. Centralne Biuro Antykorupcyjne, zwróci się do Szefa KCIK o udzielenie informacji o posiadanych przez niego informacji o przestępstwach korupcyjnych i ich sprawcach i już posiada interesujący je materiał. Zgodnie z art. 29 ust. 2 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Szef CBA koordynuje działania o charakterze operacyjno-rozpoznawczym i informacyjno-

analitycznym podejmowane przez organy, o których mowa w ust. 1 tj. CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Szef Służby Celnej i Generalny Inspektor Informacji Finansowej, mogące mieć wpływ na realizację zadań CBA określonych w art. 2 ust. 1. Przepis ten stanowi, że do zadań CBA, należy:

1) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:

a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228-231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także, o którym mowa w art. 14 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 178, poz. 1375);

b) wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233, wyborom i referendum, określonym w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonym w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270-273, mieniu, określonym w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296-297, 299 i 305, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także, o których mowa w art. 585-592 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.3)) oraz określonych w art. 179-183 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, z późn. zm.), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,

c) finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, z późn. zm.4), jeżeli pozostają w związku z korupcją,

d) obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny

skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, z późn. zm.5)), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,

e) zasadom rywalizacji sportowej, określonych w art. 46-48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857)

- oraz ściganie ich sprawców;

2) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;

3) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, z późn. zm.6));

4) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;

5) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, składanych na podstawie odrębnych przepisów;

6) prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi,

7) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Centralne Biuro Antykorupcyjne ma więc wszelkie uprawnienia do tego, aby zwracać się do Szefa KCIK bądź indywidualnie do szefów poszczególnych służb lub

instytucji o udzielenie wyczerpujących informacji na temat prowadzonych postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję oraz o ich sprawcach.

Posłużenie się zapisami Ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych jest najprostszym rozwiązaniem, które nie wygeneruje kosztów związanych z unifikacją rejestracji przestępstw korupcyjnych i ich sprawców przez uprawnione do tego służby i instytucje. Każde inne rozwiązanie, wiąże się z wydatkowaniem znacznych środków finansowych, których w chwili obecnej nie ma w budżecie państwa, a co za tym idzie jest niemożliwe do zrealizowania. Bądź wymagałoby daleko idących zmian legislacyjnych, co także w znacznej mierze może wydłużyć proces unifikacji gromadzenia i przetwarzania takich danych statystycznych.

Wskazać należy, że odpowiedzialny za zbieranie i publikacje danych statystycznych dotyczących korupcji powinien być Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wyniki to wprost z zapisu art. 29 ust. 2 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zgodnie z zapisami ustawy, to właśnie Szef CBA koordynuje działania wszystkich służb zwalczających przestępczość korupcyjną a także jest odpowiedzialny za koordynację czynności analityczno-informacyjnych tychże służb. Dlatego też, to właśnie Szef CBA jest odpowiedzialny za analizowanie wszystkich danych statystycznych gromadzonych przez poszczególne służby, a co za tym idzie, jest uprawniony do żądania przekazania niezbędnych danych statystycznych, jakimi te służby dysponują, z zastrzeżeniem danych wskazanych w Ustawie o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych. Są to dane, których organ może odmówić przekazania, a które została wskazane w art. 24¹¹ tejże Ustawy.

Reasumując, w istniejących uwarunkowaniach prawnych, aby dysponować naprawdę szerokim katalogiem danych, należy tylko lub aż zobligować służby i

¹¹ Podmioty zobowiązane nie przekazują informacji kryminalnych Szefowi Centrum lub ograniczają zakres przekazywanych informacji kryminalnych, jeżeli ich przekazanie mogłoby spowodować ujawnienie niejawnego osobowego źródła informacji.

instytucje do rzetelnej realizacji obowiązków nałożonych przez Ustawę o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, a następnie dopilnować wywiązywania się z tych obowiązków.

Podsumowując, jak wskazano już w założeniach do realizacji zadania przekazanych przez zleceniodawcę, czyli CBA, wprowadzenie nowych przepisów oraz nowych formularzy statystycznych wspólnych dla wszystkich służb, wydaje się niemożliwe do zrealizowania i zapewne „utknie” już na gruncie ewentualnych przyszłych uzgodnień międzyresortowych oraz brak środków finansowych na realizację takiego projektu, należy wskazać, że proponowane rozwiązanie jest rozwiązaniem nie generującym żadnych kosztów dla wszystkich ani nie wymagającym żadnych rozwiązań legislacyjnych. Nie ma też konieczności wprowadzania nowych druków statystycznych, czy też potrzeby wprowadzania zmian w kodowaniu. Jest to jednak wybór mniejszego zła. Ustawa sama w sobie nie jest doskonała, a zbiory KCIK to tak naprawdę zlepek różnych baz danych, które nie są ze sobą kompatybilne. Na dłuższą metę takie rozwiązanie może nie sprawdzić się w praktyce, szczególnie w sytuacji, gdy danych podlegających rejestracji zacznie przybywać, a śledząc zmiany prawne –choćby nowe zapisy karne w Ustawie o sporcie – można się tego spodziewać. W najbliższym czasie powinny zostać podjęte kroki zmierzające do zabezpieczenia w budżecie państwa stosownych funduszy na stworzenie jednolitego systemu informatycznego służącego do gromadzenia i przetwarzania danych o korupcji i jej sprawcach. W dobie obecnego postępu technicznego taki program może również posiadać możliwości tworzenia nawet skomplikowanych analiz zjawiska.

Jedynie, co można na obecnym etapie zmienić w systemie rejestracji przestępstw korupcyjnych i ich sprawców, to rejestrowanie tylko dwóch zachowań sprawczych. Czynnej i biernej korupcji urzędniczej, płatnej protekcji, korupcji w obrocie gospodarczym czy też korupcji sportowej. W przypadkach, gdy w grę wchodzi kwalifikowanie czynów korupcyjnych w typie kwalifikowanym czy też uprzywilejowanym, do systemów informatycznych nie było by to wprowadzane

jako dodatkowe typy zachowań korupcyjnych, lecz jako podstawowe formy takich zachowań. W tym przypadku, ułatwiłoby to prowadzenie wszelkiego rodzaju analiz zgromadzonych danych statystycznych. Takie analizy, w sposób rzetelny i prawdziwy przedstawiałyby stan korupcji w Polsce.