

Jacek BIL

Wyższa Szkoła Policji, Szczytno

## WPLYW ZACHOWAŃ KORUPCYJNYCH NA BEZPIECZEŃSTWO POLSKI

Dzisiejsza definicja bezpieczeństwa budowana jest przez pryzmat wydarzeń poprzednich dziesięcioleci. Nie bez znaczenia pozostają przemiany polityczne po upadku żelaznej kurtyny. Kreująca się nowa scena polityczna świata daleka jest od wyraźnego, dwubiegunowego podziału, co wpłynęło na zupełnie odmienne rozumienie polityki bezpieczeństwa państwa<sup>1</sup>. Bezpieczeństwo należy postrzegać w dwóch wymiarach: pierwszym, tradycyjnym, rozumianym jako obrona suwerennego państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi (militarnymi) oraz drugim odnoszącym się do aspektów pozamilitarnych tj. bezpieczeństwo społeczne czy też ekonomiczne<sup>2</sup>. Korupcja jest zjawiskiem, przestępstwem, które wpływa negatywnie zarówno na stan bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego państwa.

Organy państwowe, korzystając z przysługujących im uprawnień, mają konstytucyjny obowiązek zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W tym zakresie wymierną odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów oraz podległe jej organy administracji rządowej. Administracja odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny ma za zadanie zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz przypisane są jej zadania związane z ochroną konstytucyjnego ustroju państwa<sup>3</sup>.

Odnosząc się do wcześniejszych wskazań należy podkreślić, iż tematyka niniejszego artykułu dotyczy rozważań nad zagrożeniami pozamilitarnymi. Korupcja jest wynikiem przestępczej działalności, dotyczącym wszystkie państwa, o czym świadczą coroczne Forum na temat Zwalczenia Korupcji w Unii Europejskiej (ang. *Annual Forum on Combating Corruption in the EU*). Przykładową reakcją przedstawicieli świata polityki wobec praktyk korupcyjnych było m.in. Forum, które odbyło się 10–11 lutego 2011 r. w Trewirze pod hasłem „Jak najlepiej zapewnić ochronę demaskatorom?”, w ramach którego podjęto się przeglądu światowego prawodawstwa antykorupcyjnego<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 21.

<sup>2</sup> K. P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, op. cit., s. 66–67.

<sup>3</sup> P. Prokop, „Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające), w: *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, red. W. Filipowski, W. Mądrzejowski, Warszawa 2012, s. 29.

<sup>4</sup> *Forum Zwalczenia Korupcji w UE*, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=85&id=4806> (21.01.2012).

W Polsce korupcja przez długi czas – zarówno w okresie socjalizmu, jak i po jego upadku – przejawia charakter indywidualny oraz systemowy. W czasie poprzedzającym upadek systemu totalitarnego korupcja przybierała formy klientelizmu, kumoterstwa i nepotyzmu. Zjawiska sięgały najwyższych kręgów władzy<sup>5</sup>.

Korupcja jest problemem społecznym obecnym we wszystkich sektorach życia publicznego. Wyjaśnienie owego zjawiska wydaje się być proste, ponieważ w powszechnej opinii korupcja kojarzona jest z nadużywaniem udzielonych uprawnień publicznych, w celu osiągnięcia prywatnych korzyści. Przedstawione rozumienie problemu jest wprawdzie odpowiedzią na pytanie, czym jest korupcja. Jest to jednak pogląd posadowiony na pobieżnej analizie problemu. Struktura systemu politycznego wpływa na rodzaj zachowań korupcyjnych. W omawianym środowisku istnieje wiele odmian tej patologii, polegającej na wykorzystywaniu przyznanych uprawnień publicznych dla osiągnięcia prywatnych korzyści. Korupcja jest zjawiskiem incydentalnym, ale również ma charakter systemowy. Poziom incydentalny jest wynikiem bezradności społecznej, czy też chęcią uzyskania bezpodstawnych świadczeń państwowych przez jednostkę. Natomiast zachowania korupcyjne oparte na rozwiązaniach systemowych prowadzą do zachwiania demokratycznych zasad funkcjonowania gospodarki, bezpieczeństwa czy też prowadzenia polityki wewnętrznej i międzynarodowej państwa.

Jedną z najgroźniejszych odmian korupcji jest korupcja polityczna, która przejawia się zachowaniami przestępczymi, przypisanymi przedstawicielom świata polityki. Korupcję polityczną rozpatrywać należy poprzez pryzmat zachowań przestępczych przedstawicieli władz centralnych. Omawianego zjawiska nie powinno się jednak zawęzać tylko do zachowań tożsamych dla elit parlamentarnych czy rządowych. Do tego rodzaju korupcji dochodzi również w ramach sprawowania władzy lokalnej.

Przy narastającej pauperyzacji społeczeństwa zachowania korupcyjne nabierają pozytywnego znaczenia i kojarzone są z zaradnością czy też elementem przedsiębiorczości. W takich warunkach rodzą się pokusy uzyskiwania nienależnych świadczeń, kontraktów, karier czy też awansów. Korupcja w polityce powiązana jest z nepotyzmem, układem, zależnością, nieformalnym lobbieniem czy też klientelizmem. Zachowania te są wynikiem relacji zachodzących między państwem a sektorem prywatnym. Uczestnikami zdarzeń korupcyjnych są zarówno przedstawiciele państwa, jak i obszaru prywatnego, którzy doprowadzają do tego rodzaju sytuacji. Korupcja znajduje miejsce na gruncie redystrybucji dobra oferowanego przez państwo. Sektorami praktyk łapówkarskich są te segmenty działalności państwa, które oferują możliwość rozdziału dobra publicznego. Sprawcy zachowań korupcyjnych dokładają wszelkich starań, które umożliwią osiągnięcie założonego celu. Nie zawsze sektor prywatny odpowiedzialny jest za inicjowanie zachowań korupcyjnych. Wielokrotnie przedstawiciele władzy publicznej doprowadzają do sytuacji wywołujących konieczność wręczenia im nienależnych korzyści w zamian za podjęcie stronniczych decyzji.

Niezbędnym środkiem do uprawiania korupcji politycznej jest nielegalna legislacja, którą oparto na instrumentach lobbingu politycznego. Ten rodzaj aktywności politycznej wywołuje w opinii społecznej negatywne zabarwienie instytucji rzecznictwa

---

<sup>5</sup> *Korupcja w Polsce*, w: *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z badań*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 24.

interesów. Posadowione na gruncie legalności działania lobbingu sprowadzone zostają do mechanizmów tożsamych dla funkcjonowania grup nacisku lub układu<sup>6</sup>. Korupcja wpływa na budowę i organizowanie polityki. Istotnym elementem systemu politycznego są wybory, których wynik kształtuje scenę polityczną kraju. Przedstawiciele świata polityki dokładają starań w pozyskaniu jak największego elektoratu. W tym przypadku zachowania korupcyjne polegają na udzielaniu korzyści majątkowych w zamian za oddanie głosu na wskazanego kandydata. Metoda ta jest najprostszym symptomem zachowania korupcyjnego. W określonych warunkach, wynik wyborów zależy od źródła finansowania partii politycznej. Przedstawiciele sektora prywatnego wspierają określone ugrupowanie polityczne, które w zamian zobowiązuje się po wygraniu wyborów do realizacji celów, oczekiwanych przez sponsora. W takich przypadkach oczywistym staje się wybór ugrupowania partyjnego, które zapewni partykularne zaspokojenie potrzeb określonego segmentu.

Korupcja wyborcza, podobnie jak i inne odmiany korupcji posiada utajniony charakter, co wpływa na trudność zgromadzenia dowodów tego rodzaju przestępstwa<sup>7</sup>. Omawiany rodzaj korupcji nie jest zjawiskiem nowym, ponieważ występowała ona już w XIX Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Środkiem ochrony przed korupcją wyborczą okazały się być daleko posunięte reformy w tych krajach, które w istotny sposób ograniczyły nagradzanie wyborców za odpowiednie wskazanie kandydatów<sup>8</sup>. W Polsce korupcja wyborcza odnotowana została już w końcu XVII wieku, w czasie bezkrólewia po śmierci Jana II Sobieskiego. W tym czasie koterie magnackie zbierały poparcie dla swoich kandydatów, stosując praktyki korupcyjne. Szczególnie znaczenie w zabiegach o tron Polski odgrywali bracia Lubomirscy – Stanisław Herakliusz Lubomirski (marszałek wielki koronny) oraz Hieronim August Lubomirski (podskarbi wielki koronny). Szczególnie zainteresowaną stroną walki o tron Polski była magnateria francuska korzystająca z pomocy Lubomirskich. Poseł francuski Polignac zgłaszał w owym czasie Królowi Francji brak środków pieniężnych na opłacenie przychylności elektoratu. Pomoc finansową uzyskał jednak u Hieronima Lubomirskiego, który dysponował funduszami publicznymi. Za pomocą tych środków poseł francuski kupował przychylność zwolenników Paryża. W gronie przekupionych znaleźli się m.in. Stefan Potocki (6 tys. talarów), Konstancja Lubomirska (klejnoty i biżuteria o wartości około 9 tys. talarów), prymas Radziejowski (obietnica 60 tys. talarów) oraz bliska prymasowi, kuzynka Konstancja Towiańska. Ogółem Polignac obiecał sprzedajnym Polakom, w zamian za wsparcie kandydatury księcia Contiego ogółem 6 mln franków<sup>9</sup>.

Zdaniem *Transparency International* (dalej: TI) najbardziej zagrożonymi obszarami życia publicznego są te sektory, w których wykorzystywane są pieniądze budżeto-

<sup>6</sup> Szerzej na temat lobbingu zob.: J. Bil, *Lobbying-Differences Between Legitimate Representation of Interests and Criminal Activity*, „Internal Security” 2010, nr 2.

<sup>7</sup> J. Jasiński, *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa 2012, s. 198.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 201.

<sup>9</sup> A. Hołub, *Rola „czynników materialnych” w walce o tron państwa polskiego w końcu XVII wieku*, w: *Spoleczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J. Bil, A. Wawrzusiszyn, Szczytno 2012, s. 163, 172–173.

we, a więc majątek o dużej wartości materialnej<sup>10</sup>. Do obszarów narażonych na korupcję TI zalicza: oświatę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, zamówienia publiczne oraz samorządy<sup>11</sup>. Zbliżoną sferę zagrożeń przedstawiło *Centralne Biuro Antykorupcyjne* w raporcie pt. „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009”. W opracowaniu wyodrębniono następujące obszary zagrożone korupcją: administracja państwowa i samorządowa, służba zdrowia i farmacja, oświata i szkolnictwo wyższe, administracja celna i administracja skarbową, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz sektor gospodarczy<sup>12</sup>. Wyodrębnione sektory obciążone przestępczością korupcyjną w raporcie z 2009 roku (Mapa Korupcji) pozostają wciąż aktualne o czym świadczy wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne opracowanie *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*. W niniejszym raporcie uwidocznione zostały następujące obszary: infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, sektor obronny, ochrona zdrowia, energetyka, ochrona środowiska oraz korupcja urzędnicza<sup>13</sup>. Zagrożenia tą przestępczością wskazane zostały również przez *Centrum Badania Opinii Społecznej*, według którego omawiana przestępczość występuje przede wszystkim: wśród polityków i działaczy partyjnych, w służbie zdrowia, w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich, w sądach i prokuraturze, w urzędach centralnych i ministerstwach, w policji, w firmach państwowych, w firmach prywatnych, w szkolnictwie i nauce jak też w bankach<sup>14</sup>. Kolejnym źródłem, wskazującym obszary zagrożenia korupcją, jest wynik badania *TNS Ośrodka Badania Opinii Publicznej*, według którego wyodrębniono środowiska pracownicze narażone na zachowania korupcyjne: lekarze, sędziowie sportowi, policjanci, urzędnicy gminni, posłowie, urzędnicy powiatowi, urzędnicy urzędów wojewódzkich, urzędnicy ministerstw i urzędów centralnych, prokuratorzy, sędziowie oraz pracownicy urzędów skarbowych<sup>15</sup>. Obszary zagrożeń przestępczością korupcyjną zobrazowało także badanie „Barometr Korupcji”, które jest sondażem wykonanym na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Według niniejszego zestawienia ankietowani Polacy wyodrębnili poniższe obszary występowania korupcji: służba

<sup>10</sup> Część opracowania dotycząca skali i obszarów korupcji oparta została na wyniku zadania badawczego nr 8, podzadania 8.7, podjętego w ramach realizacji Projektu rozwojowego „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno gospodarczego”, wykonanego przez autora, Projekt rozwojowy nr OR00004007. Szerzej zobacz: J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, w: *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

<sup>11</sup> *Transparency International Polska, definicja korupcji*, [http://www.transparency.pl/ti/definicje\\_korupcji/definicja\\_korupcji\\_wedle\\_TI](http://www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_TI) (12.10.2010).

<sup>12</sup> Dane z raportu sporządzonego przez CBA. Patrz: *Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, <http://www.cba.gov.pl> (4.10.2011).

<sup>13</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, CBA, Legionowo 2013.

<sup>14</sup> Dane na podstawie raportu z badań CBOS pt. *Opinia społeczna o korupcji*, przeprowadzonego w dniach 8–19 kwietnia 2010 r. na grupie 1056 osób. Patrz: *Opinia społeczna o korupcji i lobbingu w Polsce. Komunikat z badań 2010*, CBOS, Warszawa 2010, <http://www.mz.gov.pl> (4.10.2011).

<sup>15</sup> Dane uzyskane na podstawie badania NTS OBOP pt. *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu*, przeprowadzonego w maju 2010 r. na grupie 1000 osób.

zdrowia, politycy, partie polityczne, urzędnicy państwowi, sądy, prokuratura, policja, urzędnicy samorządowi, firmy państwowe, firmy prywatne, szkolnictwo i nauka oraz banki<sup>16</sup>.

Trudnością pomiaru korupcji jest przynależenie tego zjawiska do szarej strefy gospodarki i życia społecznego. Jest ona związana na ogół z czynami zabronionymi, bądź prowadzącymi do naruszenia prawa. Komplikację potęguje fakt, iż ankietowani w codziennym języku posługują się nazewnictwem korupcja – nie do końca wiedząc co ono oznacza. Z tego względu jedna osoba postrzega dane zachowanie jako korupcję, a inna to samo zdarzenie ujmuje w kategoriach pozytywnych<sup>17</sup>. Dodatkowym utrudnieniem jest z jednej strony zbyt bogate, a z drugiej zbyt skromne określenie danego sektora, gdzie np. określenie obszaru policja z pewnością wypełnia obszar organów ścigania, a z drugiej strony organem ścigania jest również urząd prokuratorski, który w niniejszym zestawieniu potraktowano jako odrębne kryterium. Określenie organów ścigania zarezerwowano instytucji Policji lub innych organów wykonujących ustawowe czynności, polegające na ściganiu sprawców przestępstw.

W proponowanej analizie pojawiły się również określenia obszarów, które wymienione zostały tylko przez jeden ośrodek badawczy. Na podstawie przygotowanego zestawienia wskazano wypadkową obrazującą wspólne obszary narażone na zachowania korupcyjne w Polsce, którymi są: urzędy samorządowe, służba zdrowia, urzędy administracji państwowej, oświata; organy ścigania; partie polityczne; firmy państwowe; firmy prywatne, sądownictwo, politycy, prokuratury; banki; korupcja w sporcie; media. Uzupełnieniem, a zarazem potwierdzeniem wypracowanej analizy obszarów występowania korupcji mogą być dane statystyczne przekazane przez *Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej*<sup>18</sup>, które obejmują przestępstwa korupcyjne zarejestrowane przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne w latach 2004–2009. Z niniejszego zestawienia wynika, iż w wymienionych latach dokonano łącznie 41 265 rejestracji kryminalnych przestępstw korupcyjnych, wśród których:

- 13 286 stanowiły przestępstwa łapownictwa, określone w art. 228 k.k.;
- 16 202 były przestępstwami przekupstwa, wypełniającymi znamiona art. 229 k.k.;
- 6 272 były przestępstwami z art. 231§ 2 k.k., wynikającymi z niedopełnienia obowiązków służbowych;
- 3 135 to czyny płatnej protekcji (art. 230 k.k.);
- 902 rejestracje dotyczyły korupcji w sporcie (art. 296b k.k.);
- 802 notowania odnosiły się do art. 230a k.k.;
- 509 stanowiły czyny korupcji gospodarczej, wskazane art. 296a k.k.

Przedstawione wyniki wskazują, iż w latach objętych zestawieniem przeważająca ilość rejestracji dotyczyła tzw. przestępstwa urzędnicze polegające na przyjęciu lub

<sup>16</sup> *Raport z Badań, Barometr Korupcji 2007*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, s. 4.

<sup>17</sup> M. Tymiński, *Różne twarze korupcji*, w: *Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>18</sup> Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji, która wykonuje zadania w zakresie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych będących przedmiotem rejestracji w obszarze: przestępstw, ich sprawców oraz przedmiotów, podmiotów i rachunków mających związek z przestępstwem.



wręczeniu korzyści majątkowej. Tego rodzaju czyny dokonywane są przez i wobec osoby będącej funkcjonariuszem bądź osobę pełniącą funkcję publiczną. Dlatego też, umiejscowienie obszaru urzędów samorządowych, służby zdrowia oraz urzędów administracji państwowej na czołowych miejscach zestawienia ilustrującego obszary społeczne narażone na praktyki korupcyjne, wydaje się być uzasadnione. Należy jednak mieć na uwadze, iż tego rodzaju przypadki nie dotyczą tylko i wyłącznie pracowników szeroko pojętej administracji, ale także policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej czy nauczycieli. Posiłkując się danymi przekazanymi przez organy ścigania do KCIK, umieszczonymi już w omawianym raporcie CBA pt. „Mapa Korupcji”, można przyjąć, iż procent przestępstw dokonanych przez wymienione grupy zawodowe jest o wiele mniejszy niż czyny zarzucane urzędnikom samorządowym oraz administracji państwowej<sup>19</sup>.

Korupcja w obszarze administracji rządowej i samorządowej związana jest z zakresem przyznanej kompetencji urzędniczej. Zjawisko to jest czynem przestępczym wiążącym się z wykorzystywaniem stanowiska służbowego (w administracji rządowej, samorządowej) do uzyskiwania indywidualnych korzyści<sup>20</sup>. Podmiotami przestępstwa korupcji bierniej, czyli sprzedajności mogą być urzędnicy określonego organu, a sprawcami przestępstwa czynnej korupcji, czyli przekupstwa może być każdy uczestnik życia publicznego, który zainteresowany jest załatwieniem sprawy. W omawianym obszarze korupcji istnieje szeroki wachlarz możliwości popełnienia czynów korupcyjnych. Urzędy administracji państwowej (zarówno szczebla centralnego jak i samorządowego) są podmiotami mającymi wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-ekonomicznej regionu. To w tych urzędach decydentami są urzędnicy wyposażeni w możliwość podejmowania przedmiotowych rozstrzygnięć. W zakresie tym dochodzi do korupcyjnych sytuacji, które wywoływane są zarówno przez petentów, jak i przez urzędników. Inną formą korupcji w sektorze administracji jest prowadzenie przez urzędników działalności gospodarczej poza strefą użyteczności publicznej z naruszeniem ustawowych ograniczeń. Zachowania takie (oprócz korupcji) prowadzą do stosowania praktyk monopolistycznych, zagrożenia wolności gospodarczej oraz zasad uczciwej konkurencji<sup>21</sup>. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje dziewięć szczegółowych mechanizmów, które sprzyjają urzędniczym zachowaniom korupcyjnym: nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika, dowolność w podejmowaniu decyzji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, słabość kontroli wewnętrznej, nierówność w dostępie do informacji, brak odpowiedzialności osobistej, brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych oraz uchylanie się przed kontrolą państwową<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Dane z raportu sporządzonego przez CBA pt. *Mapa Korupcji*. Patrz: *Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, op. cit.

<sup>20</sup> A. Słaboń, *Przestępstwa „białych kołnierzyków” korupcja – plagi życia gospodarczego*, w: *Odkrywanie socjologii. Podręcznik dla ekonomistów*, red. A. Karwińska, Warszawa 2008, s. 252.

<sup>21</sup> NIK o spółkach komunalnych, <http://www.nik.gov.pl/aktualności/nik-o-spolkach-komunalnych.html> (11.11.2010).

<sup>22</sup> B. Karolczak-Biernacka, *O problematyce korupcji i mechanizmach korupcjogennych. Raport z badań*, Józefów 2008, s. 29.

Nadużycia w służbie zdrowia są tym rodzajem korupcji, który wywołuje w społeczeństwie pogardę z powodu postrzegania wymienionej instytucji jako podmiotu powołanego do ratowania życia i zdrowia ludzkiego. Korupcja w służbie zdrowia to nie tylko łapówkarstwo personelu, ale także nadużycia w rozstrzyganiu zamówień publicznych. Korupcja personelu medycznego sprowadza się przede wszystkim do żądania, ale i także przyjmowania korzyści m.in. za: przyjmowanie pacjentów na oddziały szpitalne poza kolejnością, wykonywanie zabiegów leczniczych oraz kierowanie na rehabilitacje. Do nieprawidłowości w sektorze służbie zdrowia dochodzi w wielu placówkach i zakładach, do których należą m.in. szpitale kliniczne oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze. Praktyki korupcyjne, mogące występować w szpitalach klinicznych, widoczne są w organizacji badań klinicznych przeprowadzanych w tych podmiotach na zlecenie prywatnych firm, głównie farmaceutycznych. W szpitalach dochodzi do naruszenia procedur w zakresie zakupów sprzętu medycznego oraz leków. Podejmowane przez instytucje kontrolne (NIK) działania wskazują na niepokojącą zależność między udziałem lekarzy w dochodowych działaniach klinicznych, wyjazdach zagranicznych oraz konferencjach, których koszty ponoszą firmy prywatne, a które to w dalszej kolejności są wykonawcami zadań przydzielonych przez szpitale, w ramach zamówień publicznych. Kolejnymi nieprawidłowościami są wskazania uwidaczniające brak skutecznego nadzoru i pełnej sprawozdawczości w zakresie sponsorowanych badań klinicznych<sup>23</sup>. Korupcja w obszarze ochrony zdrowia obejmuje również wystawianie fikcyjnych zaświadczeń lekarskich, na podstawie których osoby pozbawione prawomocnym wyrokiem Sądu nie odbywają kar pozbawienia wolności z powodu stanu zdrowia, jak też zaświadczeń lekarskich wykorzystywanych w procedurze wyłudzenia świadczeń rentowych.

Korupcja w obszarze oświaty kojarzona jest przede wszystkim jako przyjmowanie korzyści majątkowych przez nauczycieli różnego szczebla w zamian za wystawienie satysfakcjonujących ocen i zaliczeń. Korupcja to także łapownictwo, będące wynikiem przyjęć na studia czy akceptacja proponowanych tematów badawczych. Podobnie jak w innych sektorach działalności publicznej, korupcja w kręgach oświaty dotyczy problemu zamówień publicznych, w ramach których szkoły wypełniają swoje ustawowe prawa i obowiązki. Korupcja na wyższych uczelniach dotyczy procesów związanych z przyjęciami na bezpłatne studia, zagwarantowaniem wytypowanym osobom dostępu do publicznych pieniędzy, ściąganie w trakcie kolokwium, kupowanie prac dyplomowych czy też stopni naukowych<sup>24</sup>.

Organy ścigania są obszarem społecznym, który podobnie jak służba zdrowia, zamówienia publiczne oraz administracja państwowa, szczególnie narażone są na korupcję. Zachowania tego rodzaju dotyczą przede wszystkim spraw, których następstwem są dotkliwe sankcje, skierowane wobec sprawcy czynu karalnego. Korzyści majątkowe wręczane są przede wszystkim w celu: uniknięcia nałożenia mandatu karnego, odstąpienia od czynności administracyjnych, operacyjnych i procesowych oraz

<sup>23</sup> NIK o mechanizmach korupcjogennych w szpitalach klinicznych, <http://nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-mechanizmach-korupcjogennych-w-szpitalach> (11.11.2010).

<sup>24</sup> P. Mazurkiewicz, *Uniwersytet wolny od korupcji*, w: *Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, op. cit., s. 159.

informowania grup przestępczych o działaniach i kierunku zainteresowania organów ścigania. Korupcja w organach ścigania dotyczy również udzielania kontraktów związanych z realizacją zamówień publicznych.

Korupcja występująca w służbach i agendach rządowych powołanych do ochrony porządku publicznego generuje straty dla budżetu państwa z dwóch względów. Po pierwsze, nie wpływają środki finansowe pochodzące z nakładanych mandatów (odstąpienie od ukarania mandatem, bądź zaniżenie wysokości mandatu). Po drugie, następuje utrata wpływów z tytułu podatku akcyzowego i podatku VAT (przestępczość transgraniczna, w zakresie obrotu towarami bez polskich znaków skarbowych akcyzy). Innym rodzajem strat jest negatywny wpływ korupcji na proces wykrywania przestępczości przez policję oraz spadek zaufania do tej formacji<sup>25</sup>. Przyczyną korupcji w policji (dotyczy także innych służb) jest łatwość przyjmowania korzyści i jej realizacji oraz łatwość usprawiedliwiania popełnienia tego rodzaju czynów, np. powoływanie się na niskie zarobki<sup>26</sup>. Policjanci narażeni na zachowania korupcyjne szybciej ulegają demoralizacji niż osoby funkcjonujące pojedynczo, ponieważ w grupie znajdują zrozumienie i poparcie takiego zachowania<sup>27</sup>. Funkcjonariusze policji najczęściej popełniają przestępstwa łapownictwa i płatnej protekcji oraz przestępstwa przeciwko dokumentom, nadużycia władzy, przeciwko obrotowi gospodarczemu oraz ochronie informacji<sup>28</sup>.

Korupcja widoczna w kręgach polityków i partii politycznych związana jest przede wszystkim z finansowaniem partii politycznych, finansowaniem kampanii wyborczych oraz procesem stanowienia prawa. Głównym zarzutem korupcyjnym stawianym politykom jest uprawianie tzw. dzikiego lobbingu, który wiąże się z procedurami świadczącymi za brakiem przejrzystości w tworzeniu prawa. Korupcja polityczna to także sposób postępowania parlamentarzysty lub osoby zajmującej stanowisko publiczne w administracji rządowej, która narusza obowiązki wynikające ze stanowiska, funkcji lub urzędu w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych<sup>29</sup>. Bezspornym jest, iż ekskluzywne, polityczne sieci powiązań, mające na celu czerpanie korzyści przez specyficzną klientelę, powinny być postrzegane jako zachowania o zabarwieniu korupcyjnym<sup>30</sup>. Zdaniem Michała Kuleszy Polska jest państwem korupcji politycznej i zaawansowanej korupcji urzędniczej. Samorząd polski wyposażony jest w liczne instrumenty i mechanizmy antykorupcyjne, które jednak są absurdalne i stwarzają jedynie pozór zapobiegania korupcji<sup>31</sup>. Korupcja polityczna ma miejsce wszę-

<sup>25</sup> L. Biernat, *Koszty korupcji w Policji*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji” 2009, nr 3, s. 2–3.

<sup>26</sup> W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 61.

<sup>27</sup> M. Działożyński, R. Szymborski, J. Wójcik, *Korupcja i inne zjawiska przestępcze w polskiej Policji z perspektywy funkcjonowania Biura Spraw Wewnętrznych*, w: *Policja w Polsce. Stan obecny i z perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepela, Poznań 2007, s. 261.

<sup>28</sup> R. Dąbrowski, *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik policyjny” 2010, s. 21.

<sup>29</sup> P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 12.

<sup>30</sup> N. Hayoz, *Lokalne rządzenie czyli lokalne sympatie*, w: *Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, op. cit., s. 18.

<sup>31</sup> M. Kulesza, *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, w: *Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, op. cit., s. 36.



dzie. Jej powszechność przybiera jednak różne oblicza. Przyczyny tego rodzaju korupcji uzależnione są od poziomu polityki kraju oraz tradycji biurokratycznej. Praktyki korupcyjne przybierają na mocy, kiedy instytucje państwa są słabe, a polityka rządu sprzyja nieuzasadnionym podziałom dóbr społecznych<sup>32</sup>.

Korupcja w mediach identyfikowana jest z podejmowaniem działań, polegających na wywieraniu wpływu na dziennikarzy, w ramach którego przedstawiciele mediów nie ujawnią afer korupcyjnych w świecie polityki i ludzi władzy. Omawiana przestępczość dotyczy również przypadków przekupstwa przedstawicieli mediów, którzy po otrzymaniu nienależnej korzyści skłonni są przemilczeć niewygodny temat lub podjąć się napisania tekstu o wybranej firmie. Dziennikarzami szczególnie podatnymi na korupcję są przedstawiciele mediów zajmujący się motoryzacją, farmaceutykami oraz towarami szybko zbywalnymi<sup>33</sup>.

Podejmując próbę wskazania skali korupcji w Polsce należy dążyć do przedstawienia obiektywnej oceny problemu, co jest przedsięwzięciem niezmiernie trudnym, a nawet nieobliczalnym. Rozpatrując mierniki korupcji będące wynikiem danych przekazywanych przez instytucje zwalczające korupcję, dysponujemy wiedzą odnoszącą się tylko do popełnionych czynów przestępczych. W tym przypadku wynik rankingu nie przewiduje rzeczywistej skali zagrożenia korupcją z powodu tzw. „czarnej liczby przestępstw”, czyli czynów, które zostały popełnione, ale nie stały się przedmiotem dochodzenia organów ścigania. Z tego też powodu owe rankingi uwidaczniają tylko statystykę, a nie rzeczywistą skalę problemu. Tożsamy pogląd występuje w literaturze przedmiotu. Grzegorz Makowski w rozprawie pt. *Korupcja jako problem społeczny* przedstawił stanowisko Johana Grafa Lambsdorffa<sup>34</sup> (wypowiedź z 1996 r.), świadczące o niemożliwości obiektywnego zbadania zjawiska korupcji, posługując się tzw. twardymi danymi przekazywanymi np. przez policję czy sądy. Zdaniem J. Lambsdorffa ocenianie państwa na podstawie rankingu wykrywalności jest błędem, ponieważ wspomniany wskaźnik wykrywalności daje fałszywy obraz rzeczywistości. To, że w danym państwie występuje duży wskaźnik wykrywalności przestępstw korupcyjnych nie przesądza, iż występuje tam wielka skala korupcji, a nawet więcej, świadczyć to może o doskonałej sprawności walki z korupcją.

Oceniając wyniki badań sondażowych stanowiących podstawę do wskazań rzeczywistej skali korupcji spotyka się zarzut, iż są one efektem wypowiedzi ludzi reprezentujących międzynarodowe korporacje oraz instytucje wpływające na życie gospodarcze i społeczne, które jednak nie przedstawiają rzeczywistej korupcji (sposzczenia dotyczą m.in. badania pt. „Indeks Percepcji Korupcji”, dalej: CPI)<sup>35</sup>. Informacje na temat korupcji są ciągle uzupełniane, ponieważ nie jest ona zjawiskiem dostatecznie rozpoznany. Powodem braku pełnych informacji jest przede wszystkim fakt, iż korupcja jako jedno z niewielu przestępstw, nie pozostawia śladów jego popełnienia, chociaż powo-

<sup>32</sup> A. Z. Kamiński, M. Brennek, *Korupcja polityczna w Polsce*, „Biuletyn” 1999, nr 3–4, s. 118.

<sup>33</sup> M. Zaborski, *Zagrożenie korupcją w mediach*, w: *Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, op. cit., s. 167–168.

<sup>34</sup> Dr Johann Graf Lambsdorff, ekonomista z Uniwersytetu w Göttingen, twórca Indeksu Percepcji Korupcji.

<sup>35</sup> G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 38.

duże nieobliczalne straty społeczne i ekonomiczne<sup>36</sup>. Podobne zarzuty przedstawić można badaniom przeprowadzonym na reprezentatywnej grupie osób (np. badania TNS OBOP czy CBOS). W tym przypadku odpowiedzi dotyczące skali korupcji mogą być kreowane w wyniku prowadzonych akcji antykorupcyjnych czy też propagowanych projektów rządowych, które u respondentów wywołują przeświadczenie o nagminnym występowaniu zachowań korupcyjnych. Następnym elementem, mogącym mieć wpływ na odpowiedź ankietowanych, są przekazy medialne, dotyczące realizacji spraw korupcyjnych. Polska literatura naukowa nie obfituje w dogłębne studia w zakresie gromadzenia danych na temat miarodajnych wskaźników analizy zjawiska korupcji<sup>37</sup>. Z tego względu, przystępując do próby wskazania skali korupcji w Polsce dokonano prezentacji wybranych badań sondażowych (o zasięgu międzynarodowym tj. CPI i GCR – Globalny Barometr Korupcji, prowadzone przez Instytut Gallupa, jak i o zasięgu regionalnym tj. Barometr Korupcji, badanie CBOS, TNS OBOP) oraz odniesiono się do danych przekazanych przez organy ścigania. Próbę syntetycznej analizy, wskazującej skalę korupcji w Polsce, oparto na korelacji między danymi miękkimi (będącymi wynikiem badań sondażowych) a wspomnianymi wcześniej wskaźnikami twardymi. Podejmując się skonstruowania tego typu zestawienia, kierowano się przekonaniem, iż jest to obiektywny wskaźnik dla ukazania skali korupcji w Polsce.

\* \* \*

Dokonując oceny przedstawionych spostrzeżeń nasuwa się przeświadczenie, iż korupcja jest nieodzownym elementem obszaru społecznego, gospodarczego oraz ekonomicznego Polski. Skala omawianego zjawiska uprawnia do sformułowania twierdzenia, iż w najbliższym okresie korupcja nadal będzie częścią życia publicznego. Istniejące w społeczeństwie przekonanie o możliwości „korzystnego-korupcyjnego” załatwienia sprawy skłania do dalszego rozwoju tego zjawiska. Z analizy danych przekazywanych przez służby i instytucje badawcze wynika, iż nie odnotowuje się nowych kierunków występowania korupcji. Tak więc korupcja nadal uprawiana będzie przez jednostki w wymiarze incydentalnym, którym towarzyszyć będą klasyczne formy przekazywania łapówek oraz odnotowywane będą przypadki zakamuflowanego, niejawnego sposobu działania jednostek oraz zorganizowanych grup przestępczych, zainteresowanych korupcją.

Trzeba zaznaczyć, iż przestępczość zorganizowana (kryminalna, narkotykowa oraz ekonomiczna) jest szczególnie niebezpieczna, ponieważ powoduje negatywne skutki, w tym prowadzi do zwiększenia możliwości angażowania w przestępczą działalność funkcjonariuszy instytucji publicznych. Nie ulega wątpliwości, iż zorganizowane grupy przestępcze dążą do uzyskania wpływów w strukturach administracji oraz wymiaru sprawiedliwości i ścigania. Przestępczość zorganizowana i korupcja przedstawiają

---

<sup>36</sup> H. Suchocka, *Strategia państwa w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i korupcji*, „Biuletyn” 1999, nr 3–4, s. 15.

<sup>37</sup> G. Makowski, M. Dutkiewicz, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, część II, red. J. Kosiński, K. Krak K. A. Koman, Szczytno 2011, s. 52.

zbieżne cechy i wielokrotnie są powiązane ze sobą. Posiadane przez grupy przestępcze środki finansowe umożliwiają im wykorzystywanie korupcji jako środka dostępu do informacji, minimalizowania ryzyka, prania pieniędzy, infiltrowania środowisk politycznych i gospodarczych oraz wywierania wpływu.

Poddane ocenie zjawisko ewaluować będzie w kierunku maksymalnego wykluczenia możliwości identyfikacji korupcji. Podejmowane będą również starania w kierunku uznania określonych zachowań nie jako czynu zabronionego, lecz czynu nagannego moralnie, a z tego zarzutu nic nie wynika. Zjawisko korupcji (korporacyjnej, instytucjonalnej) uwidaczniane będzie tylko i wyłącznie na potrzeby walki polityczno-gospodarczej. Wyznaczenie kierunku i ewaluacji korupcji zależało będzie od intratności jej stosowania. Sektorem takim będzie z pewnością obszar związany z zamówieniami publicznymi, ponieważ jest on dystrybutorem środków publicznych pochodzących z budżetu państwa oraz funduszy unijnych. Praktyki korupcyjne obecne są i będą w sferze publiczno-społeczno-politycznej dotąd, dopóki korupcja będzie opłacalna. Jak wynika z prezentowanej prognozy, podejmowane przez państwo przedsięwzięcia (strategie antykorupcyjne) nie przekładają się na eliminację korupcji, co z pewnością wpływa na poziom bezpieczeństwa państwa. W zakresie walki z korupcją dokonano nowelizacji kodeksu karnego, wyposażono organy ścigania w instrumenty walki z korupcją, instytucje pozarządowe prowadziły na szeroką skalę projekty informujące o szkodliwości zjawiska, a pomimo tego zjawisko nadal obecne jest w realiach życia codziennego.

## **STRESZCZENIE**

Artykuł ukazuje wpływ zachowań korupcyjnych na bezpieczeństwo państwa. Autor wskazuje obszary zagrożone przestępczością korupcyjną w Polsce i podejmuje próbę prognozy w odniesieniu do zjawiska korupcji. Szczególny nacisk kładzie na ukazanie zagrożeń, jakie dla bezpieczeństwa państwa wywołuje korupcja polityczna.

## **IMPACT OF CORRUPTION ON THE POLISH SECURITY**

### **ABSTRACT**

The article deals with the topic of national security under the influence of corruption phenomenon in society. The author points out the areas endangered with corruption in Poland and undertakes the prognosis of evaluation of this above mentioned crime. In the case study the author tables the aspect of political corruption which can distort basics of national security.

