Monika Abramczyk
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Państwo w państwie. Przestępstwo korupcji w Polsce i mechanizmy jego zwalczania[1]

Przedmiotem mojej pracy jest zagadnienie związane z przestępstwem korupcji w Polsce. Treść owej problematyki ma na celu przedstawienie istoty i znaczenia przekupstwa. Uwypuklona została kwestia styczności obywateli Polski z tym przestępstwem bezpośrednio i pośrednio. Przy tym przedstawiony został poziom świadomości społeczeństwa na temat instytucji, które zajmują się ograniczeniem korupcji. W mojej pracy przyjęłam teorię instytucjonalno-prawną, która w sposób odpowiedni pomogła zdefiniować sprzedajność w polskim ustawodawstwie oraz ramy jej zwalczania. Do tego celu wykorzystałam metodę historyczną, która wskazała na przestrzeni lat stopień stanu wiedzy Polaków w tej tematyce. W głównej mierze praca ma w swoim założeniu ukazać problem korupcji przy wskazaniu głównych definicji i klasyfikacji korupcji. Opisanie społecznych konsekwencji korupcji, w tym wpływu przestępnych zachowań w różnych środowiskach zawodowych, tj. polityków, urzędników, w samorządach lokalnych czy korporacjach zawodowych. Stąd istotne znaczenie ma opisana w pracy kwestia skutków ewolucji systemu postkomunistycznego w odniesieniu do rozmiarów i form korupcji w dzisiejszej rzeczywistości. Z uwagi na szeroki aspekt zagadnienia sprzedajności zwróciłam uwagę na przestępstwo korupcji w RP przyczyniające się do zmniejszenia zaufania obywateli do instytucji państwa, gdyż wytwarza rzeczywistość podwójnych standardów (tzw. stereotyp, aby załatwić sprawę w urzędzie, należy wręczyć łapówkę).

Korupcja stała się częścią życia otaczającego świata ze względu na brak wiary w skuteczne metody walki instytucji z tym zjawiskiem. Korupcja stanowi okoliczności do osiągnięcia korzyści, spektrum uznaniowości oraz mechanizmów wynikających z nadmiernego

[1] Fragmenty pracy magisterskiej napisanej pod kierunkiem dr hab. Edyty Pietrzak, prof. AHE w Łodzi na kierunku politologia na Wydziale Humanistycznym Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

poziomu obowiązków polskich urzędów państwowych[2]. Wzrost korupcji widoczny jest zatem tam, gdzie występuje duża możliwość zarobku, kompetencje w walce z tym zjawiskiem nie są precyzyjne, czego skutkiem jest niski poziom kontroli zdarzeń o charakterze korupcjogennym. Jednakże odpowiednia interpretacja tego pojęcia uzależniona jest od perspektywy badawczej czy sytuacji występującej w danym kraju. Dlatego w inny sposób zjawisko to pojmowane będzie z punktu widzenia psychologii, etyki, historii czy prawa. Dodatkowo kwestia ta inaczej rozpatrywana jest w ujęciu prawnokarnym, administracyjnym i gospodarczym. Nadmiernie rozbudowana administracja w Polsce powoduje, że żyjemy w państwie podwójnych standardów, czyli w przeświadczeniu, że bez łapówki niczego się nie załatwi. Wynika to między innymi z postkomunistycznych wzorców zachowania, szybkiego zarobku oraz podniesienia swojego statusu społecznego. W dzisiejszych czasach przyjmowanie lub wręczanie korzyści może mieć różną postać, stąd tak ważne jest nakreślenie głównych przyczyn, konsekwencji i mechanizmów zwalczania korupcji w Polsce. Opisanie zagadnienia łapownictwa najlepiej tłumaczą ustawy: Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego czy Kodeks karny wykonawczy.

Przez wzgląd na różnorakie definicje korupcji trudno jest wskazać jedno właściwe wyjaśnienie tego przestępstwa. Prawdopodobnie wynika to z tego, że główną implikacją owego przestępstwa jest świadomość łatwego rozpoznania go, i oznacza ono to samo, co we wszystkich państwach świata. Jeśli chodzi o objaśnienia naukowe, badacze odnajdują wspólny mianownik tego zjawiska w nieodpowiednim wykorzystaniu władzy publicznej dla własnego dobra, czego przykładem są łapówki czy malwersacje, aczkolwiek nie bierze się pod uwagę napadów, kradzieży ani wpływów politycznych[3]. Taka interpretacja czynu przestępnego nie skupia się tylko na osobach publicznych, posiadających duże możliwości działania, ale także znajduje zastosowanie w odniesieniu do branży przedsiębiorczej czy w danej społeczności. Mimo licznych wyjaśnień korupcji funkcjonujących w literaturze i w obrębie różnorodnych kultur wiele rozmaitych tendencji, takich jak pożytkowanie się władzą, egoizm podmiotowy, udział w łapówce i negatywne konsekwencje korupcji dla państwa, to czynniki, które stanowią podstawę objaśnienia tego zjawiska.

W konsekwencji korupcja powinna być pojmowana zarówno jako stan, jak i proces, co tłumaczy wielowymiarowość tej definicji. Sposób objaśnienia korupcji uzależniony jest zatem od źródła, w którym jest ona umiejscowiona, jak również od punktu widzenia definiującego i celu formułowania tego pojęcia.

Bez względu na czasy, w jakich żyjemy, korupcja zdaniem społeczeństwa wypływa z charakteru ludzi. W związku z tym 65% osób uważa, że to brak uczciwości i moralności etycznej ludzi, którzy uczestniczą w przyjmowaniu lub wręczaniu łapówki[4]. Jako drugą z ważniejszych przyczyn występowania korupcji respondenci wymieniają cechy

---

[2] M. Bednarski, *Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego. Przestępstwa korupcyjne*, www.iwiu.pl [dostęp: 15.11.2016].

[3] L. Gardocki, *O przestępstwach służbowych w ogólności*, [w:] I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński (red.), *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989, s. 568.

[4] O. Chybiński, *Przestępstwa przeciwko władzom, urzędom i zrzeszeniom prawa publicznego*, [w:] W. Świda (red.), *Prawo karne. Część szczególna*, PWN, Warszawa 1969, s. 222.

systemowe, czyli chęć szybkiego dorobienia się i poprawy swojego statusu materialnego. Jednakże przedsiębiorcy w następnej kolejności uważają, iż łapownictwo jest przyczyną dużej liczby niezrozumiałych przepisów (52%) i źle działającej administracji w państwie (40%). W związku z powyższym przekupstwo w dziedzinie administracji publicznej nie traci na znaczeniu, a wręcz staje się coraz większą barierą w prawidłowym funkcjonowaniu różnych gałęzi życia[5]. Odpowiedzi, takie jak brak towarów i usług czy powzięcie nawyków z poprzedniego systemu rządów Polski są wymieniane już w ostatniej kolejności, gdyż obecny poziom życia Polaków diametralnie się poprawił w porównaniu do wieku XX, w związku z czym odsetek tych twierdzeń jest stosunkowo mały.

Właściciele prywatnych firm surowo oceniają polską administrację publiczną pod względem jej skorumpowania. Przejawem takiego stanowiska jest podejrzenie o różnego rodzaju sytuacje sprzedajności w jednostkach samorządu terytorialnego, co uznaje się za poważny problem. Większość przedsiębiorców twierdzi, że osoby na wysokich stanowiskach urzędniczych pobierają nielegalne korzyści majątkowe z tytułu posiadanych uprawnień. Ludzie biznesu piętnują zjawisko korupcji, doszukując się jej przyczyn szczególnie w braku etycznego zachowania, w możliwości szybkiego zdobycia prestiżu społecznego za wszelką cenę oraz w dużej biurokracji polskich urzędów publicznych. Toteż przedsiębiorcy stoją na stanowisku, iż bardziej jednoznaczne i precyzyjne przepisy prawne wpłyną na zredukowanie i zminimalizowanie stopnia korupcji w Polsce.

Powyższe zestawienie opinii Polaków i przedsiębiorców na temat korupcji nie napawa optymizmem. Przeświadczenie społeczeństwa o dużym problemie przekupstwa w państwie polskim wynika dodatkowo z własnego bagażu doświadczeń ankietowanych. Wskazanie polityki jako dziedziny życia najbardziej narażonej na wpływ korupcji jest rezultatem nagonki medialnej, jednakże służba zdrowia, urzędy publiczne, wymiar sprawiedliwości czy policja zdaniem respondentów w równym stopiu są uzależnione od rozmiaru tego przestępstwa. Widoczny zwrot w wyżej analizowanych latach widoczny jest w odpowiedziach ankietowanych dotyczących wręczania łapówki. Na podstawie wyników badań odsetek przyjmowania i dawania korzyści majątkowej nieznacznie zmalał. Może to być skutek autentycznego ograniczenia zjawiska korupcji wśród Polaków, ale także uznania łapownictwa za poważny problem społeczeństwa. Taka hipoteza może jednak posiadać drugą interpretację, tzn. respondenci w obawie przed odpowiedzialnością karną za przestępstwo sprzedajności mogli umyślnie nie przyznać się do uczestniczenia w korupcji. Zaskoczeniem są w tym kontekście odpowiedzi przedsiębiorców, którzy w przeciwieństwie do pozostałych ankietowanych ujawnili uczestnictwo w łapownictwie. W związku z tym społeczeństwo nie ma jednoznacznego stanowiska w tym temacie, gdyż wyraźnie wskazuje, iż wina leży po obu stronach. Dodatkowo znaczna część przedsiębiorców w stosunku do pozostałych Polaków podkreśla, iż korupcja to spory problem. Widzą oni – w przeciwieństwie do reszty społeczeństwa – że zjawisko to stanowi wyraźny problem na szczeblach państwowych, ponieważ stykają się, gdy w urzędach administracji publicznej muszą załatwiać sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dużą

[5] C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 21–22.

trudność dla ankietowanych stanowiły pytania o typy łapówek. Respondenci wymieniali przeważnie takie formy, jak pieniądze czy załatwienie sprawy. Była to na tyle drażliwa kwestia, że większość ankietowanych odmówiło odpowiedzi. Warto też wspomnieć, iż główną przyczyną korupcji według ankietowanych jest brak moralności i nieuczciwe zachowanie biorców i dawców łapówek. Dodatkowo według respondentów problem nepotyzmu i kumoterstwa jest równie istotny i wywiera negatywny wpływ na społeczeństwo. Przykładów korupcji można wymieniać nieskończenie wiele, jednak należy zaznaczyć, że korupcja w Polsce to problem istniejący nie od dziś, dlatego trzeba jej przeciwdziałać. Do redukcji tego zjawiska powołane są różne służby i agencje, które stoją na straży prawa.

Spora liczba przestępstw łapownictwa odnotowywana jest w dużych miastach i zazwyczaj do sprzedajności przyznają się osoby, które mają uregulowany status życiowy, a nie takie, które poszukują pracy. Główny bodziec do wpływania na decyzje urzędników stanowi długi okres oczekiwania na uzyskanie różnego rodzaju zezwoleń czy decyzji, a więc tzw. wszechobecna biurokracja. Zbyt duża ilość pracy urzędników oraz brak precyzyjnych przepisów prawa powoduje, że społeczeństwo, a szczególnie właścicieli prywatnych firm drażni taka forma działania polskiej administracji[6], dlatego, jak wynika z powyższych analiz, większość obywateli ucieka się do stosowania korupcji. Ponadto przyczynę wręczania łapówki stanowi stereotyp, który wywodzi się jeszcze z poprzedniego systemu, mówiący o tym, że bez łapówki niczego się dzisiaj nie załatwi. Jednakże obecnie walka z korupcją jest na stosunkowo wysokim poziomie, o czym świadczy spadek liczby stwierdzonych przestępstw sprzedajności. Problematyka tego zjawiska znana jest niemal każdemu obywatelowi Polski, lecz rzeczywisty jej wymiar uwidacznia się w dziedzinie polityki, działalności pracowników publicznych i w służbie zdrowia. Świadomość obywatelska w obszarze korupcji jest zatem na wysokim poziomie, lecz w największym stopniu cechuje prywatnych właścicieli firm, gdyż częściej niż zwykli obywatele mają oni styczność z organami administracji publicznej. Optymistyczny aspekt tego zagadnienia stanowi przekonanie społeczeństwa, że instytucje powołane do walki z korupcją coraz sprawniej walczą z jej skutkami. Jednakże warto zwrócić uwagę na to, że problem łapownictwa ciągle jest aktualny i tylko dobrze sformułowane przepisy prawne, jak również zwiększenie kary za tego typu zjawisko pozwoli wyeliminować w Polsce sytuacje korupcjogenne[7].

Obecnie Polska dysponuje sprawnym, przystosowany do norm wymaganych we współczesnym świecie systemem prawnym gwarantującym zapobieganie pojawianiu się sytuacji korupcjogennych. Pomimo tego istotną rolę w walce z korupcją dzięki demaskowaniu jej przypadków, a także budowaniu stanowiska dezaprobaty dla jej przejawów wśród społeczeństwa polskiego odgrywają wolne i samodzielne media. Konsekwencją jest postulat częstszej kontroli administracji publicznej wypracowany przez społeczeństwo polskie. Poziom nadzoru i metody jego realizacji w dużej mierze uwarunkowane są oczekiwa-

[6] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 13.

[7] *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, s. 4, www.samorzad.wsap.edu.pl [dostęp: 26.01.2017].

niami obywateli. Dzięki tym czynnikom oraz we współpracy urzędników i obywateli funkcjonowanie polskiej administracji publicznej ma szansę przybrać formę skutecznego działania. Należy jednocześnie pamiętać, że bardzo często pojawiają się informacje o błędach w rozpoznawaniu korupcji w instytucjach państwowych, dlatego w dalszej części pracy zostaną omówione konsekwencje ich występowania, gdyż każdy system prawny narażony jest na liczne niedociągnięcia zarówno indywidualne, jak i prawne.

Fakultatywnym rozwiązaniem byłoby uproszczenie i szczegółowe opisanie przez władze przepisów dotyczących właściwego wynagradzania pracowników publicznych oraz propagowanie akcji edukacyjnych społeczeństwa o stopniu i charakterze szkodliwości korupcji w życiu obywateli. Jednakże zredukowanie łapówkarstwa może odbyć się tylko wtedy, kiedy wpływ polityków i urzędników zostanie wyeliminowany. Może wprawdzie zostać wprowadzony wolny rynek, lecz korupcja nie zostanie całkowicie zneutralizowana. W związku z tym trzeba wpajać etyczne wzorce postępowania w społeczeństwie, tworzyć odpowiednie rozwiązania legislacyjne gwarantujące wyrazistość przepisów prawa oraz wpływać na grupy rządzących, by przestrzegały pożądanych standardów moralnych.

Zachowania korupcyjne zgodnie z definicją kodeksu karnego sprowadzają się do nadużyć stanowisk publicznych w celu osiągnięcia prywatnych korzyści materialnych lub innych. Przestępstwo łapówkarstwa może urzeczywistnić się w każdym czasie bez względu na formę rządów w danym państwie. W konsekwencji stopień i wymiar korupcji może być bardzo różny, począwszy od małych przypadków oddziaływania na grupy interesu bądź stosowanie nepotyzmu przy uzyskaniu na przykład pracy, aż po łapówkarstwo w organach państwowych, gdzie pożądana sumienność i rzetelność urzędników jest zaniechana. W związku z tym sytuacje korupcjogenne posiadają bardzo złożony charakter, co przyczynia się do stosowania w literaturze przedmiotu różnego rodzaju interpretacji tego zjawiska. Oszustwa w tym zakresie przybierają różną postać, dlatego problem korupcji określany jest jako problem systemu społecznego, a także jako problem kulturowy i moralny pojedynczych osób, które dopuszczają się tego przestępstwa[8]. Sprecyzowanie tychże zagadnień odnosi się szczególnie do naukowych terminów, takich jak *niewydajność gospodarki*, *nepotyzm*, *łapownictwo* czy *nadużycia finansowe*. W efekcie występuje wiele definicji korupcji, dlatego analiza tego zjawiska powinna być realizowana z dużą dokładnością i ostrożnością. Znaczenie tego terminu obejmuje sektor publiczny, jak i prywatny. W opinii wielu naukowców modelowanie definicji korupcji tylko w wymiarze prawnym jest niedostateczne, ponieważ czynniki oddziałujące na występowanie łapownictwa uzależnione są od lokalnego otoczenia ludzi, którzy dopuszczają się przekupstwa. W związku z tym korupcja to nic innego, jak rezultat zaistniałych możliwości sprzyjających wręczaniu lub przyjęciu łapówki.

Na podstawie badań CBOS można stwierdzić, że większość obywateli miało styczność z korupcją bądź słyszało o takich sytuacjach. Doświadczenia Polaków w tym zakresie różnią się jednak od siebie, przy czym stopień potępienia tego zjawiska jest taki sam,

[8] K. Grabowski, *Praca badawcza o zjawisku korupcji w Polsce*, Gimnazjum nr 20 im. Bohaterów Olszynki Grochowskiej w Warszawie, Warszawa 2007, s. 11.

co świadczyć może o dużej świadomości społeczeństwa na temat szkodliwości tego przestępstwa.

Ważnym działaniem jest prowadzenie akcji informacyjno-edukacyjnych skierowanych nie tylko do pełnoletnich obywateli, ale w głównej mierze do młodzieży, która czerpie przykłady z życia starszego pokolenia[9]. To właśnie dorośli, uciekając się do korupcji i pokazując, jak dużo korzyści płynie z jej stosowania, dewastują moralny i etyczny charakter całego społeczeństwa. W związku z tym warto skupić się na edukacji młodych, wskazując odpowiednie wzorce postępowania oraz potępiając sytuacje korupcjogenne, które podważają funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa oraz niszczą koniunkturę gospodarki.

Bibliografia

Bednarski M., *Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego. Przestępstwa korupcyjne*, www.iwiu.pl [dostęp: 15.11.2016].

Chybiński O., *Przestępstwa przeciwko władzom, urzędom i zrzeszeniom prawa publicznego*, [w:] W. Świda (red.), *Prawo karne. Część szczególna*, PWN, Warszawa 1969.

Gardocki L., *O przestępstwach służbowych w ogólności*, [w:] I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński (red.), *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989.

Grabowski K., *Praca badawcza o zjawisku korupcji w Polsce*, Gimnazjum nr 20 im. Bohaterów Olszynki Grochowskiej w Warszawie, Warszawa 2007.

Kopalińska G., *Korupcja, jej zakres i metody ograniczania*, [w:] *Program przeciw Korupcji. Ściągawka dla lidera Lokalnej Grupy Obywatelskiej*, Fundacja Batorego, Warszawa 2004.

Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska, Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, www.samorzad.wsap.edu.pl [dostęp: 26.01.2017].

Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001.

[9] G. Kopalińska, *Korupcja, jej zakres i metody ograniczania*, [w:] *Program przeciw Korupcji. Ściągawka dla lidera Lokalnej Grupy Obywatelskiej*, Fundacja Batorego, Warszawa 2004, s. 23–24.