

## **CZY CBA I APARAT SĄDOWNICZY W POLSCE SĄ SKUTECZNE W WALCE Z KORUPCJĄ?**

## **ARE EFFECTIVE IN POLAND THE CENTRAL ANTICORRUPTION OFFICE AND JUDICIAL IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION?**

**Mirosław Romański<sup>1</sup>**

ZAKŁAD NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA  
POLITECHNIKA RZESZOWSKA

**Abstract:** Discussing important aspects affecting the efficiency of action of the Central Anticorruption Office and its cooperation with courts is a purpose of the article in fighting the corruption. Presented issues in the article are throwing a new look at the effectiveness analysis of the fight against corruption which one should consider not only through the prism of the evaluation of very Central Anticorruption Bureau. The Lack of effective chasing the discussed occurrence has its causes both in not-clarified provisions of the law, bureaucracy of the judiciary, activity based on political pressures, as well as the hidden income of former services the Polish People's Republic for the inhibition of some matters concerning the corruption. Cooperation the Central Anticorruption Bureau with the judiciary isn't included in strong points of the anticorruption politics. The Central Anticorruption Bureau admittedly just enough efficiently is returning individual matters to courts, but the ones they unfortunately are suppressing fast sentencing the guilty. Here a law full of loopholes and vague connections deciding about discontinuing proceedings which in the first row should be brought to a conclusion aren't helping. Even though a lot times are being said, that the Polish judiciary for years requires the root and branch reform, in practice only a change of authorities in 2015 gave chances to taking it.

**Streszczenie:** Celem artykułu jest omówienie najważniejszych aspektów mających wpływ na skuteczność działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego współpracę z aparatem sądowniczym w zwalczaniu korupcji. Problematyka przedstawiona w artykule rzuca nowe spojrzenie na analizę skuteczności walki z korupcją, którą należy rozpatrywać nie tylko przez pryzmat oceny samego CBA. Brak skutecznego ścigania omawianego zjawiska ma swoje przyczyny zarówno w niedoprecyzowanych

---

<sup>1</sup> Dr Mirosław Romański, pracownik naukowy Politechniki Rzeszowskiej. Zatrudniony na stanowisku adiunkta Zakładu Nauki o Bezpieczeństwie Wydziału Zarządzania. W swoich badaniach naukowych zajmuje się tematyką społeczno-polityczną w skali regionalnej, ogólnopolskiej i międzynarodowej, a także problematyką współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym ośmiu książek.

Mirosław Romański, Ph.D., a researcher of the Rzeszów Technical University. Employed on the position of the assistant professor of the Plant of the Theory about the Safety of the professional school. In his researches he is dealing with the sociopolitical subject matter in the regional, all-Polish and international scale, as well as with issues of contemporary threats of the state security. Author of several dozen academic publications, in it of eight books.

przepisach prawa, biurokracji sądownictwa, działalności opartej na naciskach politycznych, jak i w ukrytym wpływie byłych służb PRL na hamowanie niektórych spraw dotyczących korupcji. Współpraca CBA z wymiarem sprawiedliwości nie należy do mocnych stron polityki antykorupcyjnej. CBA wprawdzie w miarę sprawnie oddaje poszczególne sprawy do sądów, ale te niestety hamują szybkie skazanie winnych. Nie pomagają tutaj dziurawe prawo i niejasne powiązania decydujące o umarzaniu postępowań, które w pierwszym rzędzie powinny być doprowadzone do końca. Mimo że wiele razy mówi się, że sądownictwo polskie od lat wymaga gruntownej reformy, w praktyce dopiero zmiana władz w 2015 roku dała szansę na jej podjęcie.

**Keywords:** Central Anticorruption Bureau, judiciary, anti-corruption, the III Republic.

**Słowa kluczowe:** CBA, sądownictwo, antykorupcja, III Rzeczpospolita.

## Wstęp

Zamiarem Autora niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule, a także jej uzasadnienie. Mimo że na temat korupcji powstało już wiele różnych prac zarówno przyczynkarskich, jak i prezentujących szersze spojrzenie na omawiane zjawisko, rola aparatu sądowniczego w odniesieniu do działań CBA nie była obszerniej poruszana. Dlatego właśnie Autor uznał, że warto zjawisko walki z korupcją w Polsce przeanalizować pod względem współpracy CBA z wymiarem sprawiedliwości, ponieważ prawdopodobnie tutaj tkwi odpowiedź na często zadawane w wielu debatach pytanie, dlaczego działalność CBA w walce z procederem korupcji od początku jego powstania w 2006 roku pozostawia, delikatnie mówiąc, wiele do życzenia.

Mając na względzie powyższe i jednocześnie dokonując wnikliwej analizy pracy CBA w relacji do wymiaru sprawiedliwości, Autor przyjął w artykule następujące hipotezy badawcze:

- im więcej jest struktur zaangażowanych w walkę z korupcją, tym ta walka przynosi słabsze efekty;
- aparat sądowniczy w Polsce *de facto* hamuje skuteczność walki z korupcją;
- przyczyną niedbale prowadzonych spraw o korupcję w wymiarze sprawiedliwości jest biurokracja, nadmierne obciążenie urzędników pracami administracyjnymi, a także naciski polityczne.

Przyjęte wyżej hipotezy dają jednoznaczny powód do stwierdzenia, że zarówno wymiar sprawiedliwości, jak i CBA powinny być poddane wnikliwej oraz dającej rzeczywiste efekty, reformie. Przy czym odbiurokratyzowanie struktur sądownictwa ma tutaj znaczenie szczególne. Ważne jest również pozbycie się stale obecnego „zwyczajny” funkcjonowania CBA i sądów na zamówienie polityczne, co niestety przez wiele lat miało w Polsce miejsce. Nie jest optymistyczny fakt, że w ostatnich latach przewlekłość spraw sądowych w Polsce, nie tylko korupcyjnych, ale i pozostałych, charakteryzowała się wskaźnikiem najdłuższym. Mówił o tym wiceminister sprawiedliwości Partyk Jaki w wystąpieniu sejmowym 24 lutego 2017 roku. Od 2006 roku przewlekłość w sądownictwie polskim znacznie wzrosła, przy równoczesnym stuprocentowym wzroście liczby asystentów. Biorąc pod uwagę

medianę dotyczącą przeliczenia sędziów na obywateli, w Anglii było to 3,6 sędziego na 100 tys. obywateli, w Danii 6,6 na 100 tys. obywateli, w Norwegii 11 sędziów na 100 tys. obywateli, we Francji 10 sędziów na 100 tys. obywateli, a w Polsce aż 26 na 100 tys. obywateli<sup>2</sup>.

Problematyka przedstawiona w niniejszym artykule ma charakter przyczynkarski, ale rzuca jednocześnie nowe spojrzenie na analizę skuteczności walki z korupcją, którą należy rozpatrywać, poddając ocenie nie tylko CBA. Brak skutecznego ścigania omawianego zjawiska ma swoje przyczyny zarówno w niedoprecyzowanych przepisach prawa, biurokracji sądownictwa, działalności opartej na naciskach politycznych, a także ukrytym wpływie byłych służb peerelowskich na hamowanie niektórych spraw o korupcję. Zjawisko jest zatem kompleksowe, dlatego działania, mające za zadanie usprawnić doprowadzanie do końca spraw o korupcję, muszą mieć też wielowymiarowy charakter.

## 1. Podstawy prawne walki z korupcją w Polsce

Na temat procederu korupcji w Polsce mówi się na ogół w dwóch kluczowych wymiarach – etycznym i prawnym. O ile korupcja od strony etycznej odnosi się do demoralizacji w obszarze władzy publicznej, to od strony prawnej wiąże się z nielegalnością określonych zachowań. Mowa tutaj przede wszystkim o wpływie, w sposób zakazany prawem, na decyzje podejmowane przez określone organy władzy publicznej.

Zwalczanie korupcji w Polsce określone zostało w Ustawie z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>3</sup>, a także w konwencji o korupcji z 4 czerwca 1999 roku<sup>4</sup> i konwencji o korupcji z 27 stycznia 1999 roku<sup>5</sup>. Przy czym cele zawarte w tych przepisach skoncentrowały się na ochronie społeczeństwa przed procederem korupcyjnym za pomocą stworzenia odpowiednich zapisów ustawowych i środków zaradczych. Zapisano tam, że korupcja w Polsce jest poważnym zagrożeniem dla powszechnych praw człowieka, praworządności, demokracji, uczciwości i sprawiedliwości społecznej<sup>6</sup>. W przepisach prawnych również określono, jakie działania powinny zostać uznane za przestępstwa. Ujęto tam przekupstwo czynne i bierne funkcjonariuszy publicznych, członków zgromadzeń parlamentarnych, członków zgromadzeń przedstawicielskich, funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, przekupstwa czynne i bierne w sektorze prywatnym, handel wpływami, pranie brudnych pieniędzy pochodzących z procederu korupcyjnego, a także przestępstwa księgowe<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Fragment wystąpienia wiceministra sprawiedliwości Patryka Jakiego w Sejmie 24 lutego 2017 roku [online], witryna internet. <https://www.youtube.com/watch?v=nxCB8xqFlrA>, dostęp z dnia 15.05.2017.

<sup>3</sup> Dz.U. 2006, Nr 104, poz. 708.

<sup>4</sup> Dz.U. 2004, Nr 244, poz. 2443.

<sup>5</sup> Dz.U. 2005, Nr 29, poz. 249.

<sup>6</sup> M. Wypych, *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Warszawa 2012, s. 5–6.

<sup>7</sup> Ibidem.

Konwencję o Przeciwdziałaniu Korupcji w Prawie Cywilnym uchwalono 4 listopada 1999 roku. Wśród 32 państw, Członków Rady Europy, które ją podpisały, była Polska. Jej ratyfikacja miała miejsce w dniu 11 września 2002 roku. Przy czym za główny cel tego aktu prawnego uznano zagwarantowanie tym, którzy doświadczyli szkód w wyniku korupcji, efektywnych środków ochrony ich praw i interesów. Główną rolę odgrywało tutaj uzyskanie odpowiedniego odszkodowania. Włączenie mechanizmów zwalczania korupcji do systemu prawnego państw pomogło w zwalczaniu korupcji, stąd naciskano na Polskę by ta również respektowała prawodawstwo unijne<sup>8</sup>.

W art. 1 § 1 Kodeksu karnego napisano, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Proceder korupcyjny jest zatem karalny w takim zakresie, w jakim kryminalizację jego przewidziały przepisy ustawowe. Kodeks karny obowiązujący w Polsce skoncentrował zatem korupcję w rozdziale XXIX zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”<sup>9</sup>.

Jedną z najczęściej spotykanych form korupcji jest łapownictwo. W kwestii łapownictwa czynnego jest zatem możliwość ukarania grzywną, ograniczenia wolności albo jej pozbawienia w momencie przyjmowania łapówki czy jej wręczenia. W przypadku biernego łapownictwa, kara przewidziana została w zapisach art. 228 § 1 Kodeksu karnego. Stwierdzono tam, że ukarani zostaną ci, co w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmują korzyści majątkowe oraz osobiste<sup>10</sup>. Przy czym łapownictwo bierne określono tam pojęciem „sprzedajność”. Można zatem skazać osobę, która przyjmuje łapówkę, a celem tego zapisu jest gwarancja bezinteresowności działania funkcjonariuszy publicznych w instytucjach państwowych i samorządowych. Dla przykładu, przestępstwem w rozumieniu art. 228 § 1 k.k. jest żądanie łapówki przez policjanta wydziału ruchu drogowego. Jednak nie każda osoba może zostać osądzona z tego artykułu, gdyż mowa tutaj jedynie o pobieraniu łapówek w związku z pełnieniem określonej funkcji publicznej<sup>11</sup>. W art. 115 § 13 k.k. ujęto definicję „funkcjonariusza publicznego”, którym jest Prezydent RP, poseł, senator, radny, sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia oraz w organach dyscyplinarnych. Jest nim także osoba zatrudniona w administracji rządowej, w innym organie państwowym albo samorządu terytorialnego, a także w organie kontroli państwowej albo kontroli samorządu, osoba pełniąca kierownicze funkcje, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego lub Służby Więziennej<sup>12</sup>.

W ustawie z 13 czerwca 2003 roku o zmianie ustaw Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw dopisano § 19, w którym zdefiniowano, kim jest osoba sprawu-

<sup>8</sup> B. Hołyst, *Spoleczne aspekty zjawiska przestępczości wobec kobiet*, „Przegląd Policyjny”, nr 4, 2005, s. 25–30.

<sup>9</sup> Dz.U. 1997, Nr 88, poz. 553.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie: przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów 2005, s. 23–28.

<sup>12</sup> *Czym jest korupcja?...*, s. 8.

jąca funkcję publiczną. Nie był nią już funkcjonariusz publiczny, a członek organu samorządowego i osoba pracująca w jednostce organizacyjnej, która dysponuje środkami publicznymi. Zatem znacznie rozszerzona została grupa osób, która może w związku z korupcją zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej. Znaleźli się w niej: prezesi spółdzielni mieszkaniowych, dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych, lekarze i ordynatorzy szpitali, a nawet diagności samochodowi. Jeśli mamy na uwadze stronę podmiotową przestępstwa, mogły wystąpić różne zachowania korupcyjne, jak przyjmowanie korzyści majątkowych, ich obietnicy, przyjmowanie korzyści osobistych, żądań korzyści majątkowych i osobistych<sup>13</sup>.

Za łapownictwa biernie została przewidziana kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Należy mieć na uwadze, że jeśli osoba winna przestępstwa działała w celu osiągnięcia korzyści majątkowej czy też ją osiągnęła, sąd oprócz kary pozbawienia wolności może nałożyć grzywnę. Jeżeli zaś przestępstwo łapówkarstwa biernego zostało popełnione przez osobę sprawującą funkcję publiczną, wtedy podlegać ma ona karze pozbawienia wolności od 1 do 10 lat<sup>14</sup>.

Należy stwierdzić, że w zapisach k.k. nie ma pełnego zdefiniowania korzyści majątkowej o dużej wartości. W komentarzach do kodeksu autorzy napisali, że do pojęcia takiej korzyści należy zastosować zawartą w art. 115 § 5 k.k. definicję mienia znacznej wartości. Stanowić będzie ona zatem korzyść, której wartość w momencie dokonania czynu zabronionego prawem przekracza dwustukrotną wysokość najniższego wynagrodzenia miesięcznego.

Poprzez ustawę z dnia 9 września 2000 roku<sup>15</sup> zostały dodane do § 6 art. 228 k.k. zapisy dotyczące sytuacji, kiedy łapownictwa biernego dopuszcza się osoba pełniąca funkcję publiczną w obcym państwie lub w międzynarodowej organizacji. Najważniejsze kary w tej kwestii mówią o zakresie od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności.

Kiedy mówimy o łapownictwie czynnym, art. 229 k.k. określa, że za udzielanie albo obietnice udzielania korzyści majątkowych czy osobistych komuś, kto sprawuje funkcję publiczną, grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Podobnie jak w przypadku łapownictwa biernego, istnieje tutaj nieco łagodniejsza kara w sprawie przypadków mniejszej rangi. Mowa tutaj o grzywnie, ograniczeniu wolności oraz pozbawieniu wolności do lat 2. W k.k. określono również formy łapownictwa czynnego, o czym mówi art. 229 § 3–4. Pierwsza dotyczy działania w celu nakłonienia osoby sprawującej funkcję publiczną do naruszenia prawa albo udzielenia korzyści takiej osobie za naruszenie prawa. Przepis ma poważne umocowanie, ponieważ postawiono go na równi w kwestii zagrożenia sankcją karną z zagrożeniem przewidzianym dla biernego łapówkarstwa, gdzie osoba winna może zostać skazana na karę pozbawienia wolności od 1 roku do 10 lat. Należy

<sup>13</sup> C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 234–245.

<sup>14</sup> P. Sitek, *Łapownictwo urzędnicze, polityczne oraz gospodarcze w świetle prawa karnego*, Józefów 2013, s. 99–103.

<sup>15</sup> Dz.U. 2000, Nr 93, poz. 1027.

pamiętać, że karze od 2 lat do 12 lat pozbawiania wolności podlega ten, kto obiecał udzielenie osobie sprawującej funkcję publiczną korzyści majątkowej o znaczącej wartości. Przepisy prawa, o których mowa, zrównały odpowiedzialność tego, kto korumpuje i tego, kto jest korumpowany. Istnieje jednak pewien wyjątek od tego zapisu, bo w art. 229 § 6 k.k. stwierdzono, że „karze nie podlega sprawca czynnego łapownictwa, jeśli korzyść albo jej obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organy ścigania”. Jest to zmiana wprowadzona przez nowelizację kodeksu z czerwca 2003 roku, której celem było złamanie solidarności między biorcą i dawcą łapówki<sup>16</sup>.

Płatnej protekcji dotyczą zapisy art. 230–230a. k.k. Takiego rodzaju przestępstwo zostaje popełnione przez osobę powołującą się na wpływy w jakiejś instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej czy krajowej, a także podejmującą się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą. Takie przestępstwo może mieć postać chwalenia się znajomościami, pokrewieństwem i przyjaźniami w danej instytucji oraz możliwościami załatwienia różnych spraw. Kary za takie czyny oscylują w granicach od 6 miesięcy do 8 lat pozbawiania wolności. W przypadku czynów mniejszego zasięgu, możliwa jest grzywna i kara ograniczenia wolności do lat 2. Tutaj nowelizacja z 2003 roku wniosła w art. 230a zmiany oraz penalizację nowego przestępstwa o nazwie „czynnej płatnej protekcji”. Chodzi o ukaranie tego, kto zdecydowanie dąży do skorzystania z czyjejś protekcji i w tym celu oferuje korzyść majątkową<sup>17</sup>.

W przypadku procederu „nadużywania władzy”, art. 231 k.k. zawiera zapisy o przekraczaniu uprawnień i niedopełnianiu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, który przez swoje postępowanie działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Taka osoba podlega karze pozbawienia wolności do 3 lat. Następny, art. 296 mówi o nadużywaniu zaufania, tj. jeśli ktoś obowiązany do zajmowania się sprawami majątkowymi i działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, nie dopełnia ciężącego na nim obowiązku, albo nadużywa uprawnień wyrządzając podmiotowi znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat<sup>18</sup>.

Przepisy, odnoszące się do korupcji, mówią też o przekupstwie związanym z wyborami, co zostało ujęte w art. 250a. W 2003 roku dodano do tego zapis mówiący, że uprawnieni do głosowania, którzy głosują, w zamian za przyjęcie korzyści majątkowej i osobistej albo za żądanie takiej korzyści, podlegają pozbawieniu wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Trzeba tutaj pamiętać, że ktoś kto udziela takich korzyści podlega takiej samej karze. Jeśli osoba głosująca w zamian za korzyść majątkową zgłosi do organów ścigania informację o przestępstwie, kara wtedy może ulec złagodzeniu, a sąd może odstąpić od jej wymierzenia.

<sup>16</sup> B. Mik, A. Czuj, *Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 roku: rys historyczny i podstawowe problemy interpretacyjne*, Kraków 2003, s. 23-33, 101-108.

<sup>17</sup> *Czym jest korupcja?...*, s. 15–16.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Z korupcją związane są przestępstwa oszustwa kredytowego, subwencyjne i pranie brudnych pieniędzy związanych z przetargami publicznymi. Określono to w art. 297 i 299 k.k. Dnia 16 listopada 2000 roku Sejm RP uchwalił ustawę dotyczącą udaremniania wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych ze źródeł nielegalnych. Ustawa ściśle określiła zasady odnoszące się do tych działań, a także obowiązki podmiotów, które mają swój udział w obrocie finansami w kwestii gromadzenia i przekazywania informacji<sup>19</sup>.

Zasadniczo są trzy drogi, na których istnieje możliwość poddania przestępstw korupcji określonym sankcjom. Jeżeli ktoś osobiście zetknął się z korupcją, wtedy ma możliwość, żeby wobec osoby skorumpowanej drogą służbową wszcząć postępowanie. Dokonuje się to przy pomocy zawiadomienia stosownych organów, takich jak Policja i Prokuratura, zaś w przypadkach wagi szczególnej – CBA<sup>20</sup>.

## 2. CBA, sądownictwo i organizacje pozarządowe jako struktury zwalczające korupcję w Polsce

Najważniejszym organem w Polsce, którego zadaniem jest walka z przestępczością korupcyjną, jest Centralne Biuro Antykorupcyjne, które powołano na podstawie ustawy z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>21</sup>. CBA ma rozległe kompetencje, jego działalność finansowana jest ze środków budżetu państwa, zaś koszty realizacji zadań instytucji podlegają finansowaniu z „funduszu operacyjnego”<sup>22</sup>. CBA składa się ze struktury, która określana jest przez statut nadawany przez Prezesa Rady Ministrów. W jego skład wchodzi Departament Operacyjno-Śledczy, Ochrony, Postępowań Kontrolnych, Analiz, a także Biura: Techniki Operacyjnej, Prawne, Finansów, Kadr i Szkolenia, Logistyki, Teleinformatyki i Kontroli i Spraw Wewnętrznych. W ramach CBA działa też Gabinet Szefa, Zespół Audytu Wewnętrznego<sup>23</sup> oraz delegatury zamiejscowe rozlokowane w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu<sup>24</sup>.

CBA teoretycznie może zatrudniać około 1 tys. osób, ale rzeczywiście zatrudnienie w nim waha się w liczbie około 850 osób, wśród których znajdują się specjaliści rozmaitych dziedzin: pracy operacyjnej, analiz, spraw dochodzeniowo-śledczych, czynności kontrolnych, działań ochronnych, budowania i bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych, ochrony informacji niejawnych i danych osobowych, spraw

<sup>19</sup> Dz.U. 2000, Nr 116, poz. 1216.

<sup>20</sup> W. Jasiński, *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych: przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa 2012, s. 99–104.

<sup>21</sup> Dz.U. 2006, Nr 104, poz. 708.

<sup>22</sup> A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa 2012, s. 187.

<sup>23</sup> *Struktura CBA* [online], witryna internet. <http://www.cba.gov.pl/pl/o-cba/struktura/351,struktura.html>, dostęp z dnia 20.05.2017.

<sup>24</sup> P. Pochodyła, *Pozycja ustrojowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych*, „Zeszyty Naukowe WSEL. Administracja”, nr 1, 2011, s. 230–231.

logistyki, prawnych, audytu wewnętrznego, współpracy międzynarodowej oraz zabezpieczenia i szkolenia kadr<sup>25</sup>.

Mimo że CBA zaliczana jest do służb mundurowych, to nie posiada stopni służbowych, ale istnieją służbowe stanowiska na wzór Policji. Zadania CBA prowadzone są przede wszystkim w obszarach:

- funkcjonowania różnych instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego ujętych w art. 228–231 k.k.<sup>26</sup>, oraz art. 14 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>27</sup>;
- wymiaru sprawiedliwości, ujętym w art. 233, wyborów i referendów, ujętym w art. 250a, porządku publicznego (w art. 258), wiarygodności dokumentów (art. 270–273), mienia (art. 286), obrotu gospodarczego (art. 296–297 oraz 299), a także obrotu pieniędzmi i papierami wartościowymi (art. 310) k.k.;
- finansowania partii politycznych, określonych w art. 49 ustawy z 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych, pod warunkiem że dotyczą korupcji<sup>28</sup>;
- obowiązków podatkowych i rozliczeń z tytułu subwencji i dotacji, co zostało określone ustawie z 10 września 1999 roku k.k. skarbowego, jeżeli dotyczą procederu korupcji<sup>29</sup>.

CBA stanowi najważniejszy organ w Polsce powołany do walki z przestępstwami korupcyjnymi. Jednak warunkiem skutecznego działania w tym obszarze jest ścisła współpraca z innymi strukturami, wśród których ważną rolę powinien odgrywać aparat sądowiczy, do którego przekazywane są sprawy z CBA. Według zapisów Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawowany jest poprzez sądy (Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne i sądy wojskowe). Przy czym organem wymiaru sprawiedliwości nie są prokuratury, które zalicza się *de facto* do organów ścigania. Na przepisy prawne działalności sądownictwa w Polsce składają się: Konstytucja RP z dnia 2 czerwca 1997 r.<sup>30</sup>, *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych*<sup>31</sup>, *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych*<sup>32</sup>, *Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych*<sup>33</sup>, *Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym*<sup>34</sup> i *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*<sup>35</sup>.

Najważniejszym organem nadzorczym wobec sądów powszechnych i wojskowych jest Sąd Najwyższy składający się z Izby Cywilnej, Karnej, Wojskowej

<sup>25</sup> *Informacja o działalności CBA* [online], witryna internet. <http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/broszura-srodek-PL.pdf>, dostęp z dnia 21.05.2017.

<sup>26</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

<sup>27</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 83, poz. 930.

<sup>30</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070.

<sup>32</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 117, poz. 753.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714.



oraz Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Aparat sędowniczy powszechny ma trzy szczeble. Organizacyjnie składa się z sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Sądy powszechne zajmują się orzekaniem w kwestii prawa karnego, rodzinnego, cywilnego, pracy i gospodarczego. Sądy wojskowe należą do karnych i orzekają przede wszystkim w sprawach o przestępstwa dokonywane przez żołnierzy. Sądownictwo administracyjne, funkcjonujące w II RP i zniesione po drugiej wojnie światowej, było stopniowo przywracane od 1980 r., kiedy utworzono Naczelny Sąd Administracyjny. Obowiązująca w Polsce ustawa zasadnicza wprowadziła tzw. zasadę dwuinstancyjności, co dało możliwość powstania wojewódzkich sądów administracyjnych, które zajmują się kontrolą legalności decyzji administracyjnych wobec władzy rządowej i samorządowej<sup>36</sup>.

Sędziów zatrudnionych w polskim wymiarze sprawiedliwości powołuje prezydent na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa<sup>37</sup>. Przepisy mówią, że nie mogą oni należeć do partii politycznych ani związków zawodowych. Bezpośrednio podlegają tylko Konstytucji i ustawom oraz są niezawisli. Posiadają immunitet, nietykalność osobistą, są nieusuwalni, a zawieszenie ich wymaga orzeczenia sądu. Udział reszty obywateli w wymiarze sprawiedliwości określony jest przez ustawy i polega głównie na stosowaniu systemu sądu ławniczego w I instancji w sądach powszechnych oraz wojskowych<sup>38</sup>.

W Polsce ogółem na 100 tys. mieszkańców przypada 26–27 sędziów. Na terenie Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosi ogółem 17,9. Sędziowie I instancji rozpatrują 24,4 sprawy niekryminalne na 100 tys. mieszkańców, w Unii zaś 6,9 spraw. W 2010 roku nakłady na sądy wyniosły 0,85% wydatków publicznych przy medianie Unii Europejskiej 0,40%. W Polsce jest 77,1 prawników na 100 tys. mieszkańców w porównaniu do poziomu unijnego o wielkości 161. Równoległe pomimo zaległości orzeczniczych, duża liczba sędziów delegowana jest na stanowiska urzędnicze do Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie z analizami prowadzonymi przez Ministerstwo, do końca 2012 roku 50% sędziów rejonowych pełniło stanowiska kierownicze: prezesów, ich zastępców i przewodniczących wydziałów<sup>39</sup>.

Po reformach 1989 roku i niepełnych przemianach systemowych w Polsce, organizacje pozarządowe wielokrotnie starały się wprowadzić reformę wymiaru sprawiedliwości, która miała rozwiązać problemy sądownictwa. W latach 2008–2011 przy Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia” działał Zespół ds. Poprawy Funkcjonowania Sądownictwa. Przygotował on wiele propozycji zmian w przepisach, które miały na celu usprawnienie działalności wymiaru sprawiedliwości. W 2011 roku Zespół ds. Poprawy Funkcjonowania Sądownictwa zakończył działalność, podając do publicznej wiadomości, że Ministerstwo Sprawiedliwości ignoruje jego postulaty<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 346–350.

<sup>37</sup> Art. 179 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>38</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 346.

<sup>39</sup> Jarosław Gowin: *Nie jestem wrogiem homoseksualistów* [online], witryna internet. <http://tv.se.pl/wiadomo-sci/jaroslaw-gowin-nie-jestem-wrogiem-homoseksualistow,1571/>, dostęp z dnia 27.05.2017.

<sup>40</sup> Ibidem.

Dopiero po zmianie ekipy rządzącej z PO na PiS udało się zapoczątkować proces rzeczywistej reformy sądownictwa, choć jest on przewidziany na kilka lat. Pociąganie do odpowiedzialności nieuczciwych prawników, prokuratorów czy adwokatów zamieszanych niejednokrotnie w machinacje przestępcze, jak również zniesienie ich podległości jedynie korporacji prawniczej i przywrócenie służenia obywatelom, napotyka na protest wielu klik tego środowiska przyzwyczajonych do nietykalności i traktowania ich jako ludzi uprzywilejowanych<sup>41</sup>.

Niejednokrotnie próbowano wprowadzać reformy sądownictwa, ale nie przynosiły one konkretnych efektów. W 2010 roku z inicjatywy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury uruchomiono program badania kompetencji i wiedzy, budowania profili kompetencyjnych oraz szkoleń specjalistycznych dla prokuratorów i sędziów. Inicjatywy usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości dotyczyły przede wszystkim ograniczenia zakresu kognicji i uproszczenia procedur. W latach 2012–2013 Ministerstwo Sprawiedliwości ograniczyło liczbę stanowisk funkcyjnych w sądach rejonowych oraz rolę sędziów do zarządzania orzecznictwem, nie zaś sprawami administracyjnymi<sup>42</sup>.

Funkcjonowanie CBA w kierunku walki ze zjawiskiem korupcji w Polsce wymaga również współpracy z innymi instytucjami. Najważniejszą strukturą w Polsce do walki z korupcją (jeszcze przed powstaniem w 2006 roku CBA) jest, powołana ustawą z 6 kwietnia 1990 roku, Policja<sup>43</sup>. W jej strukturze poza innymi wydziałami powołano Wydział do Walki z Korupcją, który funkcjonował w Komendzie Stołecznej w Warszawie. O ile na przestrzeni 7 lat istniał on jedynie w tej komendzie, to na skutek coraz szerszego zjawiska przestępczości korupcyjnej, pod koniec września 1997 roku utworzono w wydziałach ds. zwalczania przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich specjalne zespoły do walki z korupcją<sup>44</sup>. Zwalczaniem procederu korupcji zajmowało się wówczas w Polsce tylko jedynie około 80 funkcjonariuszy Policji. Dopiero 15 kwietnia 2000 roku powołano pierwszy w Polsce Wydział ds. Walki z Korupcją w katowickiej Komendzie Wojewódzkiej Policji<sup>45</sup>.

Od 2002 roku Komenda Główna Policji razem z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji zainicjowały wprowadzenie zmian legislacyjnych, co miało wdrożyć bardziej skuteczne instrumenty walki ze zjawiskiem korupcji. W 2002 roku został przyjęty dokument pt. „Strategia Antykorupcyjna”<sup>46</sup>. Powołano również na terenie całej Polski, we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji, Wydziały do Walki z Korupcją. Jeśli w 1997 roku walką z korupcją zajmowało się

<sup>41</sup> S. Janecki, *Konfederacja katowicka*, „w Sieci” z 22–28 maja 2017.

<sup>42</sup> E. Ivanova, *Bezpodstawne akty oskarżenia: pochopne zarzuty uderzą w budżet państwa?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 18 lipca 2014.

<sup>43</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179.

<sup>44</sup> *Policja w walce z korupcją. Opis sposobu działania sprawców w wybranych sprawach*, oprac. KGP, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Program zwalczania korupcji. Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005–2009*, Warszawa 2005, s. 6–9.

około 80 policjantów, to w 2010 roku zaangażowanych w nią było już 300 funkcjonariuszy. Od 2006 roku Policja rozpoczęła ścisłą współpracę z CBA w kwestii ścigania korupcji<sup>47</sup>.

Rozwijający się proceder korupcyjny w Polsce sprawił, że oprócz Policji powoływano inne służby zajmujące się jego ściganiem. Jedną z nich jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która była spadkobierczynią Urzędu Ochrony Państwa. Utworzona została 29 czerwca 2002 roku niedługo po rozwiązaniu UOP<sup>48</sup>. ABW miała zajmować się działalnością związaną z ochroną informacji niejawnych oraz bezpieczeństwem wewnętrznym, teleinformatycznym i ekonomicznym<sup>49</sup>.

Oprócz Policji i rozmaitych służb mundurowych, które współpracują z CBA w kierunku walki z korupcją, są tzw. instytucje pozarządowe. Znajdują się wśród nich organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mogą być efektywne w zwalczaniu korupcji. Są to przeważnie organizacje obywatelskie, powołane przez społeczeństwo i działające z inicjatywy własnej na rzecz interesu publicznego<sup>50</sup>. Instytucje i organizacje pozarządowe są częstokroć określane jako „trzeci sektor” obok publicznego i rynkowego. Mimo że są prywatne i tworzy się je przeważnie z inicjatywy indywidualnych osób, każda z nich działa w interesie publicznym<sup>51</sup>. Ważnym elementem ich funkcjonowania są zgłoszenia o przypadkach korupcji i utrzymywanie stałych kontaktów z CBA celem wzajemnego informowania się o aktualnym stanie zjawiska. Instytucje i organizacje pozarządowe monitorujące korupcję mają znaczny wpływ na jej ograniczenie. Mają one też wpływ na podniesienie kultury prawnej poprzez oddziaływanie na przestrzeganie prawa w funkcjonowaniu administracji publicznej<sup>52</sup>.

Współdziałające z CBA instytucje i organizacje pozarządowe, które monitorują działania korupcyjne w Polsce, nie mają łatwego zadania. Zasadniczym problemem są ich kłopoty finansowe, a społeczeństwo na ogół nie chce wspierać ich inicjatyw<sup>53</sup>. Mimo podejmowania przez te struktury korzystnych inicjatyw, zgłaszaniu CBA przestępstw korupcyjnych i inicjowania wielu wspólnych projektów, brakuje niestety w obszarach ich działania odpowiedniego potencjału i determinacji, które gwarantowałyby dynamiczny rozwój mechanizmów sprzyjających skutecznej walce z korupcją<sup>54</sup>. Jednakże instytucje i organizacje pozarządowe w Polsce

<sup>47</sup> A. Wałęga, *Nierówności ekonomiczne a kapitał ludzki w Polsce*, [w:] M. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. 10, *Gospodarka oparta na wiedzy*, Rzeszów 2007, s. 489–502.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154.

<sup>49</sup> M.P. z 2002 r. Nr 26, poz. 432.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.

<sup>51</sup> P. Frączak, R. Skrzypiec, *Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych* [online], witryna internet. [http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/przejrzysta-gmina\\_0.html#anchor-idp1179616](http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/przejrzysta-gmina_0.html#anchor-idp1179616), dostęp z dnia 28.05.2017.

<sup>52</sup> *Korupcja na przestrzeni wieków*, oprac. CBA, Warszawa 2012, s. 13–22.

<sup>53</sup> *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce...*, s. 19.

<sup>54</sup> *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce, raport z monitoringu* [online], witryna internet. <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Mechanizmyprzeciwdziaaniakorupcji.PDF>, dostęp z dnia 28.05.2017.

nie mają niestety mocnej bazy członkowskiej i społecznego zaplecza. Ich działalność uzależniona jest od finansowania ze środków publicznych. Mają ponadto problemy z wypracowaniem własnych standardów i mechanizmów działania<sup>55</sup>. W ostatnich latach na terenie Polski zarejestrowanych było około 100 tys. różnych organizacji społecznych, z czego jedna trzecia nie była aktywna<sup>56</sup>. Jedynie część z nich działała w obszarze walki z korupcją<sup>57</sup>.

Niełatwym zadaniem jest ocena, czy działalność instytucji pozarządowych oraz organizacji we współpracy z CBA i walka z korupcją są efektywne. Niewątpliwie w wielu kwestiach ich wpływ na politykę antykorupcyjną mógłby być lepszy. Zasadniczym problemem, który rzutuje na efektywność ich działania jest za mała ilość mocnych i dużych organizacji, które mogą mieć rzeczywisty wpływ na politykę antykorupcyjną<sup>58</sup>. Wśród aktywnych instytucji współdziałających na polu walki z korupcją z CBA można wymienić Fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich oraz Transparency International Polska. Ich eksperci od wielu lat regularnie przedstawiają swoje rekomendacje w rozmaitych sprawach dotyczących polityki antykorupcyjnej<sup>59</sup>.

### 3. Skala korupcji w dekadzie działalności CBA (2006–2016)

Przestępstwa korupcyjne powodują zgubne skutki ekonomiczne i społeczne, przyczyniają się do życia społeczeństwa w ubóstwie, mają destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie państwa demokratycznego i na rządy prawa, utrudniają funkcjonowanie handlu, przetrącają kręgosłup finansowy państwa, zagrażają sprawnemu działaniu administracji oraz normom etycznym w sektorze prywatnym, mają wpływ na nawarstwianie się kryzysów społecznych, ekonomicznych i politycznych, stanowią zagrożenie w sferze bezpieczeństwa oraz hamują rozwój społeczno-ekonomiczny państwa. Według organizacji Transparency International do najbardziej zagrożonych sfer życia publicznego należą sektory, w których wykorzystywane są budżetowe środki finansowe – a mianowicie sektor oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, zamówień publicznych i samorządności. Na obszary zagrożeń przestępstwami korupcyjnymi zwróciło uwagę CBA w swoim raporcie. Wyróżniono w nim administrację państwową i samorządową, służbę zdrowia i farmację, oświatę i szkolnictwo wyższe, administrację celną i skarbową, instytucje wdrażające

<sup>55</sup> Edukacja międzynarodowa – Helsińska Fundacja Praw Człowieka [online], witryna internet. <http://www.hfhr.pl/programy/edukacja-miedzynarodowa/>, dostęp z dnia 28.05.2017.

<sup>56</sup> J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, Warszawa 2010, s. 45–47.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

<sup>58</sup> *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2011, s. 6–14.

<sup>59</sup> *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce...*, s. 260.

programy Unii Europejskiej, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także sektor gospodarczy<sup>60</sup>.

Sondaż pn. Barometr Korupcji przeprowadzony na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego wyróżnił obszary najsilniej dotknięte korupcją: służbę zdrowia, polityków, partie i ugrupowania polityczne, urzędy państwowe, samorządy, prokuratury, sądy, Policję, firmy państwowe i prywatne, szkolnictwo, naukę i bankowość<sup>61</sup>.

Od 2006 roku, czyli od czasu powstania CBA, wzrosła liczba realizowanych postępowań przygotowawczych w zwalczaniu korupcji. O ile w 2006 roku było ich tylko 13, to w 2007 roku już 107. Postępowania przygotowawcze realizowane przez CBA w latach 2006–2008 odnosiły się do administracji terenowej, organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, administracji centralnej, służby zdrowia i farmacji, gospodarki, administracji skarbowej, celnej i sportu<sup>62</sup>.

Każde z postępowań przygotowawczych CBA wszczytało na podstawie swoich danych operacyjnych, dokonanych kontroli i powiadomień. Część spraw zostało wyłączonych z innych śledztw, względnie przekazano je CBA przez prokuratury. W wyniku postępowań przygotowawczych CBA w 2008 roku zatrzymano 177 osób, a 346 przedstawiono około 1 tys. zarzutów korupcyjnych<sup>63</sup>.

Po powstaniu CBA skala przestępczości korupcyjnej coraz częściej stawała się dziedziną dosyć dobrze wykrywalną, a niemała liczba spraw stanowiła jedynie wierzchołek góry lodowej. Według prowadzonych analiz i ankiet, poziom dynamiki zagrożeń korupcyjnych w Polsce w latach 2007–2008 przedstawiał się następująco:

- w dziedzinie sprzedajności urzędniczej nastąpił spadek o 15% (w 2007 r. – 490 spraw, a w 2008 r. – 416);
- w dziedzinie przekupstwa miał miejsce spadek o 9% (w 2007 r. – 1,7 tys. spraw, a w 2008 – 1,6 tys.);
- w dziedzinie płatnej protekcji nastąpił spadek o 10,9% (w 2007 r. – 129, a w 2008 – 115 spraw);
- w dziedzinie nadużyć i przekraczania uprawnień nastąpił spadek o 9,2% (w 2007 r. – 4,1 tys. spraw, a w 2008 – 3,7 tys.);
- w dziedzinie korupcji wyborczej nastąpił spadek o 80% (w 2007 r. – 20, a w 2008 – 4 sprawy);
- w dziedzinie korupcji gospodarczej nastąpił spadek o 25,7% (w 2007 r. – 35, a w 2008 – 26);
- w dziedzinie korupcji sportowej nastąpił wzrost o 50% (w 2007 r. – 6, a w 2008 – 9 spraw)<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> J. Bil, *Obszary, mechanizmy i skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. III, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>61</sup> *Raport z Badań, Barometr Korupcji 2007, Fundacja im. Stefana Batorego*, Warszawa 2008, s. 4.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>63</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2008 roku*, oprac. MSWiA, Warszawa 2009, s. 41.

<sup>64</sup> *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2007 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2008, s. 3.

W 2009 roku CBA realizowało działania dotyczące ochrony antykorupcyjnej programów realizowanych przez państwo, a także przedsięwzięć ekonomicznych. Walkę ze zjawiskiem korupcji potwierdził wzrost liczby prowadzonych spraw operacyjnych (625 spraw) i postępowań przygotowawczych (398 postępowań). Łączna liczba śledztw była o prawie 43% wyższa wobec ich liczby z 2008 roku. W 2009 roku CBA wszczęła 225 kolejnych postępowań przygotowawczych, zaś całkiem zakończono 195 spraw. Postępy w liczbie wytyczonych postępowań widoczne były już od utworzenia CBA. O ile w 2006 roku prowadzono tylko 13 postępowań, to w roku 2007 już 107, w 2008 – 278<sup>65</sup>, natomiast w 2009 roku 398 spraw o korupcję<sup>66</sup>.

W 2010 roku skala korupcji w Polsce objęła 257 wszczętych spraw, zaś 320 zostało całkowicie zakończonych. Ogólna liczba spraw przygotowawczych prowadzonych przez CBA wzrosła wówczas do 586, a zatem korupcja była przedmiotem ponad 40% śledztw. W latach 2006–2010 ogólna wartość zabezpieczonego mienia w ramach spraw CBA o korupcję wynosiła: 11,5 mln zł (2006 r.), 12,9 mln zł (2007 r.), 12 mln zł (2008 r.), 10,3 mln zł (2009 r.), 11 mln zł (2010 r.)<sup>67</sup>. W 2011 roku wzrost zabezpieczonego mienia wzrósł aż do poziomu 50,6 mln zł<sup>68</sup>. Wówczas CBA wszczęło 256 kolejnych spraw o korupcję, a zakończono 227. Przy czym udział spraw dotyczących terenowej administracji rządowej z 23% w roku poprzednim wzrósł do 29%, dotyczących organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości wzrósł z 7% do 10%, a administracji celnej i skarbowej z 4% do 5%<sup>69</sup>.

Korupcja w 2012 roku dotyczyła 492 spraw prowadzonych przez CBA. Przy czym w jej jednostkach wszczęto 208 spraw, zaś zakończono 218. Śledztwa, które prowadziło CBA w 2012 roku dotyczyły przede wszystkim dziedziny administracji samorządowej, gospodarki, administracji rządowej i centralnej, a także programów unijnych. Przy czym wartość zabezpieczonego mienia oszacowano na 33,7 mln zł<sup>70</sup>.

W 2013 roku korupcja w Polsce stanowiła najbardziej niepokojące zjawisko. Raport Unii Europejskiej dowiódł, że 82% Polaków było zdania, że korupcja w ich kraju jest zjawiskiem powszechnym. Zalecenia unijne w 2013 roku mówiły o wzmocnieniu zasad ochrony antykorupcyjnej spółek Skarbu Państwa<sup>71</sup>. Przy czym skala korupcji w Polsce w Indeksie Percepcji Korupcji w 2013 roku została określona dosyć wysoko, ponieważ Polska znalazła się tam na 38 miejscu listy

<sup>65</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 roku*, oprac. MSWiA, Warszawa 2010, s. 140.

<sup>66</sup> *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2009 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2010, s. 5.

<sup>67</sup> *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2010 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2011, s. 5–6.

<sup>68</sup> *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2011 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2012, s. 5.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>70</sup> *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2012 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2013, s. 4–5.

<sup>71</sup> *Skala korupcji w Polsce „niepokojąca”* [online], witryna internet. <http://parezja.pl/ke-skala-korupcji-polsce-niepokojaca/>, dostęp z dnia 1.06.2017.

państw objętych ankietą (ewaluacją objęto 177 krajów, z których więcej niż dwie trzecie osiągnęło mniej niż 50 punktów)<sup>72</sup>.

W latach 2014–2015 dziedziny najbardziej zagrożone korupcją dotyczyły: infrastruktury, informatyzacji administracji publicznej, przeznaczania oraz wykorzystywania środków z Unii Europejskiej, sektora obronnego, ochrony zdrowia, sektora energetycznego, ochrony środowiska i urzędników<sup>73</sup>.

W latach 2016–2017 jednym z najważniejszych zadań władz były działania w kierunku faktycznego ścigania zorganizowanych grup przestępczych, które wyprodukowały z Polski miliardy złotych, uprawiając przy okazji proceder korupcyjny. Jedną z najbardziej bulwersujących spraw był proceder korupcyjny w ramach dzikiej reprivatyzacji dokonywanej w stolicy i – jak się później okazało – w całej Polsce. Fakty te ujawniły przy okazji wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości i samej CBA, która, jak potwierdzono, mogłaby działać o wiele lepiej. „Parasol polityczny” rządzących Polską w latach 2007–2015 ujawnił rozmaite patologie, łącznie z celowym hamowaniem niektórych śledztw, a także umarzaniem albo ich celowym przewlekaniem na poziomie sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Podjęta w 2017 roku reforma organów ścigania, sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości ma sprawić, że struktury te zaczną faktycznie działać.

#### 4. Aparat sędowniczy a CBA

Oprócz CBA, nadrzędną rolę w procesie ścigania procederu korupcji odgrywa aparat sędowniczy, który jest narzędziem karania winnych przestępstw. Jednakże biorąc pod uwagę okres od 2006 roku, czyli od powołania CBA, jego funkcjonowanie powoduje, że wiele spraw korupcyjnych nie zostało pozytywnie doprowadzonych do końca. O takim stanie rzeczy w tych latach decydowało wiele patologii obecnych na szczytach władzy. Wiele afer w nadmienionym okresie dokonywało się za przyzwoleniem czołowych polityków, często zainteresowanych dobrami materialnymi i ułatwiających działania grupom przestępczym, które w powiązaniu z aparatem sędowniczym i wymiarem sprawiedliwości, wymuszały, korumpując polityków, by ci uchwalali korzystne dla nich przepisy prawne. Środowisko wymiaru sprawiedliwości odgrywało tutaj jedną z głównych ról i samo brało udział w procederze korupcyjnym. W ramach tzw. korupcji legislacyjnej utworzyły się kliki o wzajemnych powiązaniach, które czerpały korzyści z uprawianego procederu, zapominając jednocześnie do czego są powołane.

Główną patologią sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości w omawianych latach było to, że znaczna część tego środowiska (zwłaszcza na kluczowych

<sup>72</sup> Indeks Percepcji Korupcji CBA [online], witryna internet. <http://www.cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antykorum/2964,Indeks-Percepcji-Korupcji-2013.html>, dostęp z dnia 1.06.2017.

<sup>73</sup> Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce, oprac. CBA, Warszawa 2014, s. 13–14, 17–19, 23–25, 29–31, 35–37, 41–42, 45, 49–50; Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce. Zestawienia kwartalne, oprac. CBA, Warszawa 2015, s. 17–24.

stanowiskach) kierowała się wyłącznie zyskiem materialnym. Doprowadziło to do skrajnych sprzeczności, gdyż aparat który miał karać za proceder korupcyjny sam był skorumpowany i priorytetową dla niego sprawą był zysk korporacji prawniczej. Potwierdzało to wiele spraw nie tylko korupcyjnych, ale i innego rodzaju, gdzie kosztem wielu wysiłków Policji ścigano przestępców, zaś sądy potrafiły za kaucją szybko ich zwolnić. Również na zamówienie polityczne wiele spraw przekazanych do sądów z CBA celowo utknęło lub zostało umorzonych, aby pewne prominentne osoby nie utraciły stanowisk i wpływów. Odgórna inicjatywa władz w kierunku zmiany tego stanu rzeczy powoduje, że skorumpowane elity sędziowskie, działające na zamówienie, grupują się i chcą wyrazić swój protest<sup>74</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że polskie elity polityczne, będące w zмовie ze skorumpowaną częścią palestry i wymiaru sprawiedliwości, cechowały w omawianym okresie cztery charakterystyczne źródła wyzwalające mechanizmy korupcyjne i wpisujące się zarazem w klasyczne podręcznikowe polityczne źródła korupcji:

- brak dojrzałości polityczno-społecznej klasy politycznej (postrzeganie obszaru swego działania jak własnego folwarku),
- żądza władzy za wszelką cenę,
- brak konkretnych sankcji wobec polityków uwikłanych w nadużycia,
- niejasny status lobbystów, którzy najczęściej wywierają wpływ na polityków w celu zrealizowania swoich interesów<sup>75</sup>.

W polskim wymiarze sprawiedliwości w wydawaniu wyroków za przestępstwa korupcyjne orzeka się na ogół karę pozbawienia wolności, w tym z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a także karę grzywny. Jednakże kara grzywny orzekana niezależnie od kary pozbawienia wolności stanowi w zamierzeniu dodatkową dolegliwość o charakterze materialnym. Nakłada się ją w sytuacji, kiedy osoba winna osiągała z przestępstwa korzyść majątkową. Jednak w praktyce, od powołania CBA sprawy przekazywane do sądów, mimo że czyniono to regularnie, nie były sprawnie przeprowadzane przez sądy. Mimo znacznego wzrostu zatrudniania w sądownictwie, w wielu przypadkach nie kończyły się one szybkim skazaniem, zaś przewlekłość w procesach była zjawiskiem spotykanym powszechnie, co stało się kolejną patologią i kompromitowało wymiar sprawiedliwości<sup>76</sup>. Owa niewydolność sądownictwa w sprawach o proceder korupcyjny stanowi w zasadzie główny problem wymiaru sprawiedliwości od początku III RP. Ponadto, samą jakość usług sądowniczych cechuje znaczna rozbieżność w poszczególnych sądach. O ile jakość zasądzonych spraw i brak ich rzetelnego doprowadzenia do końca jest zasadniczym problemem polskiego sądownictwa w sprawach o przestępstwa korupcyjne, to na drugim miejscu jest przewlekłość w prowadzonych sprawach. W wielu raportach

<sup>74</sup> S. Janecki, *Konfederacja katowicka...*, op. cit.

<sup>75</sup> K. Dziętzyk, *Zjawisko korupcji jako element życia społecznego*, „Seminar” t. 37, nr 3, 2016, s. 114–117.

<sup>76</sup> Z. Kukula, *Przestępczość korupcyjna w orzecznictwie sądowym. Aspekty materialne i procesowe. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2014, s. 121–127.



przygotowanych przez organizacje rządowe i pozarządowe te dwa czynniki wskazuje się jako główny problemem sądownictwa<sup>77</sup>.

Opóźnienia i przewlekłość w sprawach o korupcję, mają miejsce zarówno po stronie sądów, jak i prokuratur. Bezczynność tę nierzadko uznaje się za bezprawną przez organy wyższej instancji. Należy dodać, że prowadzone przez Trybunał Konstytucyjny i Ministerstwo Sprawiedliwości analizy w latach 2006–2014 dowiodły, że postępowania o przestępczość korupcyjną w Polsce są rzekomo „kosztowne i długotrwałe”. Mimo że przewlekłość postępowań sądowych i nadmierne przedłużanie tymczasowego aresztowania zostały określone jako niezmiernie istotne słabości polskiego wymiaru sprawiedliwości, niewiele uczyniono, żeby polepszyć ten stan rzeczy. Odnosi się wrażenie, że różne werdykty i analizy z jednej strony miały pozornie wykazać w społeczeństwie, że władze usiłują walczyć z patologią przewlekłości spraw o korupcję, podczas gdy w rzeczywistości chodziło o zamocowanie i utrwalanie działającego w Polsce układu wzajemnych korzyści między rządzącymi a sądownictwem, w którym priorytetem było hamowanie spraw mogących doprowadzić, w przypadku niektórych prominentnych osób, do utraty funkcji.

Niewydolność polskich sądów w sprawach o korupcję ma również inne przyczyny, o których niejednokrotnie sygnalizowało środowisko sędziowskie. Zaliczono do nich szeroką kognicję oraz archaiczny, zbiurokratyzowany i nadmiernie rozbudowany system, opierający się na zbyt dużej ilości procedur. Taki system często wymuszał na sędziach np. przesłuchiwanie kilkuset nic nie wnoszących do sprawy świadków. Poważnym problemem są także zarządzenia działające na zasadzie prawa powielaczowego. Określają one przykładowo minimalną liczbę spraw na wokandy w ciągu dnia. Skutkuje to wyznaczaniem terminów rozpraw co kilka miesięcy i rozciąganiem w czasie nawet bardzo prostych spraw na wiele lat<sup>78</sup>. Przyczyną tego, według Ministerstwa Sprawiedliwości, jest przyzwyczajenie do tradycyjnego obiegu dokumentów oraz biurokratyczne nawyki obecne od czasów PRL. Wpływa to negatywnie na szybkość obiegu dokumentów, który pozostawia wiele do życzenia w polskich realiach.

W latach 2006–2016 łącznie około 80% wyroków za przestępstwa korupcyjne sądy polskie wydały w zawieszeniu, co *de facto* nie jest uznawane za wyrok. W przypadku spraw o korupcję w sądach na ogół mały odsetek winnych proceduru osadzony jest w więzieniach, a zdecydowana większość zasądzona ma kary w zawieszeniu albo zostały one umorzone z niejasnych przyczyn. Jesienią 2014 roku Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że za sprzedajność osądzono łącznie 499 osób, zaś skazanych zostało tylko 340. Karę pozbawienia wolności zasądzono wobec 332 osób, w tym w zawieszeniu wobec 309. Za korupcję osądzono ogółem 1814 osób, z czego 1666 skazano. Karę pozbawienia wolności sądy wymierzyły 1565 osobom, a w zawieszeniu 1517. Mało optymistyczne wyniki ma również

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem.

osądzanie za płatną protekcję. Dla przykładu, w 2013 roku sądy osądziły za ten proceder ogółem 251 osób, z czego 212 zasądzono wyroki. Z kolei karę pozbawienia wolności orzeczono w przypadku 203 osób, a 186 z nich karę zawieszono. Daje to – jak już wyżej wspomniano – około 80% wyroków, które zamieniono na zawieszono<sup>79</sup>.

Jak wynika z powyższego, korupcja stanowi priorytet dla polityki karnej i polskiego sądownictwa w walce z przestępczością. Jednakże nie jest zadaniem łatwym skuteczne zwalczanie tej plagi, w czasie kiedy wymiar sprawiedliwości staje się ofiarą nacisków nieuczciwych polityków i grup lobbujących własne interesy w celu odciążania i unikania odpowiedzialności karnej. Efektem tego działania na zamówienie jest skłonność sądów do odkładania wyroków w czasie<sup>80</sup>.

Mimo że CBA regularnie przekazuje do sądów wiele prowadzonych spraw o korupcję, widoczne jest, że sprawy te już na etapie przejścia przez aparat sądowiczy ulegają licznym urzędowym procedurom, które charakteryzują typowe dla polskiego wymiaru sprawiedliwości symptomy, jak przewlekłość postępowań, brak rzekomych „dostatecznych dowodów”, odkładanie procesów, opieszałość w działaniu itp. Wszystko to ma znaczny wpływ na hamowanie procesu skazania za konkretne sprawy. Jak wspomniano, część wniosków CBA przekazywanych do sądów jest z rozmaitych powodów odrzucana, mimo że są konkretne dowody, żeby wszcząć procedurę zmierzającą do skazania winnych przestępstwa korupcyjnego. Odnosi się wrażenie, że w CBA i aparacie sądowiczym istnieją jakieś nie do końca jasne kryteria załatwiania poszczególnych spraw. Pewne jest, że obie struktury są uzależnione od wpływów politycznych, co stanowi już sporą patologię. Nie dodaje temu środowisku wiarygodności fakt ujawnienia mechanizmu korupcji w Sądzie Najwyższym<sup>81</sup>. CBA z kolei kilkakrotnie dało się poznać opinii publicznej jako instytucja nie do końca wiarygodna, podatna na rozmaite wpływy oraz działająca nierzetelnie i nieuczciwie. Przykładem jest mianowanie na wysokie funkcje w CBA osób, które w przeszłości „rozpracowywane” były pod kątem udziału w procederze korupcyjnym. Nie należą również do odosobnionych przypadków działania CBA skierowane wobec prominentnych osób tuż przed wyborami, które mają na celu szybkie ich skompromitowanie i podważenie wiarygodności wśród społeczeństwa<sup>82</sup>.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu CBA mają swój rodowód również w obecnym, przez niemal całą III RP, wpływie ludzi tajnych służb peerelowskich doświadczonych przez lata w działaniach przestępczych. Przeniknięcie ich po 1989 roku do III RP i rzeczywisty brak objęcia ich weryfikacją ma dzisiaj kolosalny

<sup>79</sup> A. Łukaszewicz, *Korupcja w zawiasach*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2014.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> *Korupcja w Sądzie Najwyższym? Prezes SN – pozostajemy w dyspozycji prokuratury*, „Wprost” z 12 grudnia 2014.

<sup>82</sup> Macierewicz o akcji CBA w biurze Burego: „Działanie na zamówienie polityczne” [online], witryna internet. <http://niezalezna.pl/57314-macierewicz-o-akcji-cba-w-biurze-burego-dzialanie-na-zamowienie-polityczne>, dostęp z dnia 25.05.2017.

wpływ na działalność CBA, ABW i wymiaru sprawiedliwości w walce z korupcją. *De facto* służby te zajmują się ściganiem procederu korupcyjnego, do którego powstania same się przyczyniają. Elementem tej gry jest podział zyskami z procederu przestępczego między grupami zaangażowanymi w jego uprawianie. Dobrym przykładem jest ujawniona afera reprivatyzacyjna, która kwitła przez wiele lat w stolicy i innych miastach<sup>83</sup>.

Podstawowym problemem nieprawidłowości w zwalczaniu korupcji w Polsce jest nieczysta przeszłość ludzi zajmujących się jej ściganiem i osądzaniem. Osoby takie, ścigając przestępstwa i mając pełne dane o rozpracowywanych grupach przestępczych, same widząc dla siebie korzyści materialne, uczestniczą w procederze przestępczym i tworzą siatkę wzajemnych zależności, opierających się na korumpowaniu. Dlatego zarówno w aparacie wymiaru sprawiedliwości, jak i CBA kluczowe funkcje muszą pełnić ludzie uczciwi i mający głównie na celu nie dobro osobiste, a interes państwa polskiego. Jeśli taki warunek będzie spełniony, wówczas można mówić o sprawnie i skutecznie działającym państwie prawa. Dlatego funkcjonowanie obu nadmienionych struktur wymaga konkretnych zmian. Istotne są też zmiany w systemie prawa, które w wielu przypadkach postępowań w sprawie korupcji okazały się mało lub w ogóle nieskuteczne. Orzecznictwo sądowe, które dotyczy przepisów antykorupcyjnych charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem. Dysproporcje odnoszą się nawet do spraw dopuszczalnych sposobów interpretowania przepisów antykorupcyjnych, w sytuacji kiedy te budzą jakieś wątpliwości.

Współpraca CBA z sądami wymaga w Polsce pilnego stworzenia jednolitego i precyzyjnego systemu antykorupcyjnego, który nie będzie oparty na działaniach pozorowanych, ale takiego który sprawi, że struktury te będą ze sobą współpracować, co od razu wpłynie na poprawę ścigania i karania za korupcję. Wypracowanie wspólnych mechanizmów dla CBA i sądownictwa musi niewątpliwie leżeć w interesie ich samych, ale też władz Polski i obywateli, którzy niejednokrotnie informują o praktykach korupcyjnych.

## Podsumowanie

Celem artykułu było omówienie najważniejszych aspektów wpływających na skuteczność działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego współpracę z aparatem sędowniczym w Polsce, w obszarze zwalczania zjawiska korupcji. Działające od 2006 roku CBA stanowi istotną i wyspecjalizowaną instytucję w walce z korupcją. O ile sama idea jego powołania jest dobra, to instytucja nie jest pozbawiona wad i od jej powołania miało miejsce wiele nieprawidłowości. Obecnie jednak trwają prace w kierunku ich wyeliminowania i usprawniania pracy CBA. Prace w tym kierunku również dotyczą wymiaru sprawiedliwości, którego

<sup>83</sup> M. Sierakowski, *Dylemat czystych rąk*, „Polityka” z 4 października 2016.

działania skutecznie hamowały przez wiele lat osądzenie winnych korupcji, zwłaszcza pełniących decyzyjne funkcje państwowe.

W Polsce, gdzie mechanizmy korupcyjne były przez wiele lat niemalże wpisane w funkcjonowanie państwa, kroki w kierunku rzeczywistych reform są tym bardziej zawile i trudne do przeprowadzenia. Uformowania zjawiska korupcji w Polsce upatrywać należy przede wszystkim w specyfice systemu. W PRL, gdzie obywatel nie miał na ogół nic albo miał niewiele, „dojścia” do odpowiednich osób były złotym środkiem. Mimo że tego systemu nie ma już w Polsce oficjalnie od 1989 roku, mentalność ludzi, że aby coś załatwić trzeba wręczyć „nagrodę”, istnieje do dziś. Funkcjonują również wywodzące się z PRL niebezpieczne powiązania ludzi służb, przestępców, polityków i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, którzy, tworząc uprzywilejowane kasty, hamują uczciwe procesy antykorupcyjne.

Biorąc pod uwagę, że korupcję w Polsce przez wiele lat można było spotkać w każdej dziedzinie życia, począwszy od urzędów, banków, mediów, firm, na służbie zdrowia i usługach prawnych, CBA i Policji skończywszy, walka z nią jest niełatwa. Jak nadmieniono, tylko dobór uczciwej kadry służb ścigających korupcję, a także ich współpraca z obywatelami i politykami chętnymi do rzeczywistego podjęcia walki z patologiami, może zmienić obecny stan rzeczy. Władze polskie nie mogą wspierać i promować korupcji, stwarzając jedynie pozory jej ścigania. Nie mogą też wykorzystywać jej do walki o zdobycie władzy w okresie kampanii wyborczych.

Współpracę CBA z aparatem sądowniczym pomnażają liczne patologie. Jest on niestety zdominowany przez opieszałość, biurokrację, przewlekłość w działaniu i sam nierzadko ulega mechanizmom korupcyjnym. Konkludując, należy stwierdzić, że współdziałanie na linii CBA – wymiar sprawiedliwości, nie należy delikatnie mówiąc, do silnych stron polityki antykorupcyjnej. O ile CBA w miarę sprawnie oddaje poszczególne sprawy do sądów, to one niestety hamują szybkie skazanie winnych. Do tego dochodzi „dziurawe” prawo i niejasne powiązania decydujące o umarzaniu postępowań, które w pierwszym rządzie powinny być doprowadzone do końca. Mimo że wiele razy mówi się, że sądownictwo polskie od lat wymaga gruntownej reformy, w praktyce dopiero zmiana władz w 2015 roku dała szansę na jej podjęcie. Nie dodaje tutaj optymizmu fakt, że około 80% spraw karnych o proceder korupcyjny kończy się jedynie wyrokiem w zawieszeniu.

Mając na uwadze powyższe konkluzje oraz po przeanalizowaniu problematyki poruszonej w artykule, Autor wyciąga następujące wnioski:

- dla korporacji prawniczej ważniejsze jest podzielenie się zyskiem i dobrami materialnymi niż rzeczywiste, uczciwe i rzetelne doprowadzenie spraw o korupcję do końca – stąd bardziej opłaca się nie karać, niż w pełni karać;
- dzięki ludziom uprawiającym proceder korupcyjny i zorganizowanym grupom przestępczym aparat sądowniczy otrzymuje duży zastrzyk środków finansowych, ale w zamian za odciążenie i umarzanie spraw;

- CBA *de facto* doprowadziło wiele spraw do końca, ale sporo tych mających związek z wysoko postawionymi prominentami i grupami przestępczymi obracającymi milionami złotych – „utknęło”;
- nie jest dobrym pomysłem powoływanie dużej liczby struktur zajmujących się ściganiem korupcji, bo w takiej sytuacji na ogół pozorują one ściganie przestępczości; podobnie jest z nadmiernie rozwiniętą biurokracją w wymiarze sprawiedliwości (26–27 sędziów na 100 tys. obywateli i jednocześnie duża przewlekłość w prowadzeniu spraw w Polsce, to najwyższy wskaźnik w Europie);
- głośne sprawy aferowe o korupcję z udziałem prominentnych polityków to wyreżyserowana przez CBA gra na zamówienie polityczne stwarzająca pozory ścigania korupcji, *de facto* będąca wykreowaną przez nie fikcją.

Skuteczność sądownictwa polskiego oraz CBA w walce z korupcją w Polsce stanowi problem najwyższej rangi. Patologie ukształtowane w PRL niestety do dziś dają o sobie znać. Nie chodzi o to, by walkę z korupcją podejmowało wiele instytucji, bo doświadczenia wykazały, że biurokracja pogarsza skuteczność działania. Ważne jest, aby w społeczeństwie oraz wśród polityków istniała powszechna jednomyślność i chęć do walki z korupcją. Jednak zasadnicze stanowisko w tej kwestii powinny zajmować władze państwowe. W myśl powiedzenia, że przykład idzie z góry, jeśli politycy, stawiający sobie za najważniejszy cel dobro Polski, będą potępiać zjawisko korupcji, to i społeczeństwo z biegiem czasu poprze ich inicjatywy.

#### BIBLIOGRAFIA

- [1] Art. 179 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- [2] BIL J., *Obszary, mechanizmy i skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. III, Warszawa 2012.
- [3] DOBROWOLSKI Z., *Korupcja w państwie: przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów 2005.
- [4] Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179.
- [5] Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.
- [6] Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679.
- [7] Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- [8] Dz.U. z 1997 r. Nr 117, poz. 753.
- [9] Dz.U. z 1999 r. Nr 83, poz. 930.
- [10] Dz.U. z 2000 r. Nr 93, poz. 1027.
- [11] Dz.U. z 2000 r. Nr 116, poz. 1216.
- [12] Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857.
- [13] Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070.
- [14] Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.
- [15] Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052.
- [16] Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.
- [17] Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

- [18] Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249.
- [19] Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.
- [20] Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154.
- [21] Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.
- [22] Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714.
- [23] DZIETCZYK K., *Zjawisko korupcji jako element życia społecznego*, „Seminare”, t. 37, 2016, nr 3.
- [24] *Edukacja międzynarodowa – Helsińska Fundacja Praw Człowieka* [online], witryna internet. <http://www.hfhr.pl/programy/edukacja-miedzynarodowa/>, dostęp z dnia 28.05.2017.
- [25] Fragment wystąpienia wiceministra sprawiedliwości Patryka Jakiego w Sejmie 24 lutego 2017 roku [online], witryna internet. <https://www.youtube.com/watch?v=nxCB8xqFlrA/>, dostęp z dnia 15.05.2017.
- [26] FRĄCZAK P., SKRZYPIEC R., *Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji poza-rządowych* [online], witryna internet. [http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/przejrzysta-gmina\\_0.ht\\_m1#anchor-idp1179616/](http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/przejrzysta-gmina_0.ht_m1#anchor-idp1179616/), dostęp z dnia 28.05.2017.
- [27] GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 346–350.
- [28] GOWIN J., *Nie jestem wrogiem homoseksualistów* [online], witryna internet. <http://tv.se.pl/wiadomosci/jaroslaw-gowin-nie-jestem-wrogiem-homoseksualistow,1571//>, dostęp z dnia 27.05.2017.
- [29] HERBST J., GUMKOWSKA M., RADECKI P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, Warszawa 2010.
- [30] HOŁYST B., *Spoleczne aspekty zjawiska przestępczości wobec kobiet*, „Przegląd Policyjny” 2005, nr 4.
- [31] *Indeks Percepcji Korupcji CBA* [online], witryna internet. <http://www.cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antykorum/2964,Indeks-Percepcji-Korupcji-2013.html> /, dostęp z dnia 1.06.2017.
- [32] *Informacja o działalności CBA* [online], witryna internet. <http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/broszura-srodek-PL.pdf>, dostęp z dnia 21.05.2017.
- [33] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2007 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2008.
- [34] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2009 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2010.
- [35] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2010 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2011.
- [36] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2011 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2012.
- [37] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2012 roku*, oprac. CBA, Warszawa 2013.
- [38] IVANOVA E., *Bezpodstawne akty oskarżenia: pochopne zarzuty uderzą w budżet państwa?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 18 lipca 2014.
- [39] JANECKI S., *Konfederacja katowicka*, „w Sieci” z 22–28 maja 2017.
- [40] JASIŃSKI W., *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych: przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa 2012.

- [41] KOBYLIŃSKA A., MAKOWSKI G., SOLON-LIPIŃSKI M. (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa 2012.
- [42] *Korupcja na przestrzeni wieków*, oprac. CBA, Warszawa 2012.
- [43] *Korupcja w Sądzie Najwyższym? Prezes SN – pozostajemy w dyspozycji prokuratury*, „Wprost” z 12 grudnia 2014.
- [44] KUKUŁA Z., *Przestępczość korupcyjna w orzecznictwie sądowym. Aspekty materialne i procesowe. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2014.
- [45] ŁUKASZEWICZ A., *Korupcja w zwiasach*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2014.
- [46] *Macierewicz o akcji CBA w biurze Burego: „Działanie na zamówienie polityczne”* [online], witryna internet. <http://niezalezna.pl/57314-macierewicz-o-akcji-cba-w-biurze-burego-dzialanie-na-zamowienie-polityczne>, dostęp z dnia 25.05.2017.
- [47] MIK B., CZUJ A., *Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 roku: rys historyczny i podstawowe problemy interpretacyjne*, Kraków 2003.
- [48] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce, raport z monitoringu* [online], witryna internet. <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Mechanizmyprzeciwdziaania-korupcji.PDF>, dostęp z dnia 28.05.2017.
- [49] M.P. z 2002 r. Nr 26, poz. 432.
- [50] NOWAK C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- [51] POCHODYŁA P., *Pozycja ustrojowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Administracja” 2011, nr 1.
- [52] *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*. Raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- [53] *Policja w walce z korupcją. Opis sposobu działania sprawców w wybranych sprawach*, oprac. KGP, Warszawa 2010.
- [54] *Program zwalczania korupcji. Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005–2009*, Warszawa 2005.
- [55] *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, oprac. CBA, Warszawa 2014.
- [56] *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce. Zestawienia kwartalne*, oprac. CBA, Warszawa 2015.
- [57] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2008 roku*, oprac. MSWiA, Warszawa 2009.
- [58] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 roku*, oprac. MSWiA, Warszawa 2010.
- [59] *Raport z Badań, Barometr Korupcji 2007*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.
- [60] SIERAKOWSKI M., *Dylemat czystych rąk*, „Polityka” z 4 października 2016.
- [61] SITEK P., *Łapownictwo urzędnicze, polityczne oraz gospodarcze w świetle prawa karnego*, Józefów 2013.
- [62] *Skala korupcji w Polsce „niepokojąca”* [online], witryna internet. <http://parezja.pl/ke-skala-korupcji-polsce-niepokojaca>, dostęp z dnia 1.06.2017.
- [63] *Struktura CBA* [online], witryna internet. <http://www.cba.gov.pl/pl/o-cba/struktura/351,struktura.html>, dostęp z dnia 20.05.2017.
- [64] WAŁĘGA A., *Nierówności ekonomiczne a kapitał ludzki w Polsce*, [w:] M. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. 10, *Gospodarka oparta na wiedzy*, Rzeszów 2007.
- [65] WYPYCH M., *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Warszawa 2012.