

PRAWNE INSTRUMENTY ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI PRZEZ KONTROLĘ SKARBOWĄ

Andrzej Melezini

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWNE INSTRUMENTY ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI PRZEZ KONTROLĘ SKARBOWĄ

Andrzej Melezini



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

Stan prawny na 1 listopada 2012 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Bogumił Brzeziński

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie

Andrzej Gudowski

Układ typograficzny

Marta Baranowska

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN 978-83-264-3998-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów /9

Od autora /15

Wstęp /17

Rozdział I

Uwagi wprowadzające /25

1. Zjawisko korupcji /25
 - 1.1. Definicja korupcji /25
 - 1.2. Działania antykorupcyjne /33
 - 1.3. Zagrożenia korupcją w Polsce w świetle badań statystycznych /40
2. Kryminalizacja urzędniczych przestępstw korupcyjnych /43
 - 2.1. Katalog osób odpowiedzialnych za popełnianie urzędniczych przestępstw korupcyjnych /43
 - 2.2. Łapownictwo bierno /45
 - 2.3. Łapownictwo czynne /50
 - 2.4. Płatna protekcja /52
 - 2.5. Nadużycie funkcji publicznej /55
3. Międzynarodowe standardy w zakresie zwalczania urzędniczych przestępstw korupcyjnych /58
 - 3.1. Zagrożenie przestępczością korupcyjną w ujęciu międzynarodowym /58
 - 3.2. Działalność instytucji prawa międzynarodowego w zakresie zwalczania korupcji /59
 - 3.3. Podręcznik OECD dla inspektorów podatkowych w zakresie zwiększania świadomości na temat korupcji /66
4. Dualizm kompetencji kontroli skarbowej z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym do walki z korupcją /73

- 5. Organizacja kontroli skarbowej jako podmiotu do walki z korupcją / 80
 - 5.1. Cel i zakres działania kontroli skarbowej / 80
 - 5.2. System organów kontroli skarbowej / 86
 - 5.3. Jednostki organizacyjne kontroli skarbowej / 92

Rozdział II

Bezpośrednie instrumenty prawne wykorzystywane w celu ujawniania i zapobiegania korupcji przez wywiad skarbowy / 96

- 1. Wywiad skarbowy – podstawy prawne funkcjonowania i zakres przedmiotowy działania / 96
 - 1.1. Zakres uprawnień wywiadu skarbowego / 96
 - 1.2. Współdziałanie z innymi instytucjami / 99
 - 1.3. Przekazywanie informacji / 104
- 2. Wykrywanie przestępstw korupcyjnych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych / 106
 - 2.1. Zainicjowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych / 106
 - 2.2. Obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom / 108
 - 2.3. Przesyłka niejawnie nadzorowana / 112
- 3. Wykrywanie przestępstw korupcyjnych w ramach kontroli operacyjnej / 116
 - 3.1. Uprawnienie do wszczęcia kontroli operacyjnej / 116
 - 3.2. Zarządzenie kontroli operacyjnej / 120
 - 3.3. Zakres czasowy trwania kontroli operacyjnej / 122
 - 3.4. Procedura dokumentowania kontroli operacyjnej / 124
- 4. Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych w celu wykrywania przestępstw korupcyjnych / 126
 - 4.1. Zakres uprawnień pracowników wywiadu skarbowego do pozyskiwania danych telekomunikacyjnych / 126
 - 4.2. Procedura pozyskiwania danych / 131
 - 4.3. Wątpliwości co do konstytucyjności trybu pozyskiwania danych telekomunikacyjnych / 134
- 5. Wykorzystywanie materiału dowodowego pozyskanego przez wywiad skarbowy / 136
 - 5.1. Legalność wykorzystywania materiału dowodowego pozyskanego przez wywiad skarbowy / 136

- 5.2. Wartość dowodowa ustaleń operacyjnych / 140
- 5.3. Stanowisko sądów powszechnych w sprawie wykorzystywania dowodów pozyskanych przez instytucje wywiadowcze / 143

Rozdział III

Pośrednie instrumenty prawne służące ujawnianiu korupcji przez organy kontroli skarbowej / 147

1. Uprawnienia inspektorów i pracowników kontroli skarbowej do ujawniania przestępstw korupcyjnych / 147
 - 1.1. Prowadzenie postępowań kontrolnych / 147
 - 1.2. Ochrona prawna przewidziana dla inspektorów i pracowników organów kontroli skarbowej / 152
 - 1.3. Inspektor kontroli skarbowej jako finansowy organ postępowania przygotowawczego w sprawach karnych skarbowych / 155
 - 1.4. Tryb postępowania w przypadku ujawnienia podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcyjnego / 163
2. Dostęp do informacji o podatnikach, płatnikach i inkasentach / 165
 - 2.1. Wprowadzenie / 165
 - 2.2. Pozyskiwanie informacji oraz współpraca z instytucjami państwowymi / 166
3. Obowiązywanie tajemnicy skarbowej w kontekście ujawniania korupcji / 170
 - 3.1. Definicja tajemnicy skarbowej / 170
 - 3.2. Wyłączenie spod tajemnicy skarbowej / 174
 - 3.3. Zobowiązani do przestrzegania tajemnicy skarbowej / 175
4. Kontrola oświadczeń majątkowych / 176
 - 4.1. Przedmiot oświadczeń majątkowych / 176
 - 4.2. Właściwość podmiotowa organów kontroli skarbowej do przeprowadzenia kontroli oświadczeń majątkowych / 179
 - 4.3. Oświadczenia majątkowe urzędników służby cywilnej / 182
 - 4.4. Kontrola oświadczeń majątkowych w związku z pełnieniem funkcji publicznej / 186
 - 4.5. Procedura kontroli oświadczeń majątkowych / 187
 - 4.6. Zakończenie kontroli oświadczeń majątkowych / 191
5. Kontrola nieujawnionych źródeł przychodów / 193

Rozdział IV

Instrumenty prawne przyczyniające się do zwalczania korupcji wewnątrz kontroli skarbowej / 198

1. Problematyka korupcji wewnątrz administracji skarbowej / **198**
2. Kodeks etyki służby cywilnej jako instrument walki z korupcją / **206**
 - 2.1. Infrastruktura etyczna / **206**
 - 2.2. Wprowadzenie kodeksu etyki służby cywilnej / **207**
3. Instrumenty prawne służące zwalczaniu korupcji wewnątrz kontroli skarbowej / **214**
 - 3.1. Wprowadzenie / **214**
 - 3.2. Kontrola resortowa / **215**
 - 3.3. Kontrola wewnętrzna / **224**
 - 3.4. Audyt wewnętrzny / **229**
 - 3.5. Kontrola zarządcza / **230**
4. Profilaktyka antykorupcyjna / **232**

Rozdział V

Ujawnianie przestępstw korupcyjnych i zapobieganie im przez kontrolę skarbową w świetle przeprowadzonych badań empirycznych / 234

1. Uwagi metodologiczne / **234**
2. Wyniki przeprowadzonych badań w urzędach kontroli skarbowej / **236**
3. Wyniki przeprowadzonych badań w Ministerstwie Finansów / **291**
4. Interpretacja i ocena wyników zrealizowanych badań / **297**

Wnioski końcowe / **305**

Bibliografia / **315**

Źródła prawa / **323**

Inne źródła / **327**

Wykaz orzecznictwa / **331**

Wykaz tabel i wykresów / **333**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- EKPC** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s.** ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o.** ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788)
- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- k.w.** ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)

- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- u.g.p.p.i.k.** ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153 z późn. zm.)
- u.k.s.** ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 z późn. zm.)
- u.o.i.n.** ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228)
- u.o.p.d.g.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.)
- u.p.** ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f.** ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p.** ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015)
- u.p.p.p.** ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 z późn. zm.)
- u.p.s.d.** ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 z późn. zm.)

u.p.t.	ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.)
u.s.c.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
u.s.d.g.	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
ustawa o CBA	ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 621)
ustawa o SC	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.)
ustawa o VAT	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
u.u.i.s.	ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.)

Czasopisma i zbiory orzecznictwa

Apel.-W-wa	Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
FK	Finanse Komunalne
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe

LEX	System Informacji Prawnej LEX
M. Praw.	Monitor Prawniczy
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAB	Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNPG	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
WPP	Wojskowy Przegląd Prawniczy

Inne

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	Agencja Wywiadu
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚ	Centralne Biuro Śledcze
GIIF	Generalny Inspektor Informacji Finansowej
GIKS	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKB	produkt krajowy brutto
SA	Sąd Apelacyjny
SC	Służba Celna
SG	Straż Graniczna
SKW	Służba Kontrwywiadu Wojskowego

SN	Sąd Najwyższy
SWW	Służba Wywiadu Wojskowego
TK	Trybunał Konstytucyjny
UKS	urząd kontroli skarbowej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ŻW	Żandarmeria Wojskowa

Od autora

Niniejsza publikacja stanowi zaktualizowaną, skróconą i uwzględniającą uwagi recenzentów wersję rozprawy doktorskiej pt. *Prawne instrumenty zapobiegania i ujawniania korupcji przez kontrolę skarbową* obronionej w dniu 8 października 2012 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

W tym miejscu chciałbym złożyć najserdeczniejsze podziękowania za opiekę naukową, wsparcie, motywację i niezwykle cenne rady mojemu Mistrzowi – Panu prof. zw. dr. hab. Eugeniuszowi Ruśkowskiemu.

Szczególne podziękowania kieruję również w stronę recenzentów rozprawy – Pana prof. zw. dr. hab. Bugumiła Brzezińskiego oraz Pani dr hab. Joanny M. Salachny, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, których wnikliwość oceny mojej rozprawy oraz cenne uwagi przyczyniły się do przygotowania niniejszej publikacji.

Chciałbym również podziękować za wsparcie Panu prof. zw. dr. hab. Leonardowi Etelowi, Panu prof. zw. dr. hab. Emilowi Walentemu Pływaczewskiemu oraz Panu dr. Piotrowi Pietraszowi, Panu dr. Sławomirowi Presnarowiczowi oraz Panu dr. Wojciechowi Stachurskiemu, których wskazówki i rady okazały się niezwykle cenne przy prowadzeniu badań naukowych.

Na koniec chciałbym zaznaczyć, że przeprowadzenie prac badawczych było możliwe dzięki realizacji promotorskiego projektu badawczego, sfinansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Wstęp

Korupcja jest niewątpliwie jednym z najbardziej demoralizujących społeczeństwa przestępstw, zagraża bowiem poczuciu legalności działania organów w państwie, jak i bezpieczeństwu obywateli. Zjawisko to ma zgubny wpływ na utracone przez państwo dochody oraz bezpodstawne wydatki z budżetu państwa. Niejednokrotnie przestępstwa korupcyjne powiązane są z innymi formami przestępczości, szczególnie z przestępczością zorganizowaną oraz przestępczością gospodarczą, w tym z praniem brudnych pieniędzy czy też oszustwami podatkowymi. W doktrynie¹ zauważa się, że trudność w walce z korupcją związana jest z cienką granicą biegnącą między działaniami legalnymi a nielegalnymi, ścisłym powiązaniem osób ją uprawiających, konspiracyjnymi metodami działania oraz maskowaniem technik manipulacyjnych. Jednocześnie do przyczyn korupcji zalicza się:

- 1) zanik podstawowych wartości etycznych oraz etosu urzędnika,
- 2) łatwość zdobycia „dużych” pieniędzy ze środków publicznych,
- 3) dążenie do osiągnięcia wysokiej pozycji w życiu publicznym bądź gospodarczym,
- 4) nacisk konkurencji w formie manipulacji korupcyjnych,
- 5) brak nadzoru służbowego oraz kontroli.

Jak zauważa B. Hołyst², do obszarów działalności publicznej, w których ujawniono wydatne nasilenie się w ostatnich latach działań korupcyjnych, należą – poza służbą zdrowia, ubezpieczeniami społecznymi, bankami oraz administracją przedsiębiorstw państwowych i organów samorządu – aparat kontroli skarbowej (z uwagi na nieujawnianie wykrytych nieprawidłowości, wyłączenie spod kontroli pewnych

¹ W. Sielaff, *Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos*, Kriminalistik 1992, nr 6, s. 352 (w:) B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, Przegląd Antykorupcyjny 2011, nr 1, s. 26.

² B. Hołyst, *Korupcja jako plaga...*, s. 30.

osób i działań, udostępnianie osobom nieuprawnionym informacji uzyskanych w wyniku kontroli oraz nieformalne świadczenia doradztwa podatkowego) oraz administracja celna (z uwagi na przyjmowanie łapówek, niedopełnianie obowiązku kontroli, zaniżanie należności celnych, fałszowanie dokumentów przewozowych, wystawianie dokumentów poświadczających nieprawdę, umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy).

Funkcjonowanie organów kontroli skarbowej, jak i całej administracji skarbowej w środowisku szczególnie narażonym na występowanie zjawisk korupcyjnych przyczyniło się do konieczności podjęcia prac legislacyjnych, których celem było doprowadzenie do zminimalizowania tego zjawiska wśród funkcjonariuszy publicznych związanych z administracją skarbową³. Jednym z efektów tych prac było ustawowe upoważnienie i zobowiązanie organów kontroli skarbowej do podjęcia działań na rzecz walki z korupcją urzędniczą występującą w aparacie skarbowym. Zgodnie bowiem z art. 1 u.k.s. celem funkcjonowania kontroli skarbowej jest między innymi ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych, a także badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych oraz zapobieganie i ujawnianie przestępstw określonych w art. 228–231 k.k. popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Cel związany z zapobieganiem i ujawnianiem urzędniczych przestępstw korupcyjnych wewnątrz administracji skarbowej został dodany do ustawy o kontroli skarbowej na mocy ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴ i obowiązuje od 1 lipca 2002 r.

Ustawowe zobowiązanie organów kontroli skarbowej do walki z urzędniczą przestępczością korupcyjną budziło dotychczas krytykę w doktrynie, gdyż, jak podkreślano, przestępstwa korupcyjne nie są przestępstwami i wykroczeniami skarbowymi, których specyfika uza-

³ Przez pojęcie administracji skarbowej autor rozumie urzędy skarbowe, izby skarbowe, urzędy celne, izby celne, urzędy kontroli skarbowej oraz urząd obsługujący ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 804 z późn. zm.

sadniałaby, aby w ich ujawnianiu oraz ściganiu ich sprawców uczestniczyły wyspecjalizowane służby skarbowe⁵. Tym bardziej że organy kontroli skarbowej zobligowane są, tak jak i inne instytucje państwowe i samorządowe, mocą art. 304 § 2 k.p.k., do niezwłocznego zawiadomienia prokuratora lub Policji o przypadku, w którym w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu (a takim jest przestępstwo korupcji). W tego typu sytuacji organy kontroli skarbowej powinny dodatkowo przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Także nawet w sytuacji braku bezpośredniego umocowania w ustawie o kontroli skarbowej, organy kontroli skarbowej zobowiązane są do współdziałania w ujawnianiu przestępstw korupcyjnych na mocy kodeksu postępowania karnego.

Dotychczasowe badania prowadzone w kontekście kontroli skarbowej skupiały się przede wszystkim wokół problematyki procedury kontrolnej, oceny zasad i funkcjonowania jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej, kontroli tworzenia i stosowania prawa podatkowego⁶, jak i modelu kontroli skarbowej⁷.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę bezwzględną konieczność nieustannego diagnozowania problematyki związanej z przestępstwami korupcyjnymi i zwalczaniem korupcji, konieczne stało się podjęcie kompleksowych badań w zakresie oceny zasadności funkcjonowania prawnych instrumentów, w jakie została wyposażona kontrola skarbową, służących zapobieganiu i zwalczaniu popełniania urzędniczych przestępstw korupcyjnych.

Stan wiedzy w badanym zakresie zarówno w teorii, jak i w praktyce jest minimalny. W dniu podjęcia badań nie było żadnego kompleksowego opracowania, które próbowałoby wykazać, na ile cele postawione przez ustawodawcę przed organami kontroli skarbowej w ustawie o kontroli skarbowej, w zakresie walki z korupcją, są realizowane, czy w ogóle są realizowane i czy słusznie ustawodawca zobowiązał organy kontroli skarbowej do podejmowania walki z korupcją urzędniczą w administracji skarbowej. Autor tym samym jako pierwszy podjął się

⁵ Zob. W. Stachurski, *Prawny model kontroli skarbowej w Polsce*, Białystok 2006.

⁶ Zob. E. Ruśkowski (red.), *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006.

⁷ Zob. W. Stachurski, *Prawny model kontroli...*, s. 1 i n.

próby skrupulatnego zbadania wrażliwych obszarów funkcjonowania kontroli skarbowej.

Zasadniczym problemem badawczym rozprawy są następujące pytania ogólne:

- 1) Czy organy kontroli skarbowej dysponują adekwatnymi instrumentami prawnymi do postawionych przez ustawodawcę zadań związanych z zapobieganiem i ujawnianiem przestępstw korupcyjnych?
- 2) Czy organy kontroli skarbowej realizują ustawowe cele związane z zapobieganiem i ujawnianiem urzędniczych przestępstw korupcyjnych?

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania wymagało wyjaśnienia szczegółowych kwestii, tj.:

- w jakim zakresie można powiązać występowanie zjawisk korupcyjnych z działalnością organów kontroli skarbowej,
- jaka jest faktyczna rola organów kontroli skarbowej w zapobieganiu i ujawnianiu przestępstw korupcyjnych,
- jakimi instrumentami prawnymi dysponują organy kontroli skarbowej, aby móc realizować postawione przez ustawodawcę cele,
- czy w ogóle organy kontroli skarbowej prowadzą działania w kierunku ujawniania i walki z korupcją, a jeśli tak, to jaka jest rola organów kontroli skarbowej w tym zakresie.

Odpowiedź na postawione w ten sposób pytania badawcze, poza poddaniem analizie obowiązujących przepisów prawa z wykorzystaniem dorobku orzecznictwa i doktryny, nie byłaby możliwa bez przeprowadzenia badań empirycznych, opartych na środkach finansowych pozyskanych z grantu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2011 r.⁸ Po przeprowadzonych badaniach metodą kompletną (we wszystkich organach kontroli skarbowej), szczegółowej analizie poddano wyniki badań ankietowych, informacje pozyskane od pracowników organów kontroli skarbowej, wyniki konsultacji z przedstawicielami organów kontroli skarbowej, a także informacje pozyskane z Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendy Głównej Policji oraz Prokuratury Krajowej. Wnioski sformułowane na podstawie powyższych badań miały przyczynić się do osiągnięcia zasadniczych celów pracy, tj.:

⁸ Grant nr ODW-1894/B/H03/2011/40.

- 1) skonfrontowania obowiązujących norm prawnych w zakresie walki z korupcją z ustawy o kontroli skarbowej z praktyką działania organów kontroli skarbowej,
- 2) wyodrębnienia z przepisów ustawy o kontroli skarbowej instrumentów prawnych mogących wpłynąć na ujawnianie oraz zapobieganie popełniania przestępstw korupcyjnych przez organy kontroli skarbowej,
- 3) skorygowania prawidłowości ujęcia celów postawionych przed kontrolą skarbową.

Mając powyższe na uwadze, **autor postawił następującą tezę badawczą.**

Obowiązujące unormowania prawne nie pozwalają na realizowanie zadań związanych z ujawnianiem i zapobieganiem urzędniczych przestępstw korupcyjnych przez organy kontroli skarbowej. Postawiony przed organami kontroli skarbowej cel w postaci zapobiegania i ujawniania przestępstw określonych w art. 228–231 k.k., popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, jest bezzasadny i sprzeczny z profilem i specyfiką działalności tej służby.

Konstrukcja monografii, jak i przyjęta metodologia badawcza są ściśle skorelowane z postawionymi w pracy celami i tezami, co spowodowało następujące ujęcie badanej problematyki.

W rozdziale I poddano analizie zjawisko, jakim jest korupcja, w tym wyodrębniono urzędnicze przestępstwa korupcyjne, które zostały szczegółowo opisane w kontekście możliwości ich występowania w administracji skarbowej. W tym rozdziale zostały również poddane analizie międzynarodowe standardy, jakie obowiązują w zakresie zwalczania urzędniczych przestępstw korupcyjnych. Nie sposób było przy tym nie sprecyzować w tym rozdziale działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako podstawowej służby antykorupcyjnej, której profil ukierunkowany jest na ujawnianie i zapobieganie popełniania przestępstw korupcyjnych. Na koniec zostały omówione unormowania prawne związane z celem i zakresem działania kontroli skarbowej, przedstawiono system organów kontroli skarbowej oraz jednostki organizacyjne kontroli skarbowej.

W rozdziale II wyodrębniono z ustawy o kontroli skarbowej niejawnie i bezpośrednio instrumenty prawne wykorzystywane w celu ujawniania i zapobiegania korupcji przez wywiad skarbowy, do których należą, poddane szczegółowej analizie:

- 1) czynności operacyjno-rozpoznawcze,
- 2) kontrola operacyjna,
- 3) pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych.

W tym rozdziale zostały również omówione podstawy funkcjonowania i przedmiotowy zakres działania wywiadu skarbowego oraz zasady współdziałania tej formacji wywiadowczej, działającej w obrębie organów kontroli skarbowej z innymi instytucjami, co ma wpływ na ujawnianie przestępstw korupcyjnych oraz sposób przekazywania informacji dotyczących tego typu przestępstw. Na koniec została omówiona problematyka legalności wykorzystywania materiału dowodowego pozyskanego przez wywiad skarbowy w procesie karnym i postępowaniu kontrolnym, wartość dowodowa ustaleń operacyjnych oraz stanowisko sądów powszechnych w sprawie zgodności z prawem wykorzystywania dowodów pozyskanych przez tę instytucję wywiadowczą.

W rozdziale III zostały wyodrębnione i scharakteryzowane jawne i pośrednie instrumenty prawne służące ujawnianiu korupcji przez pracowników kontroli skarbowej. W tym celu omówiono ustawowe uprawnienia inspektorów i pracowników kontroli skarbowej związane z ujawnianiem przestępstw korupcyjnych, zasady dostępu do informacji mogących wpłynąć na ujawnienie przestępstw korupcyjnych oraz istota tajemnicy skarbowej. Szczegółowej analizie poddano również obowiązujące uprawnienia organów kontroli skarbowej do przeprowadzania kontroli oświadczeń majątkowych, z opisem trybu przeprowadzania tego typu kontroli i roli w ujawnianiu przestępstw korupcyjnych. Na zakończenie rozdziału autor rozważa prawdopodobieństwo wpływu prowadzonych postępowań kontrolnych w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów na możliwość ujawnienia przestępstw korupcyjnych.

Zawartość rozdziału IV skupiła się wokół analizy instrumentów prawnych przyczyniających się do zwalczania korupcji wewnątrz kontroli skarbowej. W tym celu opisano problematykę występowania korupcji wewnątrz jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej oraz istniejące instrumenty prawne w postaci kontroli hierarchicznej oraz wewnętrznej, służące między innymi walce z korupcją (kontrola wewnętrzna, audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza). Nie sposób było przy tym pominąć opisu zasad etycznych obowiązujących w kontroli skarbowej, jak i służbie cywilnej, której częścią jest administracja skarbową. Rozdział kończą rozważania na temat wpływu profilaktyk

i antykorupcyjnej na zapobieganie popełniania urzędniczych przestępstw korupcyjnych.

Rozdział V poświęcono zapobieganiu i ujawnianiu przestępstw korupcyjnych przez organy kontroli skarbowej w latach 2006–2010, w świetle przeprowadzonych badań empirycznych w ramach uzyskanego grantu badawczego. Przedstawiono uwagi metodologiczne dotyczące przeprowadzonych badań, jak i ich wyniki oraz dokonano interpretacji i oceny wyników zrealizowanych przez autora badań. Należy podkreślić, że badania w tym zakresie przeprowadzono metodą kompletną, obejmując nimi wszystkie istniejące jednostki organizacyjne kontroli skarbowej. Celem badań było zaś zobrazowanie faktycznej roli organów kontroli skarbowej w zakresie zapobiegania i ujawniania urzędniczych przestępstw korupcyjnych w administracji skarbowej.

Rozdział I

Uwagi wprowadzające

1. Zjawisko korupcji

1.1. Definicja korupcji

Zjawisko korupcji istnieje od zarania dziejów, nie ma społeczeństwa wolnego od tego problemu⁹. Pierwszym dowodem świadczącym o występowaniu przekupstwa jest prawdopodobnie dokument pochodzący z Asyrii sprzed prawie 5400 lat, natomiast dwa tysiące lat temu minister króla indyjskiego Kautila napisał prawdopodobnie pierwszą książkę na temat korupcji *Arthashastra*¹⁰. W starożytności sformułowano zakaz łamania prawa i brania łapówek, a w Grecji przekupiony członek kolegium sędziowskiego oraz korumpujący byli skazywani na karę śmierci¹¹. Innym przykładem może być historia z życia politycznego Rzymu, gdzie po zamordowaniu jednego z cesarzy armia oświadczyła, że odda władzę temu, kto zapłaci najwięcej, na co jeden z najbogatszych senatorów Dudyus Julianus złożył ofertę korupcyjną i, opierając się na sile armii, zdobył tytuł cesarza Rzymu¹². W Starym Testamencie postulowano zakaz łamania prawa i stronniczości oraz

⁹ Zob. T.J.F. Bishop, F.E. Hydoski, *Odporność korporacji. Zarządzanie ryzykiem nadużyć korupcji*, Warszawa 2010, s. 33.

¹⁰ Zob. T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencia 2000, s. 3; za V. Tanzi, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper 1998, t. 45.

¹¹ Zob. Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów 2005, s. 7.

¹² Zob. J. Hołówka, *Etyka w działaniu*, Warszawa 2001, s. 264–268.

brania łapówek z uwagi na to, że łapówka zaślepia oczy mądrych i zniekształca sprawy tych, którzy mają słuszość¹³.

Pojęcie korupcji było stosowane przez takich filozofów, jak Platon, Arystoteles, Machiavelli i Monteskiusz, którzy odnosili to zjawisko do kondycji moralnej społeczeństwa jako ogółu, a nie do działań jednostek¹⁴.

Korupcja jest niewątpliwie terminem międzynarodowego języka prawnego, jako że używany jest on powszechnie w odnoszących się do zjawiska korupcji konwencjach międzynarodowych, jak i ustawodawstwie karnym większości państw¹⁵. Łacińskie słowo *corruptio* oznacza zepsucie, uwiedzenie, przewrotność¹⁶. Korupcję definiowano jako przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowych czy społecznych korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa¹⁷. Określano ją również jako demoralizację urzędników instytucji państwowych lub społecznych objawiającą się łapownictwem i przekupnością¹⁸.

Korupcję ujmuje się też jako branie (sprzedajność), dawanie łapówek (przekupstwo), występujące w związku z pełnieniem czynności przez funkcjonariusza publicznego lub osobę powołaną do pełnienia funkcji publicznej¹⁹. Jest też z pewnością rodzajem patologii społecznej i instytucjonalnej, której cechami są internacjonalizacja, przekraczanie granic kulturowych, ideologicznych, państwowych oraz rozbudowa obszarów oddziaływania²⁰.

Model korupcji można przedstawić w następującym schemacie:

korupcja = monopol + dyskrekcja – odpowiedzialność²¹.

¹³ Zob. *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Warszawa 1975.

¹⁴ Zob. A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, s. 15.

¹⁵ Zob. C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 1; W. Jasiński, *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa 2012, s. 15.

¹⁶ Zob. *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1976, s. 130.

¹⁷ *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1971, s. 394.

¹⁸ *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 415.

¹⁹ *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1980, s. 272.

²⁰ Zob. M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa, 2004, s. 202.

²¹ Zob. R. Klitgaard, *Combating Corruption and Promoting Ethics in the Public Service*, www.oecd.org.

Typowymi cechami korupcji są²²:

- powszechność – od momentu wyodrębnienia sfery spraw publicznych korupcja występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych;
- entropia – rozpowszechnianie się korupcji na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane;
- rynkowość – cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne;
- interakcyjność – partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”; zazwyczaj kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona.

Niewątpliwie zjawisko korupcji w państwie jest oznaką słabości rządów, a przejawia się najczęściej w braku przejrzystości podejmowanych decyzji, w wysokich korzyściach, jakich miano oczekiwać, łamiąc formalne zasady działania instytucji, w połączeniu z brakiem hamulców etycznych, co prowadzi do rozkładu porządku politycznego²³. Jak mawia Giovanni Sartori, wybitny włoski teoretyk polityki specjalizujący się w dziedzinie technik porównań systemów politycznych, ustrojów w przestrzeni geopolitycznej lub w przestrzeni historycznej: „Polityka nigdy nie była i przypuszczalnie nigdy nie będzie nieskalana, a korupcja z pewnością nie jest czymś nowym. Ale zachłanność i korupcja osiągnęły obecnie poziom precedensu. W istocie rzeczy, korupcja polityczna doszła do punktu, gdzie zaczyna się korupcja polityki”²⁴.

W polskim systemie prawnym definicja legalna korupcji znajduje się w art. 1 ust. 3a, ustawy o CBA, zgodnie z którym korupcją jest czyn:

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

²² Zob. A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków* (w:) J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Kraków 2002, s. 233–254.

²³ Zob. A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, s. 27–28.

²⁴ Zob. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, New York 1994, s. 145.

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

Należy podkreślić, że niewątpliwie istnieje cienka granica między działaniami państwa w zakresie zwalczania korupcji a inwigilacją obywateli. Obowiązujący w polskim ustawodawstwie kształt definicji korupcji jest pokłosiem wyroku TK²⁵, który orzekł o niezgodności art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b, c oraz d ustawy o CBA z art. 2, 20, 22, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 7 ust. 1 EKPC. Dodatkowo TK orzekł, że obowiązująca w poprzednim stanie prawnym definicja używała wyrażen niejasnych znaczeniowo oraz na skutek wysłowienia uchybiającego wymogom logiki formalnej była niezgodna z zasadą poprawnej legislacji, która jest pośrednio wyrażona w art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z uchyloną definicją „korupcją, w rozumieniu ustawy, jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie

²⁵ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK-A 2009, nr 6, poz. 86.

przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”.

W ocenie TK objęcie działalności w sektorze prywatnym pojęciem korupcji w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy o CBA, bez zawężenia tego określenia za pomocą przesłanek „szkodliwych społecznie odwzajemnień”, może naruszać korzystanie z wolności działalności gospodarczej w ujęciu art. 22 Konstytucji RP. Naruszenie to może nastąpić bez należytego respektowania przesłanek jego dopuszczalności, wymienionych w art. 22 *in fine* oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto brak wskazanego wyżej zawężenia definicji korupcji prowadzi do niejednoznaczności w wyznaczeniu linii demarkacyjnej między dopuszczalnym (i społecznie nieszkodliwym) korzystaniem z wolności działalności gospodarczej a działalnością noszącą cechy „społecznie szkodliwych odwzajemnień” (i z tego powodu pozostającą w zasięgu penalizacji przewidzianej w art. 7 ust. 1 EKPC).

W piśmiennictwie wyodrębnia się wspólne cechy większości działań korupcyjnych, tj.:

- dokonywana między stronami korupcyjnego układu korzystna dla nich wymiana dóbr, usług lub innych świadczeń, która narusza przepisy prawa;
- strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie według zasady *do, ut des* (daję, abyś brał);
- partnerami układu korupcyjnego, a więc „dawcą” i „biorcą”, kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści i dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie się narażają w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, gdyż działania korupcyjne są zwykle utajoną transakcją, korzystną dla obu zaangażowanych w nią stron²⁶.

Najczęściej spotykane działania o charakterze korupcyjnym, w przypadku wystąpienia których organy kontroli skarbowej zobowiązane są zawiadomić stosowne organy ścigania, to:

- przekupstwo (łapownictwo),
- wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub czerpanie osobistych korzyści,

²⁶ A. Kojder, *Korupcja* (w:) W. Kuczyński (red.), *Księga Dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989–1999*, Warszawa 2001, s. 1019.

- płatna protekcja,
- handel wpływami, np. poparcie w wyborach lub finansowanie partii politycznej w zamian za zdobycie wpływów,
- nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych, kontraktów, koncesji czy decyzji sądów,
- uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym itp.,
- świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem, który jest dobrem publicznym,
- faworyzowanie,
- nepotyzm, kumoterstwo²⁷.

Natomiast do grupy przestępstw urzędniczych, których zwalczanie leży w gestii organów kontroli skarbowej, o których mowa w art. 228–231 k.k., możemy zaliczyć:

- przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej,
- przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za zachowania stanowiące naruszenie przepisów prawa,
- uzależnienie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub żądanie takiej korzyści,
- udzielenie albo obiecanie udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji,
- podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę,
- działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego przekraczające uprawnienia lub powodujące niedopełnienie obowiązków.

Korupcję urzędniczą, która funkcjonuje równolegle do korupcji gospodarczej i politycznej, definiuje się jako praktykę, w ramach której urzędnicy pobierają haracz od ludzi zwracających się do nich w sprawach urzędowych. W piśmiennictwie wymienia się akty składające się na ten typ korupcji, tj. sprzedajność, polegającą na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści w związku z pełnionymi funkcjami, oraz przekupstwo, czyli wręczanie, obiecywanie takich korzyści²⁸.

Klasycznym przykładem korupcji „na urzędzie” są praktyki stosowane w administracji japońskiej. Urzędnicy mają w tym kraju trady-

²⁷ Zob. Raport: *Co to jest korupcja*, www.antykorupcja.gov.pl.

²⁸ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 222.

cyjnie bardzo silną pozycję oraz wpływ na funkcjonowanie gospodarki. Powszechnie uważa się, że są oni najważniejszymi twórcami cudu gospodarczego, między innymi przez umiejętne wspieranie rozwoju rodzimej przedsiębiorczości. Urzędnicy japońscy monopolizują decyzje w sprawie polityki fiskalnej, gospodarczej, w zakresie dystrybucji funduszy oraz dotacji państwowych, wprowadzając wyłączność na dostęp do informacji. Udzielają także licencji i koncesji w ponad stu dziedzinach działalności ekonomicznej. Nic więc dziwnego, że od dziesięcioleci kształtują się bliskie kontakty między światem biznesu a urzędnikami.

W 1998 r. dwóch urzędników Ministerstwa Finansów Japonii zostało podejrzanych o ukrywanie rezultatów kontroli przeprowadzonych w czterech bankach w zamian za „gościnność”, polegającą na wspólnej grze w golfa, drogich kolacjach w restauracjach oraz wycieczkach do kasyn w Las Vegas. Nieprawidłowości funkcjonowania niektórych banków japońskich stały się, jak wiadomo, jedną z głównych przyczyn kryzysu gospodarczego „kraju kwitnącej wiśni” pod koniec dekad lat 90. XX w. Jednocześnie funkcjonuje równie silnie korupcyjna tradycja przechodzenia urzędników japońskich na wcześniejszą emeryturę oraz obejmowania przez nich intratnych stanowisk w przedsiębiorstwach prywatnych. Ocenia się, że w Japonii ok. 7 tys. byłych urzędników pracuje w sektorze prywatnym. W nomenklaturze japońskiej określa się to mianem *amakudari*, co oznacza „zejście z niebios”. Dzięki takim urzędnikom firmy japońskie otrzymują bez przetargu intratne zamówienia rządowe, informacje dotyczące szykującej się „niespodziewanej” kontroli finansowej, a stojące na skraju bankructwa przedsiębiorstwa dostają zastrzyk dotacji lub pożyczek państwowych.

Po serii afer korupcyjnych dopiero w ostatnim czasie wprowadzono w Japonii zakaz przyjmowania pracy przez byłych urzędników państwowych w przedsiębiorstwach prywatnych współpracujących z rządem, wkrótce po opuszczeniu przez nich urzędu²⁹.

Zjawisko korupcji można rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat jej szkodliwości zarówno w aspekcie instytucji uczestniczącej w tym niechlubnym zjawisku, jak i w kontekście całego państwa i społeczeństwa. Korupcja obniża ogólny dobrobyt społeczeństwa³⁰, o czym może świadczyć między innymi to, że:

²⁹ D. Hałasa, *Tęsknota za zejściem z niebios*, Rzeczpospolita z 27 lutego 1998 r.

³⁰ D.J. Gould, J. Amaro-Reyes, *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries*, Publikacje Pracowników Banku Światowego nr 580, Zarządzanie i Rozwój 1983, nr 7.

- akt korupcji zwiastuje klęskę celów, do jakich dąży rząd, np. korupcja przy rozdziale stanowisk prowadzi do niewydajności i marnotrawstwa;
- korupcja degeneruje środowisko, w którym działają prywatne przedsiębiorstwa, prowadząc bądź do szybkiego i nadmiernego inkasowania zysków w sytuacji niepewności, bądź do zaniechania inwestowania w firmę;
- korupcja podnosi koszty administracji, podatnik jest „zmuszony” praktykować łapownictwo, czego rezultatem jest płacenie za tę samą usługę kilkakrotnie;
- jeżeli korupcja przybiera postać udziału w zysku, zmniejsza to ilość środków dostępnych na cele publiczne;
- korupcja wywiera negatywny wpływ na cały aparat administracyjny, niszcząc odwagę do utrzymywania wysokiego standardu uczciwości;
- przekonanie społeczeństwa o skorumpowaniu rządów powoduje spadek szacunku dla legalnej władzy i w rezultacie odbiera rządowi legitymację do sprawowania władzy;
- jeśli czołowi politycy oraz wyżsi rangą urzędnicy państwowi uważani są powszechnie za skorumpowanych, obywatele nie widzą powodu, aby „pomóc” samym sobie;
- przeszkodą dla postępu była zawsze niechęć na szczeblu politycznym do podejmowania niepopularnych decyzji;
- korupcja prowadzi do znacznych strat w produktywności, ponieważ czas i energia poświęcane są na poszukiwanie koneksji, aby przechytrzyć system, a nie na poprawienie pozycji i obiektywne wzmocnienie swojej oferty;
- korupcja jako zinstytucjonalizowana niesprawiedliwość wywołuje posądzenia i niesłuszne oskarżenia, za pomocą których nawet uczciwi politycy mogą stać się szantażowani;
- najbardziej powszechna forma korupcji w niektórych krajach, określana jako „szybkie pieniądze” czy też „smarowanie”, sprawia, że decyzje podejmuje się w imię pieniądza, a nie dobra człowieka³¹.

Prowadząc badania dotyczące zjawiska korupcji, nie sposób nie dostrzec celu przyświecającego badaczom, jakim jest uwolnienie spo-

³¹ Zob. J. Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego – podręcznik procedur antykorupcyjnych*, Warszawa 2000, s. 39–40; za: D. Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Western Political Quarterly*, Utah 1996, s. 725 i n.

leczeństw od tego zjawiska przez jego zmarginalizowanie. Im większa będzie transparentność struktur organizacyjnych w państwie, skuteczna egzekucja odpowiedzialności za popełnione przestępstwa korupcyjne³², uproszczone procedury administracyjne, w tym dotyczące postępowań kontrolnych instytucji kontrolujących w państwie, tym mniejsze prawdopodobieństwo pojawiania się zjawisk korupcyjnych. Natomiast zawilość, niejasność, nieprecyzyjność prawa podatkowego zdecydowanie jest czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo uaktywniania się coraz to nowych zjawisk korupcyjnych.

1.2. Działania antykorupcyjne

Celem propagowania działań antykorupcyjnych wprowadzanych przez rządy państw na całym świecie jest wyeliminowanie problemu zjawiska korupcji z życia publicznego. Strategie antykorupcyjne mają za zadanie spełniać trzy podstawowe funkcje, tj.: rozpoznanie zjawisk korupcyjnych w danym obszarze, zapobieganie ich rozpowszechnianiu oraz zwalczanie. Najlepszym przykładem działań antykorupcyjnych jest zmniejszenie interwencjonizmu państwa w obszarze działalności gospodarczej. Mniej zależności na linii gospodarki wolnorynkowej i aparatu państwowego bezsprzecznie wpływa na zmniejszenie potencjalnego zagrożenia w występowaniu przestępstw korupcyjnych.

Żelaznym fundamentem dla zwalczania zjawiska korupcji jest Kodeks etyki Lorda Nolana³³, który powstał jako efekt prac Komisji do spraw Norm w Życiu Publicznym, powołanej w Wielkiej Brytanii, w październiku 1994 r., a który zawiera siedem podstawowych zasad, podkreślających konieczność sprostania wysokim standardom etycznym przez sprawujących funkcje publiczne urzędników. Zasady te to:

- zasada bezstronności, która wprowadza zalecenie dla sprawujących funkcje publiczne, by w trakcie podejmowania decyzji kie-

³² Jednym z najistotniejszych środków powstrzymujących od popełniania przestępstw jest nie okrucieństwo kar, lecz ich nieuchronność – czujność władz i ta surowość nieugiętego sędziego, która tylko wtedy stanie się pożyteczną cnotą, gdy towarzyszyć jej będzie łagodność ustawodawstwa; za: C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959.

³³ Zob. M. Opaliński, *Europejskie standardy dobrej administracji*, www.etykabiznesu.com.pl/pps/10122010.pps.

rowali się jedynie dobrem publicznym, a nie chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół;

- zasada niezawisłości, która głosi, że osoby sprawujące funkcje publiczne nie powinny stawiać się w sytuacji jakiegokolwiek zależności od osób trzecich lub organizacji, które mogłyby wywierać istotny wpływ na sposób sprawowania funkcji publicznej;
- zasada obiektywizmu, która zakłada, że w trakcie wypełniania funkcji publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi;
- zasada odpowiedzialności, która nakłada na sprawujących funkcje publiczne obowiązek odpowiedzialności przed społeczeństwem za swoje decyzje i działania; osoby pełniące funkcje publiczne powinny poddać się także wszelkim procedurom kontrolnym odpowiednim dla ich stanowisk;
- zasada jawności, która oznacza, że sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działania tak jawnie, jak to jest tylko możliwe, powinni też podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny;
- zasada uczciwości, która postuluje, by sprawujący funkcje publiczne deklarowali wszelkie prywatne korzyści związane z zajmowanym stanowiskiem i zażegnawali wszelkie wyniki konflikty w sposób chroniący dobro społeczne;
- zasada przywództwa, która ustala, że pełniący funkcje publiczne powinni promować i wspierać realizację wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym³⁴.

Do najczęściej spotykanych form przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej można zaliczyć:

- brak możliwości używania przez urzędników stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz konieczność zawieszenia wszelkich prywatnych interesów finansowych, które mogą w jakikolwiek sposób stać w sprzeczności z ich służbą;
- deklarowanie przez urzędników ich stanu majątkowego przez składanie oświadczeń majątkowych, ograniczenie przyjmowania

³⁴ Zob. też J. Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego...*, s. 60.