

PREVENTION OF CORRUPTION IN THE POLISH BORDER GUARD

PROFILAKTYKA KORUPCYJNA W STRAŻY GRANICZNEJ

płk SG Artur Michalak

Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie
artur.michalak@strazgraniczna.pl

chor. SG Karolina Miklaszewska

Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie
karolina.miklaszewska@strazgraniczna.pl

ABSTRACTS

Corruption prevention in the Border Guard is conducted by the Interior Affairs Bureau of the Border Guard in cooperation with the heads of organizational departments/bureaus of the Border Guard Headquarters and organizational units of the Border Guard. From 2002 to 2009 these activities were conducted in accordance with *the National Anti-corruption Strategies (Rządowe Strategie Antykorycyjne)*. Consequently, a spectrum of particular legislative and organizational activities had been undertaken, which influenced the improvement of performed tasks and selection of candidates adequate to serve as Border Guards. During the following years, the assumptions of the National Anti-corruption Strategies were maintained and the internal *Programme on preventing corruption in the Border Guard in 2012 (Program przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w 2012 r.)* was implemented. The following publication constitutes a summary of the previous anti-corruption actions carried out in the Border Guard. Additionally, it outlines the main assumptions of the planned undertakings, which are to be based, among others, on the analysis of the cases conducted by the Interior Affairs Bureau of the Border Guards. The analysis will allow to estimate the corruption threaten areas and to direct preventive actions towards the most neuralgic areas of the Border Guard responsibility. It should be emphasized, that because of its pathological nature, corruption is a serious problem in every area of the public activity and that is why the Border Guard was and still is undertaking several actions in order to limit this negative phenomenon.

Profilaktyka korupcyjna w Straży Granicznej realizowana jest przez Biuro Spraw Wewnętrznych SG we współpracy z kierownikami komórek organizacyj-

nych KGSG oraz jednostek organizacyjnych SG. W latach 2002-2009 działania prowadzone były w oparciu o *Rządowe Strategie Antykorupcyjne*, w wyniku których podjęto szereg działań legislacyjno-organizacyjnych, które miały znaczący wpływ na poprawę jakości wykonywanych zadań i dobór właściwych kandydatów do służby w SG. W latach późniejszych kontynuowano założenia Rządowych Strategii Antykorupcyjnych i wprowadzono wewnętrzny *Program przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w 2012 r.* Niniejsza publikacja stanowi podsumowanie dotychczasowej działalności profilaktycznej w Straży Granicznej oraz określa główne założenia w zakresie planowanych działań. Ich podstawą będzie m.in. analiza spraw prowadzonych przez Biuro Spraw Wewnętrznych SG, która pozwoli na określenie głównych obszarów zagrożeń korupcyjnych i ukierunkowanie działań prewencyjnych na najbardziej newralgiczne obszary działalności służbowej Straży Granicznej. Należy podkreślić, że korupcja ze względu na swój patologiczny charakter stanowi problem w każdym obszarze działalności publicznej, dlatego też Straż Graniczna podejmowała i podejmuje szereg działań, które mają przyczynić się do jej ograniczenia.

KEY WORDS:

strategy, prevention, threats, ethics, functionary, employee, cooperation, public safety
strategia, prewencja, zagrożenia, etyka, funkcjonariusz, pracownik, współpraca, bezpieczeństwo publiczne

WPROWADZENIE

Problem korupcji występował i występuje w różnych obszarach działalności państwa na przestrzeni lat. Skala i natężenie korupcji zależy od szeregu czynników zarówno społecznych, kulturowych, obyczajowych, jak i od skuteczności działań państwa w jej zwalczaniu. Nie ulega jednak wątpliwości, że ma ona negatywny wpływ na wszelkie obszary działalności, w których występuje, w tym także na sferę administracji publicznej.

Potwierdzeniem powyższego są chociażby określone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne obszary życia publicznego zagrożone korupcją, do których należą administracja państwowa i samorządowa, służba zdrowia i farmacja, oświata i szkolnictwo wyższe, administracja celna i administracja skarbowa, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz sektor gospodarczy (Bil, 2012, s.78). Prezes Rady Ministrów podpisał Uchwałę nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii *Sprawne Państwo 2020*. W dokumencie tym, w części dotyczącej diagnozy i trendów społeczno-gospodarczych w obszarze *Sprawność Państwa* wskazano, że poza wyraźnie zdefini-

owanymi w badaniach oczekiwaniami społecznymi w zakresie bezpieczeństwa istnieją inne poważne zagrożenia dla państwa i społeczeństwa, które generują wymierne, ekonomiczne i społeczne straty np. przestępczość zorganizowana, w tym gospodarcza, narkotykowa, handel ludźmi, terroryzm. Istotnym problemem pozostaje nadal przestępczość korupcyjna (Prezes Rady Ministrów [PRM] 2013). W sytuacji korupcji społeczeństwo traci zaufanie do władzy, przez co władza w konsekwencji traci legitymizację społeczną. Na zaufaniu będącym elementem kapitału społecznego buduje się gospodarkę i wolny rynek, gdy zaufania brakuje, gospodarka nie może się rozwijać (Guz, 2012, s. 93). Potwierdzenie powyższego stanowią między innymi zapisy preambuły Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, w której wskazuje się, że korupcja jest wielkim zagrożeniem dla rządów prawa, demokracji oraz praw człowieka, dla uczciwości i sprawiedliwości społecznej, powstrzymuje rozwój ekonomiczny oraz zagraża prawidłowemu i uczciwemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej (Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, 1999). Odpowiedzialność za właściwe, w tym wolne od korupcji i innych nieprawidłowości, funkcjonowanie państwa ponoszą wszystkie organy administracji publicznej, zwłaszcza te stające na straży porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Mając na uwadze powyższe, należy pamiętać, że Straż Graniczna jako instytucja państwowa stanowi jeden z komponentów struktury państwa. Postawa jej funkcjonariuszy i pracowników wpływa na całościowy obraz organów państwowych i ich przedstawicieli.

ZADANIA STRAŻY GRANICZNEJ W ZAKRESIE ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI

Ustawa o *Straży Granicznej* stanowi, że do zadań formacji należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, w tym przestępstw określonych w art. 228., 229. i 231. Kodeksu karnego, popełnionych przez pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych, przestępstw określonych w art. 229. Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej. Straż Graniczna prowadzi postępowania w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228., 229. i 231. Kodeksu karnego, popełnionych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych (art. 1. ust. 2. pkt 4. lit. f i g oraz ust. 2.a, ustawa o Straży Granicznej).

W Straży Granicznej komórką organizacyjną wyspecjalizowaną w zakresie roz-

poznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, jak również popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami i pracownikami w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy i pracowników jest Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

W strategii *Sprawne Państwo 2020* wykazano, że sprawność poszczególnych służb i organów administracji realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa jest zależna od wysokiego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy, profesjonalnego zarządzania, właściwych zasobów kadrowych, racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, a także dokładnego rozpoznania zagrożeń (PRM, 2013).

Aby dążyć do osiągnięcia takiego poziomu, należy podejmować działania kompleksowe usprawniające działalność danej instytucji. Straż Graniczna podejmuje szereg działań mających na celu przeciwdziałanie i wyeliminowanie zjawiska korupcji z własnych szeregów. Są to procesy, które powinny wielotorowo oddziaływać na funkcjonariuszy i pracowników formacji. Z wieloletnich doświadczeń Biura Spraw Wewnętrznych SG wynika, iż szczególnie ważnym, jeżeli nie najważniejszym elementem jest kształcenie świadomości kadr i budowanie prawidłowych postaw etycznych. Czynniki represyjny jest tylko niezbędnym narzędziem w przypadkach, gdy mimo próby rozwiązań systemowych, następuje konieczność usunięcia ze służby lub pracy osób nieuczciwych. W ramach oceny zjawiska korupcji w Straży Granicznej szczególną uwagę należy zwrócić na procesy związane z reorganizacją SG na przestrzeni ostatnich lat. Zmiany wynikały z wejścia Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen, co wiąże się bezpośrednio z przeniesieniem na Polskę odpowiedzialności za ochronę zewnętrznej granicy UE. Związane z powyższym procesy dyslokacji sił i zmian organizacyjnych powodują, iż zagrożenie zjawiskiem korupcji dotyczy przede wszystkim funkcjonariuszy pełniących służbę w tym obszarze.

STRATEGIE ANTYKORUPCYJNE REALIZOWANE PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ W LATACH 2002-2012

W latach 2002-2009 Straż Graniczna realizowała Rządowe Strategie Antykorupcyjne opracowane na lata 2002-2004 oraz 2005-2009. W tym okresie w SG wprowadzono zmiany legislacyjne i organizacyjne służące ograniczeniu zjawiska korupcji oraz innych nieprawidłowości w służbie. Miały one na celu także zaostrzenie konsekwencji w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych

i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej albo za przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku przestępczym lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

Poszerzono jednocześnie uprawnienia operacyjne Straży Granicznej o realizację kontroli operacyjnej i kontrolowanego przyjęcia w sprawach określonych w art. 229. Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej (art. 9.e ust. 1. pkt 6.a i 9.f ust. 1. pkt 1.a, ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej). Zmiany te między innymi przyczyniły się do wzrostu wykrywalności w sprawach o przestępstwa korupcyjne związane z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG, co obrazuje poniższe zestawienie.

Tabela 1. Zestawienie statystyczne dotyczące funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy Straży Granicznej, którym przedstawiono zarzuty z art. 228. oraz 231. § 2. Kodeksu karnego w latach 2008-2012

Rok	Liczba podejrzanych
2008	10
2009	8
2010	14
2011	14
2012	16

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

W ramach zmian legislacyjnych i organizacyjnych wprowadzono obowiązek corocznego składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy i pracowników SG. Funkcjonariusze oraz pracownicy Straży Granicznej są obowiązani złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy, corocznie oraz na żądanie Komendanta Głównego Straży Granicznej, właściwych komendantów oddziałów lub komendantów ośrodków szkolenia Straży Granicznej. Oświadczenie o stanie majątkowym powinno zawierać informacje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach cywilnych lub spółkach prawa handlowego, posiadanych udziałach lub akcjach w tych spółkach, mieniu nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy lub

związku międzygminnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, mieniu ruchomym, innych prawach majątkowych oraz o zobowiązaniach pieniężnych. Oświadczenie to powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego lub w spółdzielniach, z wyjątkiem funkcji w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej (art. 91.a ust. 1. i 2., ustawa o Straży Granicznej).

Funkcjonariusze oraz pracownicy Straży Granicznej są także obowiązani poinformować przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub usługi w zakresie ochrony osób i mienia, objęciu w nich akcji lub udziałów lub podjęciu działalności gospodarczej w tym zakresie. Obowiązek ten dotyczy również sytuacji bycia wykonawcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759, z późn. zm.) na rzecz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wystąpieniu takiej sytuacji (art. 91.b, ustawa o Straży Granicznej).

Wprowadzono ponadto nowe zasady postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na funkcjonariuszy, poprzez opracowanie procedur zapewniających bezstronność i obiektywność podczas naboru. Sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej określony został w ustawie o Straży Granicznej oraz w przepisach wykonawczych.

Służbę w Straży Granicznej może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, o nieposzlakowanej opinii, niekarana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystająca w pełni z praw publicznych, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotowa jest się podporządkować, a także dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji [MSWiA], 2010).

Bazując na doświadczeniach ze Strategii Antykorupcyjnej 2002-2009 oraz danych ze spraw o charakterze korupcyjnym prowadzonych w pionie spraw wewnętrznych, w 2012 r. wprowadzono i realizowano *Program przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w 2012 r.*

W preambule *Programu* na kierowników jednostek/komórek organizacyjnych nałożono zadania o charakterze ogólnym dotyczące systematycznej analizy

i oceny sytuacji, organizacji służby, nadzoru służbowego, przedsięwzięć szkoleniowo-profilaktycznych i organizacyjno-kadrowych oraz współpracy z Biurem Spraw Wewnętrznych SG.

Podsumowując zrealizowany program, należy wskazać, że w jego ramach przeprowadzono szereg szkoleń zarówno dla kadry kierowniczej i dowódczej, jak i szkoleń prowadzonych w ramach doskonalenia lokalnego. Na bieżąco dokonywano analizy sytuacji kadrowo-organizacyjnej w jednostkach organizacyjnych SG z udziałem funkcjonariuszy pionu spraw wewnętrznych. Natomiast w ramach współpracy pionów operacyjno-śledczego, granicznego, do spraw cudzoziemców oraz pionu spraw wewnętrznych okresowo analizowano skuteczność i organizację służby oraz dokonywano oceny zagrożeń korupcyjnych. W ramach tej współpracy określone były potencjalne obszary zagrożeń korupcyjnych, prowadzona była wymiana informacji o rozpracowywanych grupach przestępczych oraz współdziałających z nimi funkcjonariuszami SG, wymiana informacji w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w pełnieniu służby, a także realizowane były działania zmierzające do poprawy nadzoru służbowego nad funkcjonariuszami realizującymi zadania w ochronie szlaków komunikacyjnych.

ETYKA ZAWODOWA FUNKCJONARIUSZY I PRACOWNIKÓW STRAŻY GRANICZNEJ

Niezależnie od powyższego jednym z ważniejszych osiągnięć realizowanych w ramach Strategii Antykorupcyjnych, któremu warto poświęcić więcej uwagi ze względu na jego rangę, było wprowadzenie *Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej*.

Etyka zawodowa jawi się jako jeden z najważniejszych zbiorów zasad, jakimi powinien kierować się funkcjonariusz publiczny.

Wagę etyki zawodowej podkreślają prof. Hubert Izdebski i prof. Michał Kulesza (2004, s. 306), podnosząc, że aby występowało uczciwe państwo, nie wystarczy skupiać się na ważnych skądinąd zagadnieniach, jak właściwy dobór, kształcenie, wynagradzanie czy kontrolowanie pracowników administracji. Trzeba przede wszystkim prawidłowo zorganizować całe państwo, traktując problematykę etyki jako jedno z podstawowych kryteriów rozstrzygnięć dokonywanych przez ustawodawcę, w pozornie tylko odległych od siebie sferach, jak udzielanie zamówień publicznych, zasady i tryb zatrudniania pracowników publicznych czy dostęp obywateli do dokumentów administracji.

W doktrynie prawa administracyjnego określone są także czynniki, które wpływają na jakość pracy urzędników, od której zależy jest stopień wykonywania zadań administracji. Jako podstawowe wymienia się poziom fachowego przygotowania, zdolność do inicjatywy i samodzielności działania, niezależność wobec

różnorodnych nacisków politycznych i społecznych, spełnianie wysokich wymogów etycznych. Cechy te, w dobrze funkcjonującym aparacie administracyjnym powinny być identyfikowane i promowane najlepiej poprzez trwałe systemowe mechanizmy, gwarantowane m.in. odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi (Cieślak, 2000, s. 263).

Anna Jaroń z Instytutu Politologii Uniwersytetu Stefana Kardynała Wyszyńskiego wskazuje na podstawowe cele nauczania etyki, do których należą:

- poznanie zasad etyki w życiu publicznym polegające na przekazaniu informacji o pewnych kanonach w postępowaniu urzędnika, nieobejmujące jednak ich przyswojenia przez odbiorcę;
- uświadamianie przyszłym urzędnikom ich odpowiedzialności za wykonywane zadania zakładające przedstawienie istotnych wątków, których realizacja uzależniona jest od ich zinternalizowania przez odbiorcę;
- zwiększenie zaufania obywateli względem administracji publicznej, czemu służą dostrzegalne cechy charakteryzujące pracę urzędników;
- zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej – możliwe jest do zrealizowania przez ocenę wystawioną urzędowi i urzędnikom przez odbiorców usług publicznych; Etyczne postępowanie urzędników przekłada się na sprawne funkcjonowanie instytucji dzięki wewnętrznej infrastrukturze oraz za sprawą procedur oceny pracy urzędników (2011, s. 131).

W cytowanej powyżej publikacji jako narzędzia służące umacnianiu postaw etycznych wymienia się podnoszenie poziomu etycznego wśród przyszłych i obecnych pracowników instytucji publicznych, szkolenia z zakresu etyki urzędniczej przeznaczone dla pracowników instytucji publicznych, przywództwo etyczne, budowanie i umacnianie kultury etycznej, a także działania zmierzające do przyjęcia strategii postępowania etycznego czy kodeksów etycznych dla pracowników administracji publicznej (Jaroń, 2011, s. 131-131).

Jak już wspomniano, w Straży Granicznej z mocy zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej wprowadzono *Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej*. Zgodnie z tymi zasadami funkcjonariusz Straży Granicznej ma zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej demokratyczny ustrój i bezpieczeństwo granicy państwowej, a w szczególności bezwzględnie zwalcza korupcję, nie zachowuje się w sposób wskazujący na chęć uzyskania jakichkolwiek korzyści materialnych za wykonywanie obowiązków służbowych, nie zaciąga żadnych zobowiązań w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych (Komendant Główny Straży Granicznej, [KGSG], 2003).

Najważniejszym dokumentem regulującym wymagania etyczne wobec pracowników SG jest *Kodeks Etyki Służby Cywilnej* (PRM, 2002, 2011). Dokument ten sta-

nowi, iż pracownicy powinni działać praworządnie, traktować odbiorców swoich usług bezstronnie, pracować rzetelnie i profesjonalnie. Winni zachować lojalność wobec urzędu i zwierzchników, odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych lub osobistych (Centralne Biuro Antykorupcyjne, [CBA], 2012).

Na przestrzeni ostatniej dekady nastąpiła zmiana pokoleniowa i jakościowa funkcjonariuszy SG, dlatego też należy podkreślić, że następuje regularny wzrost świadomości prawnej i etycznej, przez co korupcja w dużej mierze postrzegana jest już jako konieczna do wyeliminowania patologia społeczna. Funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej są coraz lepiej wykształceni i niezmiennie kształcą się zarówno w ramach szkoleń realizowanych wewnątrz instytucji, jak również podnosząc indywidualnie swoje kwalifikacje, co przekłada się między innymi na jakość ich pracy.

Tabela 2. Wykształcenie funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej

	Wykształcenie wyższe	Wykształcenie średnie	Pozostałe
Funkcjonariusze Straży Granicznej	9930	4412	10
Pracownicy Straży Granicznej	1225	1697	790

Źródło: dane własne Straży Granicznej (stan na dzień 31.03.2013 r.).

Zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i krajowej toczą się dyskusje na temat cech, jakie powinien posiadać urzędnik administracji, aby był gwarantem działań etycznych. Przemysław Fenrych w publikacji *Podręcznik dobrych praktyk, Przejrzysty samorząd* wyodrębnił katalog cech, które pojawiają się na każdym szczeblu dyskusji i które wymagają zaakcentowania:

- bezstronność – wszelkie decyzje powinny być podejmowane w imię dobra publicznego, z pominięciem jakiegokolwiek własnych korzyści bądź korzyści osób lub organizacji sobie bliskich;
- obiektywizm – wszelkie podejmowane decyzje powinny być oparte wyłącznie na kryteriach merytorycznych; Obiektywizm jako zasada wyklucza motywy polityczne, wyznaniowe, a zwłaszcza finansowe;

- niezawisłość – urzędnik podejmujący decyzję nie powinien być w jakikolwiek sposób i w jakimkolwiek wymiarze zależny od osób lub środowisk, których ta decyzja może dotyczyć;
- przejrzystość w działaniu – wszystkie decyzje powinny być podejmowane tak jawnie, jak tylko jest to możliwe, każda decyzja powinna być uzasadniona w sposób jawny, a ograniczenie tej zasady stanowić musi wyjątek motywowany dobrem publicznym;
- rzetelność – realizowanie zadań z największą starannością i troską, z wykorzystaniem w pełni wiedzy i umiejętności;
- odpowiedzialność – świadomość działania w interesie społecznym i ponoszenie odpowiedzialności przed społeczeństwem za swoje decyzje, co w konsekwencji oznacza stałą gotowość do poddania się społecznej kontroli (Fenrych, s. 98-99).

Dotychczasowe rozważania na temat kompetencji i predyspozycji, jakimi powinni się legitymować funkcjonariusze publiczni realizujący zadania w administracji, wskazują wyraźnie na konieczność podejmowania działań w celu podniesienia świadomości, edukacji i kształcenia kadr, które będą stały na straży porządku prawnego. Niestety jednak w każdym środowisku zawodowym mogą wystąpić jednostki, które nie zasługują swoją postawą na miano przedstawiciela instytucji państwowej, stąd też konieczność podejmowania działań zapobiegających takim sytuacjom. Jak pokazuje doświadczenie Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej w zwalczaniu korupcji, ważne jest przede wszystkim „niegodzenie się na korupcję”. Funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej powinni podejmować szybkie i jednoznaczne działania w stosunku do nieuczciwych kolegów. Dopuszczanie się korupcji przez nieuczciwą, nieliczną grupę może także wynikać ze swobodnego przyzwolenia społecznego i braku reakcji - „*środowisko tego nie widzi lub nie chce widzieć*”. Z uwagi to niezwykle ważną misją jest uświadamianie patologicznego charakteru zjawiska korupcji oraz jego społecznych i prawnych konsekwencji.

DIAGNOZA ZAGROZEŃ KORUPCYJNYCH W STRAŻY GRANICZNEJ

W oparciu o dane Straży Granicznej (własne Biura Spraw Wewnętrznych SG oraz pochodzące od kierowników jednostek organizacyjnych SG) określono następujące obszary zagrożeń korupcyjnych:

- korupcja w przejściach granicznych,
- korupcja w ochronie odcinka granicy zielonej,
- udział funkcjonariuszy SG w zorganizowanych grupach przestępczych i ujawnianie informacji służbowych,

- korupcja w ochronie szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym.

Na podstawie danych statystycznych dotyczących funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy Straży Granicznej, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstw z art. 228. oraz 231. § 2. Kodeksu karnego, a także dotyczących funkcjonariuszy, których próbowano skorumpować, określono grupę najbardziej narażoną na możliwość zetknięcia się ze zjawiskiem korupcji:

- służba pełniona w ochronie szlaków komunikacyjnych i kontroli ruchu granicznego,
- stanowisko: kontroler/referent, asystent, specjalista,
- staż służby: 4 – 15 lat,
- korpus podoficerów i chorążych.

CHARAKTERYSTYKA FUNKCJONARIUSZY I BYŁYCH FUNKCJONARIUSZY SG, KTÓRYM PRZEDSTAWIONO ZARZUTY POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTW Z ART. 228 K.K. ORAZ 231 § 2 K.K. W LATACH 2008 – 2012

Tabela 3. Staż służby podejrzanych

Staż służby	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228., 231. § 2. k.k.)
0-3	2
4-5	2
6-10	18
11-15	24
16-20	12
21-25	3
powyżej 25	1

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Tabela 4. Wiek podejrzanych

Przedział wiekowy	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228., 231. § 2. k.k.)
20-25	0
26-30	10
31-35	15
36-40	23

41-45	8
46-50	2
powyżej 50	4

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Tabela 5. Podejrzani wg korpusu

Korpus	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228, 231 § 2 k.k.)
szeregowych	1
podoficerów	30
chorążych	26
oficerów młodszych	3
oficerów starszych	2

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Tabela 6. Podejrzani wg stanowisk

Stanowiska	Podejrzani o przestępstwa korupcyjne (art. 228., 231. § 2. k.k.)
referenci	2
asystenci	11
strażnicy graniczni	2
kontrolerzy	36
specjaliści	9
kierownicy zmian	0
kierownicy sekcji	1
naczelnicy	0
główni księgowi	1

Źródło: dane własne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

CHARAKTERYSTYKA FUNKCJONARIUSZY, KTÓRYCH USIŁOWANO SKORUM-

POWAĆ W LATACH 2010-2012

Tabela 7. Rodzaj pełnionej służby

	2010	2011	2012
ochrona szlaków komunikacyjnych	17	11	5
kontrola ruchu granicznego	51	37	29
kontrola legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców	1	5	1
ochrona granicy państwowej	0	2	0
prowadzenie postępowań administracyjnych wobec cudzoziemców	0	2	0

Źródło: dane własne Straży Granicznej.

Tabela 8. Stanowisko

	2010	2011	2012
kontroler/referent	26	18	24
asystent	38	37	9
specjalista	3	2	2

Źródło: dane własne Straży Granicznej.

Tabela 9. Staż służby

	2010	2011	2012
0-3 lata	21	12	7
4-10 lat	39	33	25
11-15 lat	6	12	3
16-20 lat	3	0	0

Źródło: dane własne Straży Granicznej.

RZE PROFILAKTYKI KORUPCYJNEJ

Z uwagi na potrzebę realizacji i koordynacji działań profilaktyki korupcyjnej przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną z dniem 1 września 2013 r. zmodyfikowano istniejące rozwiązania organizacyjne i utworzono w Biurze Spraw Wewnętrznych SG Wydział Profilaktyki i Rozpoznania Zagrożeń. Są w nim realizowane zadania w zakresie rozpoznawania zagrożeń oraz ich analiza, a także profilaktyczne, w tym szkoleniowe, wynikające ze zdiagnozowanych zagrożeń. Poza pionem spraw wewnętrznych w działalność prewencyjną zaangażowane są także skutecznie inne podmioty Straży Granicznej: Komendanci Oddziałów i Ośrodków Szkolenia, Dyrektorzy Biur i Zarządów Komendy Głównej Straży Granicznej.

Głównym celem działań Wydziału jest gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących przestępczości korupcyjnej, ale także w obszarach występowania nieprawidłowości mogących mieć wpływ na jakość i sprawność realizacji zadań przez Straż Graniczną. Wydział współpracuje z ośrodkami szkolenia SG w zakresie wzmocnienia świadomości prawnej, kształtowania właściwych postaw etycznych, a także reakcji zarówno funkcjonariusza, jak i jego przełożonego na propozycję korupcyjną oraz koordynuje przedsięwzięcia szkoleniowe realizowane przez komórki wewnętrzne Biura Spraw Wewnętrznych SG.

Jak już podkreślano, jednym ze skutecznych sposobów zapobiegania zjawisku korupcji jest pogłębianie wiedzy na ten temat. Funkcjonariusze i pracownicy SG mogą spotykać się w trakcie swojej służby czy pracy z sytuacjami o charakterze korupcyjnym i oczywistym jest, że aby wiedzieli, jak przeciwdziałać i eliminować to zjawisko, powinni poznać mechanizmy nim kierujące oraz środki prawne, w które wyposażone są organy państwowe w walce z tym problemem. Z uwagi na to dotychczasowe działania profilaktyczne skupiały się głównie na szkoleniu.

W ramach działalności edukacyjnej Biuro Spraw Wewnętrznych SG zmodyfikowało tematykę realizowanych zajęć, główny nacisk położono na sposób postępowania funkcjonariusza SG w sytuacji próby wręczenia korzyści majątkowej oraz jego ochronę prawną w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Słuchaczom wskazywane są sposoby postępowania w określonych sytuacjach o charakterze korupcyjnym oraz instrumenty prawne, jakie przysługują im w przypadku naruszenia ich dóbr.

Działania w ramach skoordynowanej polityki antykorupcyjnej określone w przywoływanej strategii *Sprawne Państwo 2020* mają zostać oparte na wzmocnieniu prewencji i edukacji oraz zwalczaniu tego rodzaju przestępczości. Głównym założeniem jest intensyfikacja działań profilaktycznych, w tym edukacji antykorupcyjnej skierowanej zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i bezpośrednio do pracowników administracji publicznej. Autorzy strategii wprost artykułują

wniosek, że niski poziom świadomości na temat zachowań korupcyjnych to jeden z najważniejszych czynników uniemożliwiających skuteczne zwalczanie korupcji (PRM, 2013).

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych został opracowany projekt *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018*. Stanowi on kontynuację przedsięwzięć realizowanych od 2002 w I i II etapie *Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna*.

Głównym celem *Rządowego Programu* jest ograniczenie korupcji w kraju, natomiast cele szczegółowe dotyczą wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wzmocnienia zwalczania korupcji.

Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych ma polegać na wzmocnieniu wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej, kształtowaniu postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie, jak również na zwiększeniu aktywnego udziału społeczeństwa w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji. Ponadto jako istotne wskazano wzmocnienie współpracy społeczeństwa i organizacji pozarządowych z administracją publiczną oraz wspieranie postaw etycznych w sektorze prywatnym.

Wzmocnienie zwalczania korupcji oznacza doskonalenie mechanizmów i struktur antykorupcyjnych w organach ścigania, jak również współdziałanie i koordynację działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, doskonalenia rozwiązań prawnych w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości korupcyjnej, realizację zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie prawnokarnym oraz ścigania przestępczości korupcyjnej.

W Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej został opracowany projekt *Planu realizacji działań w zakresie przeciwdziałania korupcji Straży Granicznej*, który jest spójny z Programem Rządowym i uwzględnia wszystkie założenia w zakresie właściwości Straży Granicznej.

Główne jego założenia opierają się na zaangażowaniu wszystkich kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Straży Granicznej w jego realizację w następujących obszarach: legislacyjnym, zarządczym, analitycznym oraz edukacyjnym. Planowana jest kontynuacja systematycznych szkoleń z zakresu profilaktyki korupcyjnej dla różnych grup funkcjonariuszy, od tych odbywających szkolenie podstawowe, do funkcjonariuszy z wieloletnim doświadczeniem zawodowym i zajmujących stanowiska kierownicze. Niezależnie od przedsięwzięć szkoleniowych realizowane działania będą także ukierunkowane na sprawne i skuteczne rozpoznawanie oraz wykrywanie sprawców przestępstw korupcyjnych oraz niezwłoczne podejmowanie przedsięwzięć profilaktycznych związanych ze stwierdzonymi czynami przestępczymi. Ponadto położony zostanie nacisk na systematyczną

analizę struktury organizacyjnej, przepisów oraz praktyki służby granicznej w celu zapobiegania sytuacjom i zdarzeniom ułatwiającym przestępstwa korupcyjne.

Podsumowując, należy podkreślić, że do głównych celów, jakie stawia sobie Biuro Spraw Wewnętrznych SG w zakresie profilaktyki korupcyjnej, należy wzrost świadomości funkcjonariuszy w zakresie postępowania w przypadku próby wręczenia korzyści majątkowej, uświadamianie co do konieczności reagowania na wszelkie przejawy niewłaściwych zachowań, z którym mogą stykać się w służbie zarówno ze strony osób niebędących funkcjonariuszami, jak i kolegów – innych funkcjonariuszy, kształtowanie właściwych postaw etycznych oraz skuteczna współpraca z innymi pionami Straży Granicznej.

ZAKOŃCZENIE

Bezspornym jest fakt, że edukacja jest istotna w każdym obszarze działalności. Funkcjonariusze i pracownicy SG na poszczególnych etapach swojej kariery zawodowej przechodzą różne szkolenia, które przyczyniają się do właściwej realizacji zadań służbowych. Jednak kształcenie nie jest pomocne wyłącznie w pracy i realizacji zadań służbowych, służy zwłaszcza zdobywaniu wiedzy i doświadczenia na każdym etapie życia. Nigdy jednak nie następuje sytuacja, gdy wiedza jest pełna i niezawodnie określa i wskazuje drogę postępowania. Jeden z amerykańskich prezydentów Theodore Roosevelt, laureat Pokojowej Nagrody Nobla powiedział, że kształcić tylko umysł człowieka, nie udzielając mu nauk moralnych, to stwarzać zagrożenie społeczne. Dlatego też należy poszerzać wiedzę, ale także pracować nad właściwymi postawami i wartościami, którym przyświeca idea uczciwości i odpowiedzialności za własne czyny.

To oczywiście przekłada się na wąską dziedzinę, jaką jest profilaktyka korupcyjna. Skuteczna walka ze zjawiskiem korupcji możliwa jest tylko wtedy, gdy posiadziemy wiedzę, czym jest to zjawisko, jakie są jego symptomy, w jakich obszarach należy poszukiwać zagrożeń oraz jak mu się skutecznie przeciwstawiać.

Niezwykle interesujący w tym kontekście jest pogląd Antoniego Z. Kamińskiego, który podkreśla dwa wzajemnie powiązane aspekty zjawiska korupcji. Pierwszy dotyczy ładu moralnego i prawnego, drugi wiąże się z patologią zorganizowanych działań zbiorowych. Korupcja z punktu widzenia moralno-prawnego jest złamaniem umowy, a zatem jest sprzeniewierzeniem się zobowiązaniu o charakterze formalnym. Normy prawa oderwane od zasad moralności z reguły nie są przestrzegane, bo skuteczne prawo powinno być osadzone w akceptowanym przez społeczeństwo porządku moralnym. Z drugiej strony zastąpienie przez uczestników organizacji formalnych norm i zasad przez własne, partykularne normy musi prowadzić do spadku skuteczności i sprawności, aż do ostatecznego rozpadu insty-

tucji, uczestnicy ograniczają swój wkład na rzecz organizacji, coraz bardziej wykorzystując ją do własnych potrzeb (Kamiński, 2006, s. 368-369).

Powyższy pogląd rodzi konkluzję, że aby skutecznie eliminować korupcję z organizacji, tak należy zorganizować przedsięwzięcia profilaktyczne, aby urzędnicy pracujący w jej szeregach prezentowali normy moralne zgodne z porządkiem prawnym. Jednocześnie należy diagnozować te obszary i te grupy, które takich norm nie przestrzegają i dążą do realizacji arbitralnych interesów niezgodnych z ustawowymi celami działania instytucji.

Nie ulega wątpliwości, że obok działań profilaktycznych muszą być realizowane działania wykrywcze, ponieważ skuteczność i nieuchronność kary dla przestępców ma również skutek prewencyjny. Przywoływany wyżej Antoni Z. Kamiński wskazuje, że działania na rzecz korupcji są skuteczne wtedy, gdy przedsięwzięciom oświatowym towarzyszą zmiany w sferze regulacji prawnej oraz egzekucji przestrzegania prawa (2006, s. 373).

REFERENCES

- Bil, J. (2012). *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] Kosiński, J., Krak, K., Koman, A. (red.), *Korupcja i Antykorupcja, Wybrane zagadnienia, część III*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne. Pozyskano [21.10.2013] z http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/Korupcja_i_antykorupcja_Czesc_III.pdf.
- Cieślak, Z. i in. (2000). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwa prawnicze PWN.
- Fenrych, P. Etyka w działaniu urzędnika publicznego, [w:] Trutkowski C. (red.), *Przejrzysty samorząd, Podręcznik dobrych praktyk*. Pozyskano [21.10.2013] w antykorupcja.gov.pl/download/4/215/samorzad.pdf
- Guz, J. (2012). *Korupcja a zaufanie społeczne*, [w:] Bil, J., Wawrzusiszyn A (red.), *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Policji w Szczytnie.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Jaroń, A. (2011, grudzień). *Formacja w zakresie etyki przyszłego pracownika administracji publicznej*. Referat wygłoszony na: Etyka w służbie publicznej, Wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji, Warszawa. Pozyskano [21.10.2013] z http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/etyka_publicza.pdf.
- Kamiński, A. (2006) *Korupcja w warunkach pokomunistycznych przemian ustro-*

jowych: Podejście instytucjonalne, [w:] Wasilewski J. (red.) *Współczesne społeczeństwo polskie: dynamika zmian*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 116 poz. 675 z późn. zm.).

Strategia Sprawne Państwo 2020, Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej (Dz. U. nr 23 poz. 175 z późn. zm.).

Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z dnia 16 listopada 2004 r. nr 244, poz. 2443).

Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna II Etap wdrażania (2010), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.

Strategia Sprawne Państwo 2020. Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. nr 1, poz. 7).

Zarządzenie nr 114 Prezesa rady Ministrów z dnia 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. nr 46, poz. 683).

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21.10.2011 r.).