

**DIMENSIONS, STRUCTURE AND DYNAMICS OF VENALITY POLICE OFFICER
BASED ON OWN RESEARCH**

**ROZMIARY, STRUKTURA I DYNAMIKA ZJAWISKA SPRZEDAJNOŚCI
FUNKCJONARIUSZA POLICJI W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ**

kom. dr Monika Porwisz

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie,
Wydział Administracji, Instytut Prawa i Administracji
m.porwisz@wspol.edu.pl

ABSTRACTS

Corruption is an universal phenomenon and has been omnipresent in societies throughout human history. Corruption is often described as a social disease.

We can call corruption a „victim-less crime”, but rather emphasizes that corruption automatically and apodictically generates victim at all levels. Corruption has got many faces. There are many degrees of seriousness: acceptance of free meals to obtaining money through collaboration with organized crime. World analysis used various forms of bribery (venality, graft), indicates that they refer to individual activities consisting in accepting or demanding material or personal profits in connection with the performance of a public function. Among many consequences of corruption are the lack of public trust and the loss of the legitimacy of the police as an agency for protecting the rule of law.

The purpose of this study is to examine the extent of police corruption. In curbing corruption we have to focus on long-term strategies and action plans involving the political, social and economic sphere.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnym jednostkom i całemu społeczeństwu niezbędne jest identyfikowanie współczesnych zagrożeń, także przestępczości występującej wewnątrz struktur policyjnych np. przestępstw korupcyjnych. Konsekwencją zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy Policji jest utrata zaufania publicznego do instytucji stojącej na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego. W aspekcie przeciwdziałania przestępczości w tym obszarze konieczny jest monitoring zagrożeń, służący świadomej kontroli i eliminacji tych niepożądanych społecznie zjawisk.

Instrumentów, które mogą być efektywnie wykorzystywane w zakresie konstruowania środków zaradczych, umożliwiających zwalczania przestępczości dostarczają badania naukowe, będące źródłem wielu cennych informacji. Opierając

się na kanonach badań empirycznych, można z powodzeniem eksplorować obszary wymagające wdrożenia procedur naprawczych. W niniejszym artykule przedstawione zostały wyniki badań i uzyskane na ich podstawie wnioski.

KEY WORDS:

*venality, corruption, police, security, research, bribery, countering
sprzedajność, korupcja, Policja, bezpieczeństwo, badania, przeciwdziałanie*

WPROWADZENIE

Sprzedajność, określana też mianem łapownictwa biernego czy korupcji administracyjnej, jest często poruszonym tematem w życiu publicznym. Występowanie zjawiska sprzedajności w strukturach Policji jest szczególnie niepokojące. Policja zawsze pozostawała i będzie pozostawać obiektem zainteresowania społeczeństwa. Jej szerokie uprawnienia pozwalające legalnie ingerować w prawa i wolności człowieka, choć konieczne i pożądane, stwarzają zagrożenie dla tych praw, wskutek podejmowania przez funkcjonariuszy nielegalnych działań. Ujawnianie coraz to nowych przypadków sprzedajności funkcjonariuszy Policji, publiczne stawianie zarzutów o udział w przestępczych procederach, relacje z procesów dotyczących przestępstw z udziałem funkcjonariuszy Policji stwarzają wrażenie wszechobecności tego zjawiska w życiu społecznym (Górniok, 2001, s. 37–38).

Istniejące natężenie i rozmiary zjawiska sprzedajności stanowiły podstawę do wysunięcia hipotezy o niewydolności funkcjonowania wielu segmentów służby powołanej do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dynamika zmian w sferze zagrożeń korupcją administracyjną w strukturach Policji powoduje konieczność aktualizowania wiedzy o tej patologii i jej uwarunkowaniach. Równie istotna jest konieczność wskazania wielokierunkowych działań przeciwdziałających sprzedajności.

Potrzeba zgłębienia tej tematyki wynika również z niebezpieczeństwa ulegania stereotypowym wyobrażeniom na temat sprzedajności, z uwagi na kreatywny charakter obiegowych opinii. Badania funkcjonariuszy Policji, w aspekcie prawnokarnym i kryminologicznym, na temat postrzegania przez nich zjawiska sprzedajności oraz jego przyczyn, mają istotne znaczenie z punktu widzenia konstruowania sposobów przeciwdziałania temu zjawisku (Pływaczewski, 2004, s. 247).

W trakcie procesu badawczego poddano gruntownej analizie aktualnie obowiązujące regulacje prawne łapownictwa biernego, skodyfikowane w art. 228. kodeksu karnego. Niezbędnym stało się także dokonanie przeglądu przepisów prawnych rangi rozporządzeń, zarządzeń a także wytycznych resortowych dotyczących

uprawnień funkcjonariuszy Policji.

W obszarze zainteresowania pozostawały ponadto takie szczegółowe kwestie, jak struktura zachowań korupcyjnych oraz charakterystyka interakcji w zakresie łapówek, miejsce, czas popełnienia przestępstwa łapownictwa, metody działania sprawców, postaci i wartość korzyści.

Efektem końcowym było uzyskanie informacji na temat otoczenia prawnego i organizacyjnego korupcji administracyjnej w Policji.

METODY BADAWCZE

Przeprowadzone badania naukowe, w szczególności w oparciu o metodę analizy dokumentów i sondażu diagnostycznego, pozwoliły na uzyskanie obszernego materiału badawczego. Specyfika materii badawczej, jej rozmiary i ilość problemów wymuszały podjęcie specyficznych przedsięwzięć badawczych. (Muszyński, 1971, s. 243).

Informacje, do których zamierzano dotrzeć w procesie badawczym, miały charakter kompromitujący bądź mogły wyczerpywać znamiona innych niż korupcja przestępstw. Z tych przyczyn badani nie mogli być indagowani wprost o swoje doświadczenia korupcyjne. Zatem konstrukcja kwestionariusza ankiety do badań sondażowych funkcjonariuszy Policji zawierała pytania o charakterze neutralnym.

Badania miały dwutorowy charakter. Został skonstruowany kwestionariusz ankiety, który posłużył do uzyskania opinii funkcjonariuszy Policji. Istotnym aspektem tej części badań było sprawdzenie postrzegania zjawiska korupcji przez policjantów i wskazanie obszarów funkcjonowania Policji szczególnie zagrożonych tym negatywnym zjawiskiem. W obszarze zainteresowań znalazła się też budząca społeczne kontrowersje kwestia karalności łapówkarstwa oraz przyczyny występowania zjawisk korupcyjnych. Zbiór wyzwań, z jakim zmierzono się w trakcie procesu badawczego, był bardzo rozległy. Jednak należy mieć świadomość, iż w tak istotnym aspekcie tylko holistyczne ujęcie tematyki może stanowić podstawę do skonstruowania efektywnych mechanizmów przeciwdziałania sprzedajności.

Badania ankietowe zostały przeprowadzone na grupie 1056 funkcjonariuszy Policji z terenu całego kraju. Ich celem było uzyskanie subiektywnych ocen zjawiska sprzedajności w Policji, określenie przyczyn tego zjawiska i sposobów zapobiegania. Wyznaczony obszar badawczy wymagał zatem analizy poglądów przedstawicieli instytucji, której badany problem dotyczy. Dobór ilości próby badawczej z całej zbiorowości był adekwatny do charakterystyki problemu.

Przeprowadzone zostały ponadto badania akt postępowań karnych, których celem było uzyskanie informacji w przedmiocie symptomatologii przestępczości korupcyjnej we wskazanej grupie zawodowej. Badanie postępowań karnych miało

też na celu ukazanie mechanizmów popełniania przestępstw. Dopiero zestawienie wyników obu badań pozwoliło na obserwację istniejących zależności, które nie byłyby widoczne tylko w toku badań ankietowych. Ponadto uwzględnienie w procesie badawczym kilku źródeł informacji o korupcji urzędniczej pogłębiało warunkowanie empiryczne problemu (Pytkowski, 1981, s. 134).

Analizie badawczej poddano 75 postępowań karnych o czyny z art. 228. k.k. i przeanalizowano dane w odniesieniu do 100 funkcjonariuszy Policji. Warto podkreślić, iż w niektórych postępowaniach (ogólna ich liczba 33) występowało od 1 do 6 podejrzanych. Analizie empirycznej poddawano jednakże wszystkie stwierdzone czyny sprawców. Wyodrębniono także dane indywidualne dotyczące sprawców w celu dokonania charakterystyki sprawcy przestępstwa łapownictwa biernego.

WYNIKI BADAŃ

Badania ankietowe funkcjonariuszy Policji pozwoliły m.in. na uzyskanie informacji w zakresie obszarów występowania sprzedajności w zależności od rodzaju i charakteru pełnionej służby. Respondenci wskazali, iż najczęściej korupcja urzędnicza występuje w służbie prewencyjnej. Takiego zdania było 67,52% badanych. Zdaniem 16,10% badanych w służbie kryminalnej, zaś zdaniem 15,15% badanych w służbie wspomagającej (logistycznej). Z uwagi na charakter wykonywanych zadań respondenci wskazywali kontrolę drogową (46,40% badanych), zamówienia publiczne (44,89% badanych) i dobór do służby (31,06% badanych) jako sfery działania Policji, w których korupcja urzędnicza występuje najczęściej. Zdaniem respondentów najrzadziej przypadki tej korupcji występują w przypadku szkoleń resortowych, w trakcie wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych i pracy operacyjnej.

Tabela nr 1. Obszary występowania sprzedajności

	Obszary występowania sprzedajności	%
1.	Kontrola drogową	46,40
2.	Zamówienia publiczne	44,89
3.	Dobór do służby	31,06
4.	Interwencje	29,55
5.	Gospodarowanie zasobami rzeczowymi	22,82
6.	Zarządzanie zasobami ludzkimi	18,66
7.	Informatyka -nieuprawnione dysponowanie policyjnymi bazami danych	12,97
8.	Czynności kontrolne	12,22
9.	Praca operacyjna	11,08

10.	Czynności dochodzeniowo-śledcze	9,66
11.	Szkolenia resortowe	8,62

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto celem prowadzonych badań było uzyskanie informacji na temat oceny poziomu własnej wiedzy funkcjonariuszy o łapownictwie biernym. Jak wynika z badań swoją wiedzę w przedmiocie tego zagadnienia ocenia na poziomie dobrym 43,37% badanych. Wiedzę w przedmiocie znajomości prawnych aspektów łapownictwa biernego na poziomie dostatecznym oceniło 33,81% badanych. Niestety informacje na temat sprzedajności na poziomie bardzo dobrym posiada niespełna 15% ankietowanych. Biorąc po uwagę staż służby, największa liczba funkcjonariuszy Policji pełniących służbę do 3 lat oceniła swoją wiedzę na temat sprzedajności na poziomie dostatecznym.

W aspekcie przyczyn sprzedajności badani wskazywali, iż główną przyczyną występowania sprzedajności jest niskie uposażenie (93,37% badanych). Inne czynniki, które wskazali policjanci, to służba w skorumpowanym środowisku, uleganie wpływom i naciskom (70,83% badanych), niski poziom etyczny kadr (51,99% badanych), brak czytelnej ścieżki kariery zawodowej (49,72% badanych), brak nadzoru służbowego (48,48% badanych), niejawność procesów decyzyjnych (46,12% badanych), współfinansowanie Policji przez samorządy, powodujące często konflikt interesów (38,35% badanych), brak profilaktyki antykorupcyjnej w jednostkach czy komórkach organizacyjnych Policji (37,88% badanych). Ponad 37% badanych wskazało na brak procedur antykorupcyjnych w służbie. Zdaniem 35,98% badanych brak skutecznych regulacji prawnych stanowi czynnik sprzyjający zachowaniom korupcyjnym.

Tabela nr 2. Przyczyny sprzedajności

	Przyczyny sprzedajności	%
1.	Niskie uposażenie	93,37
2.	Służba w skorumpowanym środowisku i uleganie wpływom i naciskom	70,83
3.	Niski poziom etyczny kadr	51,99
4.	Nieczytelna ścieżka kariery zawodowej	49,72
5.	Brak nadzoru służbowego	48,48
6.	Niejawność procesów decyzyjnych	46,12
7.	Współfinansowanie Policji przez samorządy	38,35
8.	Brak profilaktyki antykorupcyjnej w jednostkach/komórkach organizacyjnych Policji	37,88

9.	Brak procedur antykorupcyjnych w służbie	37,03
10.	Brak skutecznych regulacji prawnych	35,98
11.	Dążenie do wykazania się lepszymi wynikami w służbie	28,13
12.	Niezadowolenie z relacji ze współpracownikami	23,11

Źródło: opracowanie własne.

W ramach prowadzonego procesu badawczego dotyczącego sprzedajności funkcjonariusza Policji dokonywano korelacji różnych danych uzyskanych w drodze badań sondażowych i aktowych.

Zdaniem największej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę 4–10 lat, jej pełnienie w skorumpowanym środowisku i uleganie wpływom i naciskom to czynniki sprzyjające sprzedajności. Policjanci pełniący służbę przygotowawczą (do 3 lat) byli przekonani, iż brak czytelnej ścieżki kariery zawodowej może stanowić przyczynę sprzedajności. Brak nadzoru służbowego jako przyczynę sprzedajności wskazali najbardziej doświadczeni respondenci, pełniący służbę od 16 lat do 25 lat. Badania pokazały, iż funkcjonariusze posiadający doświadczenie zawodowe, potrafią docenić rolę nadzoru służbowego. Jednakże niepokojący jest fakt niedoceniaenia roli właściwego nadzoru nad podwładnymi przez funkcjonariuszy, którzy pełnią służbę nie dłużej niż 15 lat.

Respondenci wypowiedzieli się także na temat sposobu nakłonienia policjanta do przyjęcia korzyści. Najwięcej, bo aż 41,67% badanych wręczanie drogich prezentów uznaje za najszybszy sposób skorumpowania policjanta. Ponad jedna trzecia, bo aż 35,51% badanych jest zdania, iż szantaż, zastraszanie bądź groźby mogą skłonić funkcjonariusza Policji do przyjęcia korzyści. Wywieranie presji środowiska zawodowego, np. kolegów, przełożonych, to mechanizm skłaniający do przyjęcia korzyści, zdaniem blisko 20% badanych.

Zagadnieniem poddanym weryfikacji w procesie badawczym było ponadto występowanie ciemnej liczby przestępstw korupcyjnych w Policji. W przypadku łapownictwa biernego już charakter popełnienia przestępstwa (z uwagi na swoistą solidarność wręczającego i przyjmującego korzyść) powoduje, iż uczestnicy „korupcyjnej transakcji” nie zawiadamiają organów ścigania. Trudności w wykrywaniu przestępczości korupcyjnej wynikają również z ukrywania patologii występującej w środowisku policyjnym. Hermetyczność środowiska policyjnego i nieujawnianie przypadków korupcji urzędniczej stanowią bariery w skutecznej walce z tą patologią. Niedostrzeganie problemów w organizacji, ignorowanie łamania prawa czy wykorzystywanie go do realizacji własnych interesów stanowi podatny grunt dla rozwoju także innych patologii w organizacji. W trakcie prowadzonych badań zapytano funkcjonariuszy Policji o przyczyny nieujawniania występujących

w Policji przypadków sprzedajności. Respondenci spośród zaprezentowanej im kafeterii odpowiedzi wskazali, jakie przyczyny i w jakim stopniu wpływają na nieujawnianie przestępstw.

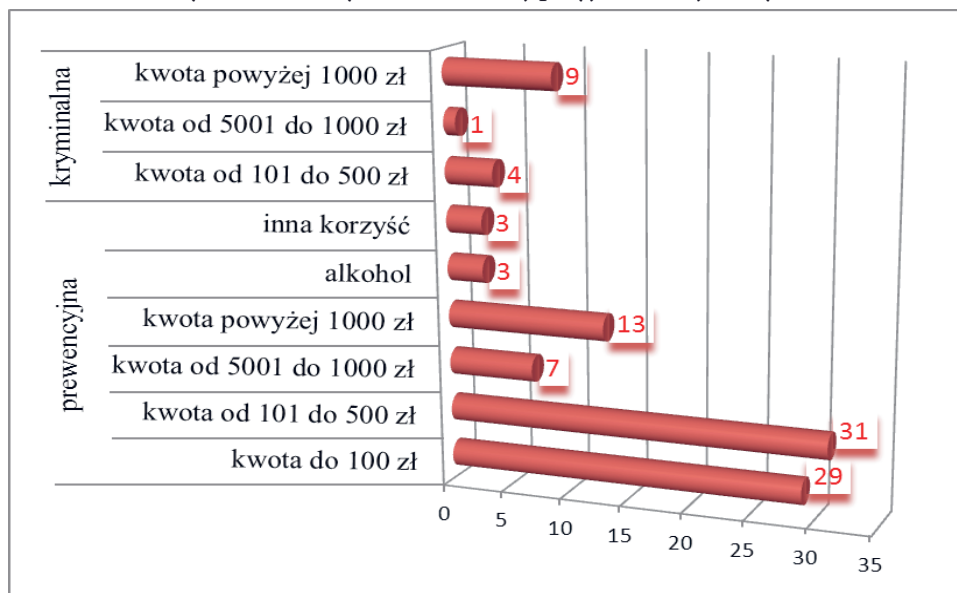
Najwięcej, bo 33,52% badanych wskazało, iż czynnikiem wpływającym na zaniechanie zawiadomienia o zachowaniach korupcyjnych jest niechęć do współpracy z organami ścigania wywołana obawą utraty pracy czy wystąpienia innych negatywnych konsekwencji dla sygnalisty nieprawidłowości. Ujęcie tego problemu w procesie badawczym jest istotne, gdyż nieujawnianie przestępstw, nadużyć władzy przez policjantów powoduje swoistą „zmowę milczenia” w środowisku zawodowym. Na podobnym poziomie kształtuje się niechęć do uczestniczenia w procesie karnym w roli świadka (33,14% badanych). Jedną z przyczyn wskazaną przez 26,04% badanych jest obawa zemsty ze strony skorumpowanego środowiska oraz obawa przed alienacją, odrzuceniem przez środowisko zawodowe (24,72% badanych). Na podobnym poziomie kształtuje się chęć pozostania lojalnym wobec współpracowników, kolegów, przełożonych (23,01% badanych). Część respondentów (19,32%) wskazuje bezwzględne potępienie donosicielstwa jako motyw nieujawniania korupcji urzędniczej, jak również niechęć do obnażania nieprawidłowości we własnej jednostce czy komórce organizacyjnej (14,96 % badanych). Chęć uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej od sprawcy oraz aprobata czynu sprawcy to przyczyny najrzadziej wskazywane przez badanych (odpowiednio 9,19% i 7,95%).

Z przeprowadzonych badań wynika, iż respondenci pełniący służbę prewencyjną nie chcą informować o zjawisku sprzedajności z obawy przed udziałem w postępowaniu karnym nawet w roli świadka. Dokonane korelacje w zakresie miejsca pełnienia służby pozwoliły na wysunięcie wniosku, iż policjanci pełniący służbę w strukturach komend powiatowych (odpowiednio w jednostkach szczebla miejskiego i rejonowego) przejawiają niechęć do uczestniczenia w postępowaniu karnym w tej roli.

Dokonana analiza akt postępowań karnych dotyczących zjawiska sprzedajności pozwoliła na sformułowanie wielu interesujących wniosków.

Uzyskane wyniki w zakresie przedmiotu czynności wykonawczej pokazują, iż najczęściej funkcjonariusze przyjmowali korzyści majątkowe w formie pieniędzy.

Wykres nr 1. Wysokość i rodzaj przyjmowanej korzyści



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań aktowych wskazują, iż w służbie kryminalnej funkcjonariusze Policji najczęściej przyjmowali korzyści w kwocie powyżej 1000 zł. Natomiast w służbie prewencyjnej w kwocie od 101 do 500 zł. Wysokość łapówek nie stanowi najważniejszej zmiennej. Ważne jest nie tylko, ile ktoś dał, ale również to, co w zamian za łapówkę otrzymał. W tym kontekście zasadne jest również wskazanie „usług” policjantów, za które wręczane były łapówki. W przeprowadzonych badaniach w 61% spraw przyjmowano korzyści w związku z przeprowadzaną kontrolą drogową. Korzyści były przyjmowane również w związku z wykonywanymi czynnościami dochodzeniowo-śledczymi (11%), podejmowanymi interwencjami o innym charakterze niż kontrola drogową (3%), w związku z pracą operacyjną (2%), natomiast 1% stanowiło udzielanie informacji z policyjnych baz danych. Można wskazać też pojedyncze przypadki przyjmowania korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej, w tym za: pomoc sprawcom przestępstwa w uniknięciu odpowiedzialności karnej, ukrywanie i fałszowanie dowodów, odstąpienie od kontroli pojazdu, którym dokonywany był przemyt papierosów i alkoholu, udzielenie informacji osobom świadczącym usługi holownicze o zaistniałych zdarzeniach drogowych, pomoc w uniknięciu deportacji, ujawnienie tajemnicy służbowej w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przyzwolenie na nielegalny handel alkoholem bez znaków akcyzy przemycanym z zagranicy, zaniechanie dokonania rejestracji

w systemie punktów karnych za popełnione wykroczenie, pomoc w uzyskaniu nienależnego odszkodowania poprzez zalegalizowanie zaaranżowanej kolizji drogowej, udzielenie pomocy w celu wyłudzenia odszkodowania komunikacyjnego, poświadczenie nieprawdy w dokumentach sporządzonych z fikcyjnej kolizji drogowej, przyjęcie zawiadomienia o przestępstwie niepopełnionym (22% spraw).

Biorąc po uwagę miejsce pełnienia służby, warto zauważyć, iż zarówno w jednostkach terenowych szczebla powiatowego odpowiednio miejskiego i rejonowego, jak i w komisariatach policji do największej liczby przypadków sprzedajności dochodziło podczas kontroli drogowej i wykonywania czynności dochodzeniowośledczych. Jak pokazują wyniki badań, tylko w komisariatach Policji dochodziło do przyjmowania korzyści w związku z pracą operacyjną i udzielaniem informacji z policyjnych baz danych. Zatem w tych jednostkach należałoby zintensyfikować przedsięwzięcia prawne, organizacyjne i edukacyjne przeciwdziałające tym negatywnym zjawiskom.

W zakresie symptomatologii przestępstw sprzedajności, w szczególności należy wyeksponować następujące wyniki uzyskane w toku badań.

Informacje o przestępstwie w 29% przypadków uzyskano z pracy operacyjnej lub były to materiały własne Policji. W 25% przypadków pochodziły od świadka zdarzenia. Nieznacznie mniej, bo w 21% przypadków informacje uzyskiwane były od osoby udzielającej korzyści funkcjonariuszowi. Informacje uzyskane z innych akt postępowań (materiały wyłączone z innych postępowań karnych) stanowiły 19%. Członkowie rodziny udzielającego korzyści informowali o zdarzeniu w przypadku 2% spraw, zaś z innych źródeł uzyskano informacje w 4% spraw. Było to m.in.: zawiadomienie instytucji, zawiadomienie przez przełożonego sprawcy, zawiadomienie drogą mailową na adres korupcja@policja. W badaniach nie stwierdzono anonimowych powiadomień Policji, Prokuratury, instytucji państwowych i samorządowych o ujawnionych przypadkach sprzedajności funkcjonariusza Policji.

W zakresie czynności sprawczej istotne znaczenie ma wskazanie rodzaju przedstawionych zarzutów. Najwięcej zarzutów postawiono o czyny z art. 228. § 3. k.k. - przyjęcie korzyści za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa (56 zarzutów) i z art. 228. § 1. k.k. - przyjęcie korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej (34 zarzuty), z art. 228. § 4. k.k. - uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści lub żądanie takiej korzyści (6 zarzutów). Natomiast nie sformułowano i nie przedstawiono żadnego zarzutu z art. 228. § 2. k.k. (wypadek mniejszej wagi) i art. 228. § 5. k.k. (przyjęcie korzyści znacznej wartości).

Dokonano ponadto zestawienia, które wskazuje obszar aktywności spraw-

cy w podziale geograficznym kraju. Do przestępstw sprzedajności dochodziło w następujących województwach: mazowieckim — 25% badanych spraw, po 17% w pomorskim i wielkopolskim, lubelskim — 10%, po 7% w świętokrzyskim i podlaskim, warmińsko-mazurskim — 5%, śląskim — 4%, dolnośląskim — 3%, natomiast w kujawsko-pomorskim i lubuskim — po 2%, zaś 1% w łódzkim.

Przestępstw sprzedajności dopuszczali się policjanci będący w służbie prewencyjnej (86%) oraz w służbie kryminalnej (14%). Nie odnotowano przypadków sprzedajności w służbie wspomagającej. Również zdaniem ankietowanych najczęściej w służbie prewencyjnej dochodziło do przyjmowania korzyści. Wynik badań w tym zakresie jest analogiczny do opinii respondentów.

Sprawcami byli funkcjonariusze zatrudnieni w różnych jednostkach organizacyjnych. Najwięcej, bo 64% sprawców zatrudnionych było w komendach powiatowych (miejskich), 35% w komisariatach, zaś 1% w Komendzie Głównej Policji.

Jedna z postawionych w procesie badawczym hipotez zakładała, iż możliwe jest wskazanie cech wspólnych sprawców przestępstw. Na podstawie przeprowadzonych badań, można wskazać, iż najczęściej sprawcą przestępstwa sprzedajności był mężczyzna w wieku 36-40 lat (37% sprawców), posiadający średnie wykształcenie (90% sprawców). Był osobą pozostającą w związku małżeńskim (80% sprawców), posiadającą na utrzymaniu dwoje dzieci (47% sprawców). Miesięczny dochód gospodarstwa domowego kształtował się w przedziale 2000-3000 zł (36% sprawców). Osoby takie pełniły służbę w Policji 4 - 10 lat (37% sprawców), a więc staż służby był stosunkowo niewielki. Funkcjonariusz pełnił służbę w pionie prewencyjnym (84% sprawców), w jednostce organizacyjnej szczebla powiatowego (64% sprawców), w województwie mazowieckim, w jednostce podległej Komendzie Wojewódzkiej Policji w Radomiu (22% sprawców).

WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Poznając empirycznie zagrożone sprzedajnością obszary działania Policji, można wypracować odpowiednie do skali i wagi problemu środki przeciwdziałania. Uzyskanie wiedzy ma temat postaw, motywów zachowania osób pozwala określić metody, jakie należy wdrażać. Na podstawie uzyskanych w toku procesu badawczego wyników zaproponowano zespół przedsięwzięć prawnych, organizacyjnych i edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania sprzedajności:

1. Kadra kierownicza Policji, jak również komórki odpowiedzialne za proces szkolenia, powinny inicjować i podejmować działania profilaktyczne w oparciu o analizę problematyki sprzedajności. Wnioski i wytyczne powinny być następnie prezentowane kierownikom jednostek i komórek organizacyjnych. Celem podejmowanych przedsięwzięć jest eliminacja uchybień i nieprawidłó-

wości oraz poprawa wizerunku Policji;

2. Pożądanym zachowaniem wyżej wskazanych podmiotów powinna być bieżąca analiza wyników ustaleń poczynionych w związku z informacjami zawartymi w skargach, listach, wnioskach obywateli, publikacjach prasowych o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Policji i działaniach policjantów. Analizy te można wykorzystywać do: rozpoznawania źródeł i przyczyn powstawania negatywnych zjawisk i nagannych zachowań policjantów oraz ich skutków, jak również wdrażania działań o charakterze naprawczym, kontrolnym i szkoleniowo-instruktażowym;
3. Kierownictwo jednostki organizacyjnej powinno być informowane o sposobie zakończenia postępowania prowadzonego w sprawie lub przeciwko funkcjonariuszowi Policji w celu podjęcia na podstawie tych informacji działań o charakterze instruktażowym, naprawczym lub dyscyplinującym, eliminującym występowanie niepożądanych zjawisk;
4. Właściwym przedsięwzięciem w zakresie przeciwdziałania sprzedajności jest organizowanie szkoleń przez kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Policji w celu wyposażenia podległych im funkcjonariuszy we właściwą wiedzę i kwalifikacje oraz zapewnienie szkoleń przy wsparciu jednostek organizacyjnych wyższego szczebla, jak również specjalistów z komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za proces szkolenia, a także przy udziale ekspertów dziedzinowych, przedstawicieli instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji. Ważne jest bowiem również rozpoznanie potrzeb szkoleniowych w przedmiocie analizowanej problematyki, jak również analizowanie danych adekwatnie do pojawiających się problemów i wyzwań;
5. Prowadzenie specjalistycznych szkoleń na temat sprzedajności dla policjantów zajmujących się wykonywaniem kontroli drogowej, zamówieniami publicznymi, doborem do służby i wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze, a więc pełniących służbę w obszarach szczególnie podatnych na korupcję urzędniczą.
6. Zadbanie o umieszczanie w programach szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów, szczególnie funkcjonariuszy o najniższym stażu służby (do 3 lat, będących w służbie przygotowawczej), prowadzenie praktycznych zajęć (warsztatów) prowadzonych przez psychologów w zakresie umiejętności radzenia sobie ze stresem, emocjami i agresją;
7. Umieszczanie nie tylko w programach kursów resortowych, ale też w programach studiów zagadnień związanych z korupcją, co pozwala uświadomić najczęściej młodym, podejmującym studia osobom wagę problemu;
8. Podniesienie wiedzy i umiejętności prowadzących postępowania przygoto-

wawcze w zakresie taktyki zwalczania przestępstw korupcyjnych;

9. Wykorzystywanie w zakresie pracy wykrywczej istniejących regulacji prawnych (art. 229. § 6. k.k.);
10. Podkreślenie roli i znaczenia dowodu z zeznań świadka w celu wyeliminowania obaw funkcjonariuszy występujących w tej roli w procesach o sprzedajność. W tym aspekcie możliwe jest wykorzystanie instytucji prawnych (np. świadka anonimowego – art. 191. § 3. k.p.k. czy świadka incognito – art. 184. k.p.k.);
11. Rozszerzenie i umacnianie współpracy z prokuraturą, sądami w zakresie przeciwdziałania sprzedajności;
12. Wymiana doświadczeń z innymi służbami, także w zakresie eliminowania negatywnych postaw funkcjonariuszy, korzystanie z doświadczeń i rozwiązań antykorupcyjnych innych instytucji;
13. Zaprezentowanie osobom aspirującym do pełnienia służby w Policji możliwości w zakresie wynagrodzenia i uzyskania awansu (przedstawienie ścieżki kariery zawodowej, zawierającej czytelne kryteria awansowania zarówno na stanowiska służbowe, jak i stopnie policyjne, a także skonkretyzowanych możliwości podwyższania uposażenia związanego z uzyskaniem awansu); Sporządzenie wytycznych, zawierających zarówno kompetencje policjanta niezbędne do uzyskania awansu, jak i jasnych i przejrzystych kryteriów oceniania tych kompetencji przez przełożonych stanowi ważny aspekt przeciwdziałania sprzedajności;
14. Wprowadzenie systemu motywacyjnego dla policjantów w postaci nagród oraz systemu awansowania wynikającego albo z podniesienia przez nich kwalifikacji zawodowych, albo z jakości wykonanej pracy; Elementem systemu oceniania powinno być także przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym;
15. Zachęcanie podwładnych do efektywnej pracy nie tylko poprzez motywację finansową, ale również pozafinansową, np. udzielanie urlopów nagrodowych, pochwał z wpisem do akt osobowych, przedterminowego awansu;
16. Wskazywanie w zakresach obowiązków funkcjonariuszy potencjalnych zagrożeń związanych z wykonywaniem określonych czynności służbowych na zajmowanym stanowisku;
17. Zwiększenie roli nadzoru służbowego, w szczególności nad policjantami do 15 lat służby i pełniących służbę prewencyjną, w strukturach komend miejskich (odpowiednio powiatowych) Policji;
18. Dokonywanie ocen ryzyka korupcyjnego na poszczególnych stanowiskach służbowych, w szczególności przez wyspecjalizowane jednostki kontroli wewnętrznej albo instytucje specjalizujące się w audycie i doradztwie finanso-

wym; Opracowanie w oparciu o analizę ryzyka adekwatnych środków zaradczych w sferze organizacyjnej i regulaminowej; W przypadku obszarów wrażliwych na korupcję ocena pracy powinna obejmować także zachowanie przejrzystych procedur oraz jawności postępowania;

19. Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu wsparcie osobowe czy merytoryczne jednostek niższego szczebla w zakresie realizacji zadań służbowych i dostosowywanie tej pomocy do lokalnych uwarunkowań i wyzwań; Przeprowadzone badania ukazały problem wykorzystywania przez osoby trzecie bliskich relacji z policjantami dla celów prywatnych. W celu uniknięcia uwikłania funkcjonariusza w system zależności należy stosować procedury umożliwiające wyłączenie policjanta od prowadzenia sprawy;
20. Zapewnienie większej liczby policjantów do obsługi najbardziej „wrażliwych” obszarów działania Policji, co zmniejszy przeciążenie pracą funkcjonariuszy;
21. Równomiernie przydzielanie podwładnym zadań, informowanie ich o panujących zasadach i oczekiwaniach odnośnie ich pracy; Takie informacje są szczególnie istotne dla młodych funkcjonariuszy. Warunkują prawidłowy przebieg procesu adaptacji, zrozumienie reguł panujących w organizacji i właściwe dostosowanie się do nich;
22. Weryfikowanie zakresów obowiązków pracowników, pozwalających na efektywne wykorzystanie ich potencjału; Usprawnieniem w tym zakresie mogłyby być także dokonanie i wdrożenie wniosków z analizy i audytu formularzy sprawozdawczych funkcjonujących w różnych garnizonach Policji pod kątem wykorzystania zawartych w nich danych na potrzeby służby;
23. Akcentowanie w ramach szkoleń, odpraw służbowych, narad negatywnego wpływu postaw konformistycznych w aspekcie nieujawniania przypadków sprzedajności i podkreślanie znaczenia wykonywanego zawodu;
24. Zmodyfikowanie zasad etyki zawodowej policjanta; Wprowadzenie kodeksu zawierającego katalog zachowań nieetycznych czy zachowań korupcyjnych (paraprzestępczych) i upowszechnianie tych zasad wśród policjantów; Wzbogacenie kodeksu o katalog nie tylko powinności, ale również uprawnień policjanta;
25. Aktywizowanie społeczeństwa poprzez kampanie informacyjne zachęcające do ujawniania zjawiska sprzedajności i współpracy w tym zakresie z organami ścigania, w celu zmniejszenia ciemnej liczby przestępstw sprzedajności;
26. Zawiadomienie wręczającego łapówkę o sposobie zakończenia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi, w celu podniesienia świadomości społecznej (w oparciu o art. 306. k.p.k.);
27. Ułatwienia w zakresie pełnienia służby, w szczególności ograniczanie biurokra-

cji poprzez wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, elektronicznej teczki danych osobowych, stworzenie i wdrożenie aplikacji informatycznej pozwalającej na elektroniczne gromadzenie i przesyłanie niezbędnych danych, zakładanie indywidualnych skrzynek poczty elektronicznej; Wprowadzenie do powszechnego użytku systemu informatycznego umożliwiającego skuteczny nadzór i kontrolę nad realizowanymi zadaniami służbowymi przez funkcjonariuszy pionów wykonawczych; W tym aspekcie wymagane jest udrażnianie dostępu do Internetu, wyposażanie stanowisk pracy w sprzęt biurowy, informatyczny i niezbędne oprogramowanie. Wprowadzenie do powszechnego działania Policji, w szczególności funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze, aplikacji skracającej czas prowadzenia czynności, co przyczyni się do uproszczenia biurokracji;

28. Odpowiedni wybór kontrahentów Policji, zwłaszcza przy dokonywaniu zakupów sprzętu informatycznego i wyposażenia Policji; Postulować należy wprowadzenie obligatoryjnego sprawdzania potencjalnego partnera Policji w zakresie przedmiotu działalności czy płynności finansowej.

ZAKOŃCZENIE

Policja jest instytucją charakteryzującą się podziałem pracy, hierarchicznym podporządkowaniem. Stanowi to gwarancję jednolitości działań i pełni funkcję porządkową, sprzyja koordynacji i realizacji zadań często przebiegających w warunkach silnego stresu i emocji. Działania Policji są wielokierunkowe, a sytuacje skomplikowane, podobnie jak oczekiwania petentów. (Kozak, 2009, s. 44) Zachowanie funkcjonariuszy powinno zatem urzeczywistniać obowiązujące normy prawne, wytyczne, instrukcje i zasady etycznego postępowania.

Zjawisko takie jak korupcja stanowi jedno z największych zagrożeń dla legalności działania organów państwowych i bezpieczeństwa państwa, jego porządku konstytucyjnego i prawnego.

Niniejszy artykuł obejmuje zaledwie wybrane zagadnienia, związane z formami i przejawami korupcji urzędniczej w strukturach Policji. Złożoność i różnorodność tego rodzaju przestępczości wymaga wszechstronnego, eksperckiego podejścia do tego zagadnienia i zgłębienia jego aspektów prawnokarnych i kryminologicznych.

Kończąc rozważania w przedmiocie rozmiarów, struktury i dynamiki zjawiska sprzedajności funkcjonariusza Policji, warto zacytować kilka zdań M. Zięby, zawartych w artykule „Korupcja przeciw wolności”, który ukazał się w „Rzeczypospolitej” 1 marca 2001 r. Autor ten dostrzega w działaniu organów porządku publicznego aspekt moralny pełnienia służby, pisząc: „Można ustanowić wszelkie

możliwe prawa, ale nawet założywszy, że będą przestrzegane, państwo może działać wyłącznie dzięki moralności swoich funkcjonariuszy. Jeśli ci funkcjonariusze systematycznie przekładają swe kariery nad dobro publiczne – a żadne prawo im w tym nie przeszkodzi – nic nie działa, jak należy. Prawo nie jest w stanie uregulować wszystkiego. Gdy nie ma spontanicznie uwewnętrznionych zasad, dzięki którym, nie pytając o to, wiemy, czego możemy oczekiwać ze strony drugiego człowieka, każde spotkanie z tym drugim rodzi lęk”. Słowa te dobitnie wskazują, iż szczególnej uczciwości i sumienności w wykonywaniu zadań oczekuje społeczeństwo od przedstawicieli władzy, podejmujących czynności na rzecz bezpieczeństwa obywateli. Każdy funkcjonariusz powinien wiedzieć, iż jego praca to służba społeczeństwu i przed społeczeństwem ponosi odpowiedzialność, dlatego powinien działać w taki sposób, aby dążyć do budowania i pogłębiania zaufania do całej instytucji i wymiaru sprawiedliwości.

REFERENCES

- Kozak S. (2009). *Patologie w środowisku pracy, zapobieganie i leczenie*. Warszawa: „Difin”.
- Muszyński H. (1971). *Wstęp do metodologii pedagogiki*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pływaczewski W. (2004). *Kryminologia wobec współczesnych form przestępczości*, [w:] K. Indecki (red.) *Aktualne problemy prawa karnego, kryminologii i penitencjarystyki. Księga ofiarowana profesorowi Stefanowi Lelentalowi w 45. roku pracy naukowej i dydaktycznej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Pytkowski W. (1981). *Organizacja badań i ocena prac naukowych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Górniok O. (2001). *Podstawy karania za korupcję*, „Kontrola Państwowa 1” (276).
- Zięba M. (2001). *Korupcja przeciw wolności*, „Rzeczypospolita”.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz.555).