

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

dr Henryk Pracki

**Praktyka stosowania postępowania sprawdzającego
oraz odmów wszczęcia postępowania
w sprawach o korupcję**

Warszawa 2002

Spis treści

| | |
|---|----|
| 1. Wprowadzenie..... | 1 |
| 2. Podmioty zawiadamiające o przestępstwie | 5 |
| 3. Charakterystyka czynności sprawdzających | 8 |
| 4. Czas trwania czynności sprawdzających..... | 11 |
| 5. Podsumowanie..... | 12 |

1. Wprowadzenie

Wielokrotne badania - przeprowadzone zarówno w kraju jak i w skali międzynarodowej - wykazały, że korupcja w Polsce jest bardzo rozpowszechniona. Szczególnie dobitnie ujawnia się to w rocznych wskaźnikach wiktymizacji (ICVS 2000) obejmujących korupcję funkcjonariuszy publicznych¹.

Porównując roczne wskaźniki wiktymizacji odnoszące się do korupcji funkcjonariuszy publicznych w 2000 r. w Polsce i innych krajach europejskich oraz Kanady, USA, Australii i Japonii stwierdzić trzeba, że korupcja w naszym kraju jest zdecydowanie największa. O ile bowiem średnia wartość wskaźnika korupcji dla całego badanego obszaru wynosi 0,7, to dla Polski wynosi aż 5,1, co oznacza, że korupcja w Polsce jest nieporównanie bardziej rozpowszechniona niż w pozostałych krajach. Gdy zaś z tej grupy funkcjonariuszy wyodrębni się wskaźnik korupcji policjantów, (co ma tym większe znaczenie, że jednym z podstawowych zadań tych funkcjonariuszy jest zwalczanie przestępstw, w tym korupcji, oczywiste jest zatem, że w istotny sposób osłabia to siłę organizacyjną oraz ogólną sprawność Państwa) obraz przedstawia się wręcz dramatycznie. O ile bowiem średni wskaźnik korupcji policjantów w 2000 r. wynosił 0,3, to w Polsce wynosił aż 2,4.

O bardzo wysokim stopniu korupcji w Polsce świadczą nie tylko niezmiernie wysokie wskaźniki wiktymizacji tym czynem, ale również powszechnie wyrażane na łamach prasy i innych mediów oceny i odczucia dużych grup społecznych, że bez udzielenia korzyści majątkowej nie można uzyskać szybkiego i prawidłowego załatwienia sprawy urzędowej, a także oczekiwanej czynności i decyzji administracyjnej i gospodarczej. Odnosi się to szczególnie do niektórych instytucji i urzędów, w tym urzędów państwowych i administracji terenowej, jednostek organizacyjnych służby zdrowia, policji, a w pewnym zakresie niestety także sądów i prokuratur.

¹ Funkcjonariusze publiczni (urzędnicy państwowi, celnicy, policjanci, inspektorzy służb kontrolnych i inni), którzy domagali się łapówki w zamian za załatwienie jakiejś sprawy. (Wg niepublikowanych danych IWS.)

Oceny te pozostają jednak w całkowitej rozbieżności z liczbą prowadzonych postępowań karnych o przestępstwa korupcji, a tym bardziej z liczbą skierowanych w tych sprawach aktów oskarżenia i wydanych wyroków skazujących.

Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że w 2000 r. wszczęto jedynie 145 postępowań karnych o przestępstwa korupcyjne, zaś w roku następnym tj. 2001 wszczęto 159 takich postępowań. Uwzględniając jednak fakt, że niejednokrotnie jednym postępowaniem obejmowano kilka a nawet kilkanaście lub kilkadziesiąt przestępstw korupcyjnych, liczby tego rodzaju przestępstw były wyższe. I tak liczba stwierdzonych przestępstw korupcyjnych wynosiła w 2000 r. - 226 a w 2001 r. - 432. Mając na uwadze, iż przestępstwa te dokonywane są często wspólnie, liczba skazanych jest nieco wyższa. W 1998 r. za przestępstwa korupcyjne skazanych zostało 207 osób, w 1999 r. - 421 osób, a w 2001 r. - 523 osoby².

Odnotować wprawdzie należy dużą dynamikę wzrostu tych przestępstw stwierdzonych w ostatnich dwóch latach, ale nie zmienia to ogólnego obrazu, że zarówno liczba wszczętych postępowań karnych, jak i liczba stwierdzonych w ich wyniku przestępstw korupcyjnych są bardzo małe i pozostają w rażącej dysproporcji do powszechności korupcji w Polsce - zarówno w odczuciu społecznym, jak i w oparciu o przytaczane wyżej rezultaty badań międzynarodowych.

Świadczyć to może jedynie o bardzo niskiej ujawnialności tych przestępstw, co dotyczy zresztą nie tylko przestępstw korupcyjnych.

Oznacza to, że zwalczanie korupcji w Polsce jest mało skuteczne. Tej konstatacji nikt w sposób przekonywający nie zakwestionował. Dyskusja toczy się natomiast wokół przyczyn tego stanu rzeczy. Niewątpliwie jest ich wiele. Jako jedną z ważniejszych wskazuje się niedoskonały stan obowiązującego prawa, w tym karnego - materialnego i procesowego. Wprawdzie przepisy dotyczące zwalczania korupcji były wielokrotnie zmieniane i dostosowywane do aktualnej sytuacji, to jednak stanowią one nadal niedoskonały i niewystarczający instrument prawny mający służyć zwalczaniu korupcji.

² Miesięczny Biuletyn Statystyczny Komendy Głównej Policji, styczeń-grudzień 2001/2000, str. 5.

Najpoważniejsze mankamenty obowiązującego prawa to wadliwe i nieprecyzyjne określenie kręgu osób mogących być podmiotami przestępstw korupcyjnych. Słuszna rezygnacja z określenia „urzędnik”³ jako podmiotu tego przestępstwa okazała się rozwiązaniem niewystarczającym. Zastąpienie sformułowania „urzędnik” określeniem „funkcjonariusz publiczny” lub „osoba pełniąca funkcję publiczną”⁴ tak długo spełniało wyznaczoną mu rolę jako podmiotu przestępstw korupcyjnych, jak długo można je było poddać precyzyjnej definicji. Kiedy jednak okazało się, że taka precyzyjna definicja jest praktycznie niemożliwa - bo albo jest za szeroka albo za wąska - wtedy zaczęły się trudności. Nawet rozszerzenie podmiotu przestępstw korupcyjnych na osoby nie będące funkcjonariuszami publicznymi, ale pełniące funkcje publiczne nie rozwiązało tego skomplikowanego problemu. Otwarte zostały natomiast drzwi do nazbyt szerokiej i niejednolitej wykładni podmiotu przestępstw korupcyjnych, która w różnym czasie i w zależności od różnych potrzeb prowadziła do rozbieżnych rezultatów wywołując uzasadnioną krytykę społeczną.

Zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego od dawna podnoszone są postulaty szerokiego określenia podmiotu łapownictwa biernego z jednoczesnym przestrzeganiem zasady określoności tego przestępstwa w myśl zasady *nullum crimen sine lege*.

Zaszła też konieczność dokonania stosownych zmian legislacyjnych m.in. dlatego, aby dostosować nasze prawo do prawa europejskiego. Dlatego ustawą z dnia 4 lutego 2001 r. został dodany do art. 228 k.k. nowy § 6, który stanowi, że odpowiedzialność karną przewidzianą w §§ 1-5 art. 228 k.k. ponosi także ten, kto dopuszcza się czynów w nich opisanych w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej. Podobny przepis dotyczący łapownictwa czynnego został dodany do art. 229 k.k. (§ 5).

Będący już przedmiotem prac parlamentarnych projekt nowelizacji k.k. wniesiony przez Prezydenta R.P. uzupełnia definicję funkcjonariusza publicznego wprowadzając do § 19 art. 115 k.k. następujące brzmienie: „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba

³ Określeniem „urzędnik” posługiwał się k.k. z 1932 r., który obowiązywał do końca 1969 r.

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 1970 r. VI KZP 27/70, OSNKW 1970, nr 9, poz. 98.

zatrudniona w instytucji dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”⁵.

Kolejnym błędem, jaki zarzucano obowiązującemu prawu była mała jego skuteczność w zwalczaniu korupcji. Istota problemu polegała na tym, że - jak wiadomo - mechanizm korupcji stwarza w naturalny sposób więź solidarności między wręczającym korzyść i ją przyjmującym. Ten stan rzeczy wynika z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, przyjmujący korzyść wykonuje (a w każdym razie ma wykonać) czynność oczekiwaną przez wręczającego i gdy to uczyni obydwie strony są usatysfakcjonowane. Ponadto obydwie strony są zainteresowane w tym, aby wręczenie korzyści (a co najmniej jej obietnica) nie zostały ujawnione, gdyż w przeciwnym wypadku wykonana czynność lub podjęta decyzja mogłyby zostać unieważnione lub zmienione, zaś wręczający korzyść nie uzyskałby jej zwrotu, bowiem ulega ona przypadkowi. Po drugie, w świetle obowiązującego prawa karnego przestępstwem jest zarówno przyjęcie korzyści jak i jej wręczenie. Ujawnienie tego faktu stanowi więc dla obydwu stron groźbę odpowiedzialności karnej i dlatego żadna z nich nie jest zainteresowana w jej ujawnieniu. Wprawdzie od dawna podejmowane są próby wprowadzenia takich regulacji prawnych, któreby gwarantowały jednej ze stron łapownictwa bezkarność (całkowitą lub częściową) jeśli w określonych warunkach złamie znowę milczenia i ujawni przestępstwo, ale rezultaty takich eksperymentów nigdzie nie dały zadawalających rezultatów. Niemniej poszukiwania takich rozwiązań prawnych trwają nadal.

Ileokroć prowadzona jest dyskusja na temat małej skuteczności walki z korupcją, tyleokroć rodzi się pytanie: czy główną tego przyczyną jest złe prawo, czy raczej złe stosowanie obowiązującego prawa?

Podjęte przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości badanie spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowania karnego jest kolejną próbą ustalenia, czy organy powołane do zwalczania przestępstw (a więc głównie policja i prokuratura)

⁵ Projekt ustawy - o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 181 z 20.12.2001 r. str. 12.

prawidłowo wykonują pierwsze czynności mające na celu ściganie korupcji, a w szczególności czy dostatecznie szybko i prawidłowo organy te reagują na informacje o popełnieniu czynów mogących zawierać znamiona korupcji.

Badaniom poddano wszystkie sprawy obejmujące zawiadomienia o przestępstwach korupcyjnych, które wpłynęły do prokuratur całego kraju w I półroczu 2001 r. (kilka z nich wpłynęło już pod koniec 2000 r.), a które zakończyły się podjęciem decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego. Zbadanie szybkości i prawidłowości tych spraw - obejmujących z reguły postępowania sprawdzające o jakim mowa w art. 307 k.p.k. - dało możliwość dokonania oceny poziomu i prawidłowości czynności sprawdzających w sprawach o korupcję. W konsekwencji można z tego wyprowadzić ostrożne wnioski co do prawidłowości działania policji i prokuratury w sprawach o korupcję na tym pierwszym etapie działania i ocenić podejście policjantów i prokuratorów do spraw budzących nieustannie duże zainteresowanie społeczne.

Przystępując do tych badań Instytut Wymiaru Sprawiedliwości zwrócił się do wszystkich prokuratur apelacyjnych o nadesłanie akt spraw o korupcję, które prowadzone były w I półroczu 2001 r. we wszystkich prokuraturach (zarówno rejonowych jak i okręgowych), które zakończyły się postanowieniami o odmowie wszczęcia postępowania karnego.

Nadesłanych zostało 100 takich akt, które poddane zostały badaniu. W ich rezultacie dokonano następujących ustaleń.

2. Podmioty zawiadamiające o przestępstwie

Spośród 100 doniesień poddanych badaniu:

- 48 pochodziło od osób fizycznych, których nazwiska i adresy zostały podane w doniesieniu,
- 28 złożonych zostało przez autorów anonimowych,
- 12 nadesłanych zostało przez urzędy lub instytucje,
- 12 to materiały wyłączone z prowadzonych już postępowań przez policję lub prokuraturę.

Wnikliwa analiza treści doniesień pozwala wnioskować, że tylko mała ich część motywowana była przekonaniem donoszącego, że istotnie popełnione zostało przestępstwo korupcyjne i zawiadomienie o tym organów ścigania stanowi wypełnienie obowiązku obywatelskiego prowadzącego do uzasadnionego wszczęcia postępowania karnego i sprawiedliwego ukarania sprawcy lub sprawców przestępstwa korupcyjnego. W większości wypadków, zwłaszcza doniesień anonimowych, a także znaczącej części doniesień imiennych, motywem zgłoszenia o popełnieniu przestępstwa korupcyjnego była próba rozwiązania tą drogą istniejącego konfliktu, czasem zemsty lub zawiści między donoszącym a pomówionym. Doniesienie stanowi wówczas chęć dokuczenia osobie pomówionej, narażenie jej na pogorszenie jej opinii w miejscowym środowisku, niejednokrotnie w odwecie za to, że pomówiony o przyjęcie korzyści majątkowej dokonał czynności urzędowej lub wydał decyzję niekorzystną dla autora doniesienia.

Sądzić można, że wśród doniesień anonimowych a także imiennych były i takie, które stanowiły wyraz bezradności ich autorów. Pomówione osoby istotnie przyjmowały korzyści majątkowe za podejmowanie określonych czynności urzędowych lub wydawanie określonych decyzji, co wypełniało wszystkie znamiona korzyści, lecz czyniły to w taki sposób, że nie można było im tego udowodnić, co wywoływało powszechne zgorszenie i niezadowolenie miejscowego środowiska. W takich jednak wypadkach złożenie kolejnego doniesienia bez wskazania konkretnych dowodów i w sytuacji, gdy organy ścigania miały małe możliwości zebrania takich dowodów, nie rozwiązywało istniejącego konfliktu.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że przedmiotem niniejszego badania były wyłącznie sprawy zakończone wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania a więc głównie takie, w których przestępstwa korupcji nie popełniono a jeśli nawet popełniono, to wstępne doniesienie lub późniejsze czynności sprawdzające nie dawały realnych możliwości udowodnienia przestępstwa.

Dla przykładu, szereg doniesień wskazywało konkretnych pracowników urzędów gminy lub miasta twierdząc, że przyjmują oni łapówki. Bez podania osób, które łapówki te wręczały a czasem nawet bez dokładnego określenia za co zostały one wręczone, nie było jednak żadnych możliwości procesowego potwierdzenia postawionego w doniesieniu zarzutu.

W wielu przypadkach doniesień imiennych ich autor przesłuchany w postępowaniu sprawdzającym w ramach protokołu przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie lub w charakterze świadka (art. 307 § 3 k.p.k.) uzasadniając swe przekonanie, że pomówiony przez niego wykonał wadliwą czynność urzędową lub wydał rażąco błędną decyzję naruszającą (jego zdaniem) prawo uczynił to dlatego, że otrzymał od drugiej strony korzyść majątkową. Był to jednak tylko domysł donoszącego, który ani nie był świadkiem wręczania korzyści, ani też nie potrafił określić ile wręczono pieniędzy, komu i w jakich okolicznościach. Oczywistym jest, że przy braku innych dowodów, tego rodzaju zarzut nie miał żadnych szans potwierdzenia i czynności sprawdzające, chociażby najlepiej przeprowadzone, musiały zakończyć się wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego.

W przypadku doniesień skierowanych przez urzędy lub instytucje, charakterystyczną ich cechą było przesyłanie do policji lub prokuratury informacji o korupcji wówczas, gdy zarzut taki został podniesiony wobec któregoś pracownika tego urzędu lub instytucji. Niezależnie od tego czy wstępne sprawdzenie prawdziwości zarzutu nakazywało uznać je za prawdopodobne, czy za nieprawdopodobne, był on kierowany do organów ścigania z powodów asekuracyjnych - aby uwolnić się od ewentualnego zarzutu, że kierownictwo urzędu lub instytucji ukrywa istniejącą korupcję.

Natomiast sprawy skierowane przez inne jednostki organizacyjne policji lub prokuratury obejmowały materiały wyłączone z innych postępowań, które zostały zakończone wniesieniem aktu oskarżenia lub umorzeniem. Materiały wyłączone dotyczyły najczęściej innych wątków niezbadanych w sprawie głównej, pochodzących często z innego terenu, które wymagały przeprowadzenia czynności sprawdzających i w zależności od ich wyniku wszczęcia odrębnego postępowania albo wydania postanowienia o odmowie wszczęcia.

3. Charakterystyka czynności sprawdzających

Ze zbadanych 100 spraw tylko w 8 nie przeprowadzono żadnych czynności sprawdzających uznając, że analiza zawiadomienia o przestępstwie daje podstawę do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Dotyczyło to w szczególności spraw, w których stawiane były zarzuty niepodlegające rozpoznaniu w trybie postępowania karnego, lecz innego - np. administracyjnego, cywilnego, czy z zakresu ubezpieczenia społecznego. W takich przypadkach po wydaniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego, należało donoszącego pouczyć o trybie, w jakim powinien skarżyć się i do jakiej instytucji należało skierować zawiadomienie. Badania wykazały, że prokurator nie zawsze spełniał ten obowiązek. Trzeba jednak zaznaczyć, że doręczając donoszącemu odpis postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego, informacje te zawarte były zazwyczaj w uzasadnieniu postanowienia.

W świetle przeprowadzonych badań najczęściej wykonywanymi czynnościami sprawdzającymi było odebranie od donoszącego do protokołu ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchanie go w charakterze świadka oraz gromadzenie i dołączenie do akt dokumentów, które stwarzały możliwość zbadanie zasadności stawianych przez donoszącego zarzutów. W niektórych sprawach przeprowadzone zostały tylko pierwsze z tych czynności, w innych szereg różnych czynności sprawdzających, a więc zarówno sporządzono protokół przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchiwno donoszącego jako świadka, jak też gromadzono dokumenty⁶.

Spośród 100 zbadanych spraw w 45 sporządzone zostały protokoły przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchano donoszącego w charakterze świadka. W 84 spośród zbadanych spraw dołączono do akt różnego typu dokumenty.

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 307 § 3 k.p.k. w ramach czynności sprawdzających można przesłuchać w charakterze świadka jedynie osobę, która

⁶ Najczęściej takie, jak fragmenty postępowania skargowego, czy dyscyplinarnego a nawet karnego w innym postępowaniu a czasem sądowego postępowania cywilnego lub ze stosunku pracy. Czasem załączono też korespondencję urzędową mającą związek z badaną sprawą.

złożyła zawiadomienie o przestępstwie. Innych osób nie wolno przesłuchiwać w tym trybie. W toku badań stwierdzono jednak, że w kilku sprawach przesłuchano w charakterze świadków także inne osoby. Wprawdzie przesłuchania te wzbogaciły czynności sprawdzające, to jednak wykonano je z wyraźnym naruszeniem prawa procesowego.

Analiza wykonanych czynności sprawdzających uzasadnia ocenę, że spośród zbadanych 100 spraw, w 37 przeprowadzone czynności sprawdzające były niewyczerpujące i nie dawały podstawy do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego. Oto kilka przykładów takich spraw.

W sprawie Prokuratury Rejonowej w Białej Podlaskiej sygn. 2 Ds. 101/01 wpłynęło doniesienie anonimowe zawierające zarzut, że w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Białej Podlaskiej zdarzają się przypadki korupcji polegające na żądaniu i przyjmowaniu przez egzaminatorów od zdających korzyści majątkowych w formie pieniędzy za uzyskanie zaliczenia egzaminu. Mimo, że takie przypadki znane są obecnie na terenie całego kraju, co w wysokim stopniu uprawdopodobniało podnoszony w anonimie zarzut, postępowanie sprawdzające zostało przeprowadzone w sposób bardzo powierzchowny i niewystarczający. W istocie ograniczyło się ono do poszukiwania autora anonimu. Nie podjęto natomiast właściwych czynności w kierunku zbadania prawdziwości podniesionego w anonimie zarzutu. Nie przeprowadzono rozmów z większą grupą zdających egzamin na prawo jazdy aby zbadać, czy nie żądano od nich korzyści majątkowych. Nie zbadano również organizacji egzaminów i innych okoliczności, któreby stworzyły możliwość zweryfikowania prawdziwości anonimu.

Z kolei w sprawie Prokuratury Rejonowej w Zgorzelcu sygn. 1 Ds. 255/01 Urząd Celny w Legnicy przesłał do Prokuratury zawiadomienie o tym, że w czasie przekraczania granicy Państwa przez M. G. samochodem marki Ford - Sierra, celnicy ujawnili, że numery nadwozia są sfałszowane. W powstałej sytuacji kierowca samochodu zaproponował celnikom 500 DEM za odstąpienie od czynności służbowych. Podczas czynności sprawdzających dwaj celnicy potwierdzili te fakty. Ustalono też, że w/w samochód został sprowadzony do Polski w 1990 r. jako mienie przesiedleńcze. Wydając postanowienie o odmowie wszczęcia w tej sprawie postępowania karnego nie rozważono należycie posługiwania się podrobionym

numerem nadwozia (w czasie zatrzymania na granicy) ani nakłaniania celników do przyjęcia korzyści majątkowej w zamian za odstąpienie od czynności służbowych. Wydaje się, że w tej sprawie należało wszcząć postępowanie przygotowawcze.

W sprawie Prokuratury Rejonowej w Suwałkach sygn. 3 Ds. 55/01 stwierdzono, że do Ambasady Polskiej w Helsinkach wpłynęło doniesienie fińskiego kierowcy P. R., który jadąc tranzytem przez Polskę do Węgier został zatrzymany na przejściu granicznym w Marianpolu (między Litwą a Polską). Funkcjonariusz Polskiej Straży Granicznej zagroził, że nie przepuści samochodu z powodu nieposiadania przez kierowcę wizy tranzytowej, mimo że zgodnie z polskimi przepisami wiza taka nie była wymagana. Jednocześnie zażądał od fińskiego kierowcy korzyści majątkowej w postaci 200 DEM. Gdy kierowca czując się zmuszony wręczył polskiemu funkcjonariuszowi owe 200 DEM ten - nie wydając żadnego pokwitowania - przepuścił samochód. Zgłaszający o przestępstwie Fin opisał wygląd owego funkcjonariusza Straży Granicznej. W ramach czynności sprawdzających potwierdzono fakt, że wiza tranzytowa nie była w określonej sytuacji wymagana, zaś w zbadanej dokumentacji nie znaleziono potwierdzenia przyjęcia przez funkcjonariusza Straży Granicznej 200 DEM. Ustalono też funkcjonariuszy, którzy w czasie przekraczania granicy przez P. R. pełnili służbę. Uznając, że żaden z nich nie odpowiada opisowi podanemu przez Finą, wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania karnego. Wydaje się, że decyzja ta była wadliwa, a co najmniej przedwczesna. Należało w tej sprawie wszcząć postępowanie przygotowawcze, przesłuchać donoszącego a następnie okazać mu wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy pełnili służbę na przejściu granicznym w Marianpolu w czasie, gdy P. R. przekraczał granicę, aby rozpoznał tego, który żądał od niego i przyjął kwotę 200 DEM. Odmowa wszczęcia postępowania w oparciu o przeprowadzone czynności sprawdzające była niesłuszna, a co najmniej przedwczesna.

W pozostałych 63 sprawach przeprowadzono czynności sprawdzające w sposób prawidłowy i wyczerpujący. Dawały one pełne podstawy do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego.

Postanowienia te są poprawne zarówno co do treści jak i formy. Wszystkie zawierały uzasadnienia, których objętość była dość zróżnicowana. Zależało to od charakteru sprawy, przeprowadzonych czynności sprawdzających oraz innych okoliczności.

4. Czas trwania czynności sprawdzających

Zgodnie z przepisem art. 307 § 1 k.p.k. jeśli zawiadomienie o przestępstwie nie daje podstawy do wszczęcia postępowania przygotowawczego lub odmowy jego wszczęcia i zachodzi potrzeba sprawdzenia faktów zawartych w zawiadomieniu bądź jego uzupełnienia, można przeprowadzić czynności sprawdzające, które jednak nie mogą trwać dłużej, niż 30 dni. Trzeba jednak zaznaczyć, że przepisy nie przewidują żadnych konsekwencji procesowych w przypadku przekroczenia tego terminu i w praktyce policyjno-prokuratorskiej jest on dość często naruszany. Podobne zjawisko wystąpiło też w badanych sprawach.

Spośród 100 zbadanych spraw czynności sprawdzające:

- w 14 sprawach nie przekroczyły 10 dni,
- w 52 sprawach trwały powyżej 10 dni a nie przekroczyły 30 dni,
- w 19 sprawach trwały powyżej 30 dni a nie przekroczyły 2 miesięcy,
- w pozostałych 15 sprawach trwały powyżej 2 miesięcy.

Czas trwania czynności sprawdzających nie zawsze był zależny od charakteru sprawy i zakresu koniecznych czynności sprawdzających. Decydował o tym najczęściej moment rozpoczęcia czynności sprawdzających, na co wpływ miała organizacja pracy policji i prokuratury, a w szczególności droga, po jakiej przebyć musiało zawiadomienie o przestępstwie zanim dotarło do osoby (funkcjonariusza), którego zadaniem było wykonanie czynności sprawdzających. Po rozpoczęciu czynności wykonywane były szybko i dość sprawnie, często w ciągu jednego dnia lub kilku dni. Dłużej trwały czynności sprawdzające wówczas, gdy oczekiwano na nadesłanie potrzebnych dokumentów.

Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania karnego wydawane było z reguły bezpośrednio po zakończeniu czynności sprawdzających.

Oceniając ogólnie czas trwania czynności sprawdzających można stwierdzić, że w wielu sprawach trwały one dłużej, niż było to konieczne biorąc pod uwagę charakter sprawy oraz rodzaj i zakres potrzebnych do wykonania czynności sprawdzających. Dotyczy to w szczególności wszystkich 15 spraw, w których czynności trwały powyżej 2 miesięcy oraz wiele ze spraw, w których czynności te trwały powyżej 30 dni. Zaznaczono już wyżej, że prowadzenie czynności sprawdzających powyżej 30 dni stanowiło naruszenie przepisu art. 307 § 1 k.p.k., co jednak - jak się wydaje - nie wywoływało u prowadzących czynności żadnej głębszej refleksji. Zaznaczyć trzeba, że w sprawach, w których przekroczony został 30 dniowy termin dla czynności sprawdzających nie występowały jakieś szczególne okoliczności, któreby uzasadniały naruszenie tego terminu.

5. Podsumowanie

Odpowiadając na postawione we wprowadzeniu pytanie, czy powodem małej skuteczności zwalczania korupcji w Polsce jest przede wszystkim niewłaściwy stan prawny, czy też złe stosowanie obowiązujących przepisów w powiązaniu z nienależytą pracą organów ścigania, wyniki przeprowadzonych badań aktowych skłaniają ku odpowiedzi, że na małą skuteczność zwalczania korupcji wpływ mają obydwa te czynniki, chociaż niedoskonała praca organów ścigania - zwłaszcza mała wykrywalność tych przestępstw i niewystarczająca sprawność czynności - odgrywają rolę pierwszoplanową.

Badania wykazały, że organy ścigania reagują na zawiadomienia o korupcji w sposób nie odbiegający do reagowania na informacje o popełnieniu innych przestępstw. A przecież wykazane na wstępie wyjątkowo duże nasilenie przestępstw korupcyjnych nakazywałoby nadanie ściganiu korupcji szczególnego priorytetu, zarówno pod względem szybkości prowadzenia czynności sprawdzających jak i ich poziomu.

Fakt, że spośród zbadanych 100 spraw aż w 34 a więc w ponad 1/3 czynności sprawdzające trwały powyżej 30 dni (a więc z naruszeniem terminu zakreślonego przepisem art. 307 § 1 k.p.k.) uzasadnia wniosek, że szybkość reakcji policji i

prokuratury na zawiadomienia o popełnieniu przestępstw korupcyjnych nie jest zadawalająca, a w wielu przypadkach wprost niedostateczna.

Przedstawiony wyżej wniosek znajduje też uzasadnienie w ustaleniu, że wśród zbadanych 100 spraw aż w 37 (a więc powyżej 1/3) przeprowadzone czynności sprawdzające były niewystarczające i nie dawały podstaw do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego. Można sądzić, że gdyby w tych sprawach czynności sprawdzające zostały przeprowadzone prawidłowo, były pełne i wyczerpujące, to niektóre z tych spraw mogłyby doprowadzić do wszczęcia postępowania karnego, a potem do sporządzenia aktu oskarżenia i wydania wyroku skazującego.

Uwzględniając więc fakt, że przedmiotem niniejszego badania były wyłącznie sprawy zakończone postanowieniami o odmowie wszczęcia postępowania karnego, stwierdzić trzeba, że reakcje organów ścigania na zawiadomienia o popełnieniu przestępstw korupcyjnych nie były wystarczająco aktywne (w części spraw), co uzasadnia wniosek, że taka postawa policji i prokuratury ma pewien wpływ na małą skuteczność zwalczania tych przestępstw.

Dokonując takiej oceny nie można jednak nie brać pod uwagę i tego, że spośród zbadanych 100 spraw aż 28, czyli ponad 1/4, zainicjowana została doniesieniami anonimowymi, których wiarygodność była w wielu przypadkach dość wątpliwa.

Spośród dalszych 48 zawiadomień pochodzących od osób, które podały swoje dane osobowe, wiele było wynikiem osobistych konfliktów między donoszącymi i pomówionymi, co osłabiało wiarygodność niektórych doniesień, a ich zweryfikowanie innymi faktami było bardzo trudne a czasem wprost niemożliwie.

Wprawdzie przeprowadzone badania oparte były na stosunkowo niewielkiej próbie (100 spraw), to jednak pozwalają na pewną refleksję na temat sposobu podejścia policji i prokuratury do informacji o popełnieniu przestępstw korupcyjnych oraz szybkości i rodzaju podejmowanych czynności w pierwszym okresie postępowania karnego tj. postępowania sprawdzającego.

Być może, że wypływające z tego badania wnioski zostaną wykorzystane dla poprawy pracy policji i prokuratury na tym odcinku zwalczania przestępczości.

Wprawdzie nie wpłyną one bezpośrednio na ograniczenie nasilenia korupcji w naszym kraju, ale mogą mieć pewien wpływ na skuteczność ścigania przestępstw korupcyjnych.