



Jakub Purchla

PAŃSTWO WOBEC KORUPCJI

Analiza skuteczności
Centralnego Biura Antykorupcyjnego
jako służby specjalnej powołanej
do zwalczania korupcji w Polsce

**Państwo
wobec
korupcji**



Jakub Purchla

Państwo wobec korupcji

Analiza skuteczności
Centralnego Biura Antykorupcyjnego
jako służby specjalnej powołanej
do zwalczania korupcji w Polsce



Kraków

Jakub Purchla
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków
 <https://orcid.org/0000-0001-7257-5493>
 kubasalwator@tlen.pl

© Copyright by Jakub Purchla, 2023

RECENZENCI

dr hab. Kaja Gadowska, prof. UJ
prof. dr hab. Jacek Sroka

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Justyna Wójcik

PROJEKT OKŁADKI

Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-787-3 (druk)
ISBN 978-83-8138-788-0 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788381387880>

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl
<https://akademicka.pl>

Spis treści

Wstęp	7
1. Zjawisko korupcji	13
1.1. Specyfika korupcji	13
1.2. Naukowe definicje korupcji	60
1.3. Polskie unormowania prawne w zakresie korupcji oraz wybrane orzecznictwo sądowe	73
1.4. Zdefiniowanie korupcji	110
2. Mierzenie korupcji, czynniki sprzyjające jej istnieniu oraz jej skutki dla państwa	113
2.1. Mierzenie korupcji	113
2.2. Czynniki korupcjogenne	122
2.3. Rys historyczny polskiej transformacji w kontekście zjawisk korupcyjnych	134
2.4. Skutki korupcji w odniesieniu do Polski	168
3. CBA jako służba specjalna do walki z korupcją	177
3.1. Specyfika służb specjalnych	177
3.2. Polskie służby specjalne	202
3.3. Tendencje w tworzeniu wyspecjalizowanych agend antykorupcyjnych na świecie	222
3.4. Właściwość przedmiotowa, uprawnienia i organizacja CBA	248
3.5. Historia funkcjonowania CBA	298
4. Analiza skuteczności CBA w zwalczaniu korupcji w Polsce	339
4.1. Analiza sprawozdań i statystyk z działalności CBA za lata 2006-2019	339
4.2. Analiza wybranych przypadków orzecznictwa sądowego w zakresie spraw prowadzonych przez CBA	364
4.3. Analiza statystyk Komendy Głównej Policji oraz Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie przestępstw korupcyjnych	384
4.4. Analiza badań opinii publicznej oraz wybranych statystyk i raportów organizacji międzynarodowych	404
Podsumowanie	429
Bibliografia	453
Spis tabel i wykresów	487
Streszczenie	491
Summary	495
Indeks osobowy	499

Wstęp

Odejście Polski od systemu komunistycznego dało nadzieję na stworzenie w pełni suwerennego państwa. Państwa demokratycznego, o gospodarce rynkowej oraz sprawnym aparacie państwowym, zdolnego odpowiadać na oczekiwania przemożnej części społeczeństwa. Dziś, po trzech dekadach od przełomowego 1989 r., otwarte pozostaje pytanie, czy te zamierzenia udało się zrealizować. Jedną z bolączek polskiej rzeczywistości pozostaje zjawisko korupcji, które w znaczący sposób wpływa na polską gospodarkę oraz na sprawność i rzetelność działania instytucji państwowych, a w rezultacie na społeczną percepcję efektów demokratyzacji i zaufania do państwa¹.

Tematyka korupcji oraz metod jej zwalczania nie została, zarówno w debacie publicznej, jak i w licznych opracowaniach naukowych, wyczerpująco omówiona. Co za tym idzie nie wypracowano zadowalającej diagnozy polskich zjawisk sprzyjających korupcji oraz dogłębnego opisu wpływu korupcji na polskie życie gospodarcze, społeczne i polityczne. Diagnoza taka znacząco wykracza poza ramy niniejszej książki. Jednak na przykładzie ponaddziesięcioletniego funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) można podjąć analizę skuteczności tego specjalnego narzędzia w systemie zwalczania i zapobiegania korupcji. Tym samym można uzyskać obraz reakcji państwa polskiego wobec korupcji i jej sprawców.

Jak wykazano, finalnie reakcja ta jest co do zasady zdumiewająco przewlekła i po-błażliwa. CBA, służba specjalna powołana ustawą z 9 czerwca 2006 r., postrzegana jest jako jeden z najistotniejszych, jeśli nie główny, element w walce ze zjawiskiem korupcji. Generał Andrzej Kowalski, będący jednocześnie badaczem służb specjalnych, określa służby specjalne jako „zespół czynności, których nie wykona nikt inny”. Tym samym definiuje służby specjalne jako „specyficzne zdolności państwa”².

1 Jak wynika z przeprowadzonych w 2017 r. badań Centrum Badania Opinii Społecznej, zdecydowana większość Polaków, bo aż 76%, uważa, że korupcja w naszym kraju jest dużym problemem, tylko 15% zaś ocenia zasięg korupcji jako niewielki (CBOS, Komunikat z badań nr 63/2017: *Opinie na temat korupcji w Polsce*, s. 1).

2 Rozmowa z 29 maja 2021 r. w IPN w Warszawie z cyklu *Kulisy historii* pt. *O istocie kontrwywiadu*, [on-line:] https://www.youtube.com/watch?v=wGhOzsEBzF8&ab_channel=IPNtvPL – 13 VI 2021.

Nie sposób zatem rozpatrywać skuteczności CBA w zwalczaniu korupcji bez szerokiego spojrzenia badawczego i bez odwołania się do stanu polskiej państwowości, rozwiązań instytucjonalnych czy prawnych, jakie miały miejsce po 1989 r.

Taka też koncepcja przyświecała mi przy tworzeniu niniejszej pracy. Zależało mi na możliwie interdyscyplinarnym przedstawieniu zebranego materiału, by móc, na podstawie analizy, wysnuć z niego jak najszersze spektrum wniosków. Wybór tematu niniejszej książki, będącej skróconą wersją pracy doktorskiej przygotowanej w Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, wynika w głównej mierze z moich zainteresowań w przedmiocie funkcjonowania instytucji państwowych oraz z wieloletnich, bezpośrednich doświadczeń i obserwacji w zakresie działania polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji powołanych do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw.

Nie można zapomnieć, że CBA nie funkcjonuje w próżni, tylko w określonych warunkowaniach. Żadna służba specjalna nie będzie skuteczna bez wsparcia innych instytucji państwowych, które determinują realne możliwości jej działania. Istnieje zależność, w której im słabszy, mniej sprawny aparat państwowy, tym zjawisko korupcji jest częstsze³. Skuteczna walka z korupcją jest niezbędna dla prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego państw. Bez jej podjęcia należy się liczyć z tym, że stopniowo będzie dochodzić do dekompozycji struktur państwowych i zastępowania ich przez różnorakie nieformalne struktury wzajemnych powiązań i zależności między osobami pełniącymi funkcje publiczne a grupami wpływu.

Choć utworzenie CBA odpowiadało ogólnościowym trendom powoływania wyspecjalizowanych struktur śledczych, to działalność Biura od samego początku budziła i nadal wywołuje emocje. Przez ponad dziesięć lat funkcjonowania CBA skupiało na sobie uwagę społeczną i polityczną oraz nadzieje na istotną poprawę stanu polskiej państwowości. Doświadczenia totalitaryzmu, którego istotą była wszechwładza służb specjalnych, były istotnym paliwem do mitologizacji funkcjonowania CBA. Biuro jako jedyna służba specjalna niebędąca kontynuatką służb komunistycznych nie miało historycznego bagażu i wyposażone zostało w różnoraki zakres ustawowych uprawnień. Jednocześnie ustawodawca nadał służbie liczne funkcje: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, analityczne, kontrolne oraz edukacyjne, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności oraz posiadaniu własnego budżetu. W odczuciu społecznym uprawnienia CBA z jednej strony winny umożliwić skuteczną walkę z korupcją, a z drugiej stanowią pole do nadużyć, w tym w szczególności do łamania swobód obywatelskich i standar-

³ D.F. Runde, S. Hameed, J. Magpile, *The Costs of Corruption: Strategies for Ending Tax on Private-sector-led Growth*, Washington 2014, s. 5.

dów demokratycznych⁴. W rzeczywistości jednak uprawnienia te są węższe niż uprawnienia Policji.

Jednocześnie na skuteczność zwalczania korupcji przez CBA negatywny wpływ wywiera dziedzictwo transformacji ustrojowej. Wpływa ono na funkcjonowanie kultury korupcyjnej w Polsce, determinuje polską specyfikę zjawisk korupcyjnych oraz ma swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach ustrojowych i prawnych dotyczących korupcji. Opresyjność systemu komunistycznego w naturalny sposób ugruntowała społeczny opór wobec aparatu administracyjnego. Tym samym zachowania polegające na „oszukiwaniu” urzędników znienawidzonego państwa były przez dekady powszechnie traktowane jako standard „przyzwoitego człowieka”. Uległość wobec władzy mogła być bowiem utożsamiana z kolaboracją z władzą. Jednocześnie wskazać należy, że dziedzictwem ustroju komunistycznego opartego na aparacie państwa policyjnego jest wytworzenie się specyficznego kapitału społecznego⁵. Spora część klasy rządzącej funkcjonującej po upadku komunizmu, rozumianego jako niedemokratyczny system gospodarczy, społeczny i polityczny, uwikłana jest bowiem w nieformalne układy sięgające korzeniami minionej epoki, a wynikające z działalności służb specjalnych i ich agentury. Skrytość tych powiązań powoduje, że tym trudniejsze jest wykrycie zachowań korupcyjnych w tych środowiskach.

Doniosłość problematyki zwalczania korupcji znalazła swoje odzwierciedlenie w szeregu przyjętych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego, takich jak Konwencja Narodów Zjednoczonych z 31 października 2003 r. przeciwko korupcji⁶, Konwencja z 26 maja 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej⁷, czy też wchodzące w skład dorobku prawnego Unii Europejskiej, a przyjęte w ramach Rady Europy: Cywilnoprawna konwencja o korupcji z 4 listopada 1999 r.⁸ i Prawnokarna konwencja o korupcji z 27 stycznia 1999 r.⁹, a także wypracowana w ramach OECD Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 21 listopada 1997 r.¹⁰ Powyższe znajduje uzupełnienie i rozwinięcie w aktach prawa krajowego. Oprócz stosownych zapisów zwłaszcza części szczególnej kodeksu karnego, w której stypizowane zostały

4 M. Bożek et al., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 11, *Seria Akademicka*.

5 A. Zybortowicz, *Demokracja jako fasada. Przypadek III RP*, [w:] *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybortowicz, Warszawa 2002, s. 174.

6 Dz.U. 2007, nr 84, poz. 563.

7 Dz.U. 2004, nr 194, poz. 1981.

8 Dz.U. 2004, nr 244, poz. 2443.

9 Dz.U. 2005, nr 29, poz. 249.

10 Dz.U. 2011, nr 23, poz. 264.

różnorakie formy przestępstw korupcyjnych, prawna definicja korupcji znalazła się w ustawie o CBA¹¹. Orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo w szeroki sposób uzupełniło unormowania prawne.

Zjawisko korupcji jest jednak zagadnieniem nie tylko prawnokarnym, ale i społecznym, ekonomicznym, politycznym i etycznym. Bezwzględnie wymaga interdyscyplinarności przy jej badaniu. Jest przedmiotem zainteresowania Banku Światowego, a także organizacji pozarządowych, takich jak Transparency International czy Organized Crime and Corruption Reporting Project. Korupcja jest też ujmowana w różnorodnych publikacjach naukowych, opracowaniach, raportach, badaniach, w tym badaniach statystycznych. Jest też, co oczywiste, zjawiskiem opisywanym w mediach.

W polskiej literaturze naukowej wśród licznych autorów reprezentujących różnorodne dyscypliny pozaprawne, a badających zjawisko korupcji dostrzec w szczególności należy prace: Marcina Broła, Jacka Biła, Pawła Chodaka, Bartosza Czepila, Zbysława Dobrowolskiego, Krzysztofa Dzięczyka, Janiny Filek, Aliny Hussein, Romana Jakubowskiego, Wiesława Jasińskiego, Antoniego Z. Kamińskiego, Witolda Kieżuna, Andrzeja Kojdera, Anny Kubiak, Grzegorza Makowskiego, Małgorzaty Myśliwiec, Krzysztofa Nowakowskiego, Bartosza Pilitowskiego, Adama Podgóreckiego, Ireny Pospizyl, Zbigniewa Raua, Piotra Sulowskiego, Kazimierza Tarchalskiego, Agnieszki Turskiej-Kawy, Waldemara Walczaka, Małgorzaty Wypych, Jerzego Zawiszy, Andrzeja Zybertowicza. Niektórzy z wyżej wymienionych w swoich publikacjach odnosili się w różnorodnym zakresie do problematyki powołania i funkcjonowania CBA. Zwłaszcza Grzegorz Makowski dokonywał socjologicznej analizy funkcjonowania centralnych organów antykorupcyjnych w kontekście dotychczasowych doświadczeń polskich. Warto też zauważyć, że Mirosław Romański przeprowadził ocenę tego, czy CBA i aparat sądowiczy w Polsce są skuteczne w walce z korupcją. Z kolei Bartosz Węgrzynowski przeprowadził analizę działalności Biura za okres 2007-2009. Powyższe publikacje znalazły się w bibliografii niniejszej książki.

Natomiast spośród jeszcze liczniejszych badaczy zagranicznych warto wspomnieć chociażby o pracach takich autorów, jak: Mario A. Aguilar, Syed Hussein Alatas, Vinay Bhargava, Sambit Bhattacharyya, Christian Bjørnskov, Jameson Boex, Pranab Bardhan, Graham Brooks, James M. Buchanan, Eugen Dimant, Oguzhan Dincer, Petrus C. van Duyne, Odd-Helge Fjeldstad, Carl J. Friedrich, Jit B.S. Gill, Rajeev Goel, Javier Arze del Granado, Sadika Hameed, Roland Holder, Samuel P. Huntington, Jan Isaksen, Mogens Justesen, Daniel Kaufmann, Robert Klitgaard, Johann Graf Lambsdorff, Rafael La Porta, Harold D. Lasswell, Nathaniel Leff, Colin Leys, Florencio Lopez-de-Silanes, Jeremiah Magpile, Jorge Martinez-Vazquez, Paolo Mauro,

11 Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708 ze zm.

Michael Nelson, Joseph Nye, Benjamin Olken, Martin Paldam, Livio Pino, Arnold A. Rogow, Susan Rose-Ackerman, Daniel F. Runde, Ian Senior, Andrei Shleifer, Tina Søreide, Hernando de Soto, Helen Sutch, Jakob Svensson, Vito Tanzi, Guglielmo Tosato, Daniel Treisman, Gordon Tullock, Pedro C. Vicente, Robert Vishny czy Shang-Jin Wei.

Dla przedmiotowego zagadnienia badawczego przyjęto określoną strukturę pracy. Punktem wyjścia była charakterystyka korupcji, będącej tematem często nieoczywistym, mającym nierzadko wiele odmian i niekiedy jeszcze więcej subtelnych odieni. Wymaga to, by pierwszym elementem pracy było naświetlenie samego zjawiska. Dla oceny skuteczności zwalczania tego rodzaju przestępczości konieczne jest bowiem zrozumienie jej mechanizmów.

W dalszej części książki w szczególności omówione zostały sposoby mierzenia korupcji. Przedstawiono również różnorakie czynniki korupcjogenne, w tym zwłaszcza czynniki o charakterze historycznym. Naświetlone zostały przekształcenia ustrojowe i ich wpływ na występowanie korupcji. W tym obszarze zidentyfikowano negatywne dziedzictwo transformacji. Wskazano, że kształt i konsekwencje przemian ustrojowych w Polsce po roku 1989 są czynnikiem sprzyjającym istnieniu zjawiska korupcji.

Termin „służba specjalna” nie jest jednoznaczny, a usytuowanie CBA jako służby specjalnej może budzić kontrowersje. W pracy wyjaśniono i omówiono, czym są i jak współcześnie funkcjonują służby specjalne, ze szczególnym uwzględnieniem służb polskich. Unormowania prawne w naszym kraju są w tym zakresie niekonsekwentne. Samo bowiem zaliczenie danej agendy do katalogu służb specjalnych nie powoduje, że ma ona szersze uprawnienia. CBA jako służba specjalna zajmuje specyficzną pozycję w sferze zwalczania korupcji, wynikającą z przydzielonego węższego niż Policja zakresu uprawnień przy jednoczesnym szerokim spektrum zadań. Samo zaś powołanie i funkcjonowanie Biura, analogicznie do powołania innych polskich służb specjalnych, było wypadkową czynników politycznych. Na łamach niniejszej książki zarysowana została historia funkcjonowania CBA. W tym kontekście naświetlone zostały również wydarzenia polityczne z najnowszej historii Polski. Z należytą uwagą opisano zmiany kierownictwa CBA do czasów objęcia, z początkiem 2020 r., szefostwa przez Andrzeja Stróżnego. Omówione zostały wybrane, najdonioślejsze z politycznego punktu widzenia, sprawy prowadzone przez CBA.

Ostatni rozdział książki jest analizą skuteczności CBA w zwalczaniu korupcji w Polsce na przestrzeni lat 2006-2019. Zauważyć należy, że owe ramy czasowe nie obejmują jeszcze okresu epidemii wirusa SARS-CoV-2, który znacząco zaburzył funkcjonowanie instytucji państwowych, w tym sądów i prokuratur, a co za tym idzie – wpłynął również na działalność Biura. Przedstawiona została ewolucja najważniejszych kierunków działalności Biura. Dokonana została również analiza wybranych przypadków

orzecznictwa sądowego w zakresie spraw prowadzonych przez CBA. Za przykład posłużą sądowe losy postępowania przeciwko Mariuszowi M. Przedstawiona została sądowa ocena kompletności zebranego przez służbę materiału dowodowego.

W podsumowaniu zawarto końcowe wnioski z przeprowadzonych analiz w zakresie skuteczności CBA w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych na przestrzeni lat 2006-2019. Jak zauważa Emilia Justyna Powell:

Wiele badań naukowych (...) nie docenia roli sądów, prokuratury i organów ścigania w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji. Takie czynniki jak rozwój ekonomiczny, kultura korupcyjna, system polityczny i podstawowe wolności z pewnością wywierają znaczny wpływ na poziom łapówkarstwa, jednakże pomniejszanie czy pomijanie roli prokuratury i prawa w ogóle jest nieporozumieniem¹².

Scharakteryzowany został również obecnie obowiązujący, postsowiecki model procesu karnego. Wskazano w nim elementy będące dziedzictwem transformacji ustrojowej. Model procesu karnego w Polsce, przemożnie warunkujący funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, negatywnie bowiem wpływa na skuteczność Biura w zwalczaniu korupcji.

W wyniku całokształtu powyższego zamierzenia badawczego zweryfikowano hipotezę główną pracy stanowiącą, że na skuteczność realizowania przez CBA zadania zwalczania korupcji negatywny wpływ wywiera dziedzictwo transformacji ustrojowej.

Stan prawny książki nie obejmuje ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Szczególne podziękowania pragnę złożyć mojemu promotorowi Panu Profesorowi Stanisławowi Mazurowi za sprawowaną opiekę merytoryczną, zwłaszcza za liczne udzielane mi cenne rady i wskazówki. Dziękuję również za wnikliwe recenzje Pani Profesor Kai Gadowskiej oraz Panu Profesorowi Jackowi Sroce.

12 E.J. Powell, *Zwalczanie korupcji z perspektywy USA*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 1, s. 30.

Zjawisko korupcji

1.1. Specyfika korupcji

Powszechność stosowania terminu „korupcja” czy to w dyskursie publicznym, czy w badaniach naukowych nie idzie w parze z precyzyjnością definiowania, czym w istocie ona jest. Równolegle funkcjonują węższe bądź szersze interpretacje tego zjawiska. Przede wszystkim istnieje zaś intuicyjne rozumienie tego terminu. W uproszczeniu najczęściej korupcję postrzega się jako czerpanie osobistych korzyści z publicznej funkcji¹, a co za tym idzie – jako formę nadużywania władzy. Jednocześnie powszechnie utożsamiana jest z czynnością wręczania i przyjmowania łapówek, czyli pieniędzy w gotówce. Może to ugruntowywać mylne uproszczenie, które sprowadza korupcję jedynie do tego rodzaju zachowań. Jednocześnie bywa, że nierzadko mylnie kojarzy się korupcję z przyjmowaniem i wręczaniem niewielkich podarków, co z kolei bywa postrzegane jako naturalny zwyczaj wyrażania wdzięczności.

Korupcja jako zjawisko o szerokim, często nieoczywistym podłożu i formie charakteryzuje się szczególną trudnością w jej rozpoznawaniu. Często nie ma bowiem jakichkolwiek zewnętrznych oznak wskazujących na to, że do korupcji doszło. Badacze zjawiska zmuszeni są więc mierzyć się z jego mitologizacją. Rozważania o specyfice korupcji należy rozpocząć od zastosowania wykładni językowej. Według *Słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* Władysława Kopalińskiego termin „korupcja” w języku polskim oznacza zepsucie, demoralizację, przekupstwo, łapownictwo i sprzedajność. Etymologia tego słowa wywodzi się od łacińskiego *corruption* odnoszącego się do zepsucia i przekupstwa. Czasownik *corrumpere* dotyczy zaś rozszarpywania, niszczenia, psucia, w tym psucia moralnego². Podobnie

¹ K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 9.

² Por. *korupcja*, [w:] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, [on-line:] <http://www.sloownik-online.pl/kopaliniski/oEB3CFBD1C4B3255C12565E90058616C.php> – 31 XII 2017. W kręgu kultury anglosaskiej definicję analogiczną do powyższej odnaleźć można

definiowany jest w języku polskim czasownik „korumpować”. Oznacza on przekupywanie, dawanie łapówek, demoralizowanie³.

Powyższe wyjaśnienie terminu korupcji, mimo że zapewne odpowiada jego intuicyjnemu rozumieniu, jest problematyczne. Mieści w sobie bowiem zarówno elementy samego działania sprawców, jak i skutków ich działań. Tak szerokie zdefiniowanie może implikować mylne wnioski. Nie każde bowiem działanie, w którego rezultacie dochodzi do demoralizacji czy zepsucia w sensie niszczenia wartości społecznych, jest wynikiem zaistnienia korupcji. Nie jest nią również każde udzielenie jakiejś korzyści drugiej stronie. Skutkować to może nadużywaniem pojęcia korupcji w odniesieniu do wszelkich ułomności funkcjonowania społeczeństwa czy państwa i tym samym prowadzić do błędnych diagnoz. Nadto skutkiem mogą być bezpodstawne oskarżenia i zniesławienia. Nadużywanie pojęcia korupcji przyczyniać się może również do jego zniekształcania i nierozumienia. W rezultacie, zapewne wbrew intencjom mówiących, może dojść do mimowolnego deprecjonowania wagi zarzutów o korupcję. Powszechność stosowania w dyskursie publicznym tego terminu może także uodparniać odbiorców na tego rodzaju retorykę. Z drugiej jednak strony fundamentalnym wymogiem demokracji jest nadanie należytej wagi zjawiskom korupcyjnym.

Działania korupcyjne są zawsze zaprzeczeniem idei demokracji. W szczególności uderzają w zasadę równości obywateli wobec prawa⁴. W sferze ekonomicznej zawsze są zaś zaprzeczeniem zasad wolnego rynku i wolnej konkurencji. Deregulują system dystrybucji dochodu narodowego, wprowadzając w to miejsce dysfunkcyjny system rozpowszechniania przywilejów⁵. W rezultacie pogłębiają nierówności w podziale dochodów⁶. Zniekształcają procesy decyzyjne w gospodarce, w konsekwencji ograniczają inwestycje, obniżają dochody państwa, zwiększają koszty zamówień publicznych i działalności przedsiębiorców⁷. Analizy ekonometryczne dowodzą, że zmniejszenie zakresu występowania korupcji wpływa bezpośrednio na wzrost stopy

choćby w *The Oxford English Dictionary*, który mówi o naruszeniu rzetelności w realizacji obowiązków publicznych przez przekupstwo lub przychyłność. Jak zauważają Jorge Martinez-Vazquez, Javier Arze del Granado i Jameson Boex, inne definicje rozwijają tę słownikową o wskazanie roli osób pełniących funkcje publiczne (*Fighting Corruption in the Public Sector*, eds J. Martinez-Vazquez, J. Boex, J. Arze del Granado, Amsterdam–Oxford 2007, s. 5, *Contributions to Economic Analysis*, vol. 284).

³ *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 394.

⁴ W. Jasiński, *Zwalczanie korupcji w Polsce*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Fenomen, współczesne zagrożenia, zwalczanie, ujęcie praktyczne*, red. idem, W. Mądrzejowski, K. Wiciak, Szczytno 2013, s. 338.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

Bibliografia

Dzienniki urzędowe

- Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101 – Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
- Dz.U. 1989, nr 29, poz. 154 – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
- Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444 – Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
- Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94 – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179 – Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.
- Dz.U. 1990, nr 67, poz. 397 – Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Dz.U. 1992, nr 84, poz. 126 – Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.
- Dz.U. 1995, nr 88, poz. 439 – Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej.
- Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.
- Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.
- Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.
- Dz.U. 1997, nr 90, poz. 557 – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy.
- Dz.U. 1997, nr 114, poz. 738 – Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym.
- Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679 – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.
- Dz.U. 1997, nr 137, poz. 926 – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.
- Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1016 – Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Dz.U. 1999, nr 35, poz. 321 – Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej.
- Dz.U. 1999, nr 83, poz. 930 – Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy.
- Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 – Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym.
- Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676 – Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

- Dz.U. 2002, nr 144, poz. 1204 – Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.
- Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Dz.U. 2003, nr 111, poz. 1061 – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.
- Dz.U. 2003, nr 139, poz. 1326 – Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych.
- Dz.U. 2004, nr 54, poz. 535 – Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.
- Dz.U. 2004, nr 194, poz. 1981 – Ustawa z dnia 23 lipca 2004 r. o ratyfikacji Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, sporządzonej w Brukseli dnia 26 maja 1997 r.
- Dz.U. 2004, nr 244, poz. 2443 – Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.
- Dz.U. 2005, nr 18, poz. 158 – Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r.
- Dz.U. 2005, nr 29, poz. 249 – Prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.
- Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708 – Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.
- Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709 – Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.
- Dz.U. 2006, nr 104, poz. 710 – Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.
- Dz.U. 2006, nr 118, poz. 805 – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie grup zaszerogowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tych grupach oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat.
- Dz.U. 2006, nr 128, poz. 895 – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2006 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach służbowych funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz wzoru uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat.
- Dz.U. 2006 r., nr 165, poz. 1171 – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
- Dz.U. 2006, nr 165, poz. 1172 – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2006 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i dokumentowania czynności polegających na dokonaniu w sposób niejawni nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej.
- Dz.U. 2007, nr 15, poz. 90 – Ustawa Budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r.
- Dz.U. 2007, nr 37, poz. 239 – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie grup zaszerogowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tych grupach oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat.
- Dz.U. 2007, nr 56, poz. 370 – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach służbowych funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat.

Streszczenie

Książka *Państwo wobec korupcji. Analiza skuteczności Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji w Polsce* jest wieloaspektową analizą skuteczności państwa polskiego w walce z korupcją. Jej punktem wyjścia była ocena działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Powstałe w 2006 roku Biuro jest bowiem postrzegane jako jeden z najistotniejszych – jeśli nie główny – element w walce z korupcją. CBA ma status służby specjalnej. Miało to fundamentalne znaczenie dla podjętego w książce zagadnienia badawczego. Wszelkie służby specjalne zawsze funkcjonują w określonych realiach danego państwa. To państwu służby specjalne są podporządkowane. To państwo określa ramy oraz instrumenty ich działania. Nie sposób zatem rozpatrywać skuteczności CBA w zwalczaniu korupcji bez szerokiego horyzontu badawczego. Konieczne było odwołanie się do stanu polskiej państwowości, rozwiązań instytucjonalnych czy prawnych, które miały miejsce po 1989 roku. W książce dotknięto wpływu korupcji na polskie życie gospodarcze, społeczne i polityczne. Szerzej przywołano również kontekst doświadczeń międzynarodowych w rozpoznawaniu i zwalczaniu korupcji. Na podstawie takiego spektrum badawczego uzyskano obraz reakcji państwa polskiego na korupcję i jej sprawców. Jak wykazano, finalnie reakcja ta jest co do zasady zdumiewająco przewlekła i pobłażliwa.

Punktem wyjścia rozważań podjętych w książce była charakterystyka korupcji. Jest ona zagadnieniem często nieoczywistym, nierzadko ma wiele odmian i niekiedy jeszcze więcej subtelnych odcieni. Stąd konieczność gruntownego naświetlenia samego zjawiska. Do oceny skuteczności zwalczania tego rodzaju przestępczości konieczne było bowiem zrozumienie jej mechanizmów. Rozdział pierwszy zatytułowano *Zjawisko korupcji*. W jego ramach opisano, na czym polega specyfika korupcji, wskazano, jakie są sposoby definiowania tego zjawiska, i scharakteryzowano pakt zawierany przez sprawców. Oprócz tego zarysowano czynniki psychologiczne i społeczne mające wpływ na zachowania korupcyjne oraz przedstawiono wyniki polskich badań dotyczących sprawców korupcji. Korupcję ujęto jako zjawisko mające szczególnie związek z przestępczością zorganizowaną, aparatem państwowym,

polityką oraz gospodarką. W rozdziale pierwszym zasygnalizowano też problematykę prania brudnych pieniędzy i szeroko omówiono obowiązujące polskie unormowania prawne w zakresie korupcji. Pomimo bowiem niedoskonałości polskich zapisów prawnych dotyczących korupcji właśnie w odniesieniu do nich należy określać to zjawisko. Na użytek zamierzenia badawczego podjętego w książce taką też definicję korupcji sformułowano.

Rozdział drugi – *Mierzenie korupcji, czynniki sprzyjające jej istnieniu oraz jej skutki dla państwa* – dotyczy metod pomiaru korupcji. Przedstawiono w nim różne podejścia do wiarygodności statystyk przestępczości oraz szczegółowo omówiono różnorakie czynniki korupcjogenne. Podkreślono szczególną rolę czynników historycznych i zarysowano polską transformację w kontekście zjawisk korupcyjnych, naświetlono jej genezę i początek. Scharakteryzowano przekształcenia ustrojowe i ich wpływ na występowanie korupcji (w tym obszarze zidentyfikowano negatywne dziedzictwo transformacji). Uwydatniono zjawisko prywatyzacji zasobów państwa policyjnego. Na bazie wybranych raportów NIK przedstawiono, zarówno w mikro-, jak i makroskali, różnorakie patologie polskiej transformacji. Wyróżniono nakładające się na nią zjawiska, takie jak: specyfika polskiego kapitalizmu; miejsce i rola służb specjalnych w procesie transformacji oraz życiu gospodarczym, politycznym i medialnym Polski po 1989 roku; kryzys polskiego wymiaru sprawiedliwości; powstanie i rozrost nieformalnych powiązań polityki z biznesem. Nie pominięto przy tym roli postkomunistycznych służb specjalnych w kontekście relacji z najbardziej doniosłymi zjawiskami korupcyjnymi po 1989 roku. Zidentyfikowano skutki korupcji w Polsce oraz uznano, że kształt i konsekwencje polskich przemian ustrojowych po 1989 roku są czynnikami sprzyjającymi istnieniu korupcji.

Rozdział trzeci nosi tytuł *CBA jako służba specjalna do walki z korupcją*. Wyjaśniono i omówiono w nim to, czym są i jak współcześnie funkcjonują służby specjalne. Naświetlono światowe tendencje w tworzeniu wyspecjalizowanych organów antykorupcyjnych. Przedstawiono wybrane agendy antykorupcyjne istniejące w różnych krajach i terytoriach zależnych oraz różnorodne rozwiązania instytucjonalne. Skonfrontowano polskie rozwiązania zastosowane przy powołaniu CBA wobec najbliższego kręgu kulturowego. Porównano kompetencje CBA z uprawnieniami 117 innych agend z całego świata. Omówiono problematykę praktycznego stosowania uprawnień przydzielonych służbie. Dokonano analizy unormowań ustawy o CBA oraz wybranych aktów wykonawczych pod kątem funkcjonalności w zwalczaniu korupcji. Zarysowano historię CBA do czasu objęcia kierownictwa Biura przez Andrzeja Stróżnego na początku 2020 roku. Przedstawiono nieznaną szerszej opinii publicznej kulisy najgłośniejszych spraw korupcyjnych, które przeszły do historii politycznej Polski.

W czwartym rozdziale dokonano analizy skuteczności CBA w zwalczaniu korupcji w Polsce. Uzyskano odpowiedź na pytanie, jakie były rezultaty działalności CBA na przestrzeni lat 2006-2019. Należy zauważyć, że owe ramy czasowe nie obejmują już okresu epidemii COVID-19, która znacząco zaburzyła funkcjonowanie instytucji państwowych, w tym sądów i prokuratur, a co za tym idzie – wpłynęła również na działalność Biura. W rozdziale czwartym przedstawiono ewolucję najważniejszych kierunków działalności CBA i przeanalizowano wybrane przypadki orzecznictwa sądowego w zakresie spraw prowadzonych przez Biuro. Na podstawie danych pozyskanych z Policji, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej uzyskano szeroki materiał poglądowy i do niego odniesiono statystyki w zakresie zwalczania korupcji przez CBA.

Przeprowadzona w książce analiza danych implikuje stwierdzenie, że trudno uznać CBA, zwłaszcza w kontekście ostatnich lat, za służbę specjalną *sensu stricto*. Biuro w przemożnej mierze nie opiera bowiem swojej pracy dochodzeniowo-śledczej na ustaleniach wynikających z czynności operacyjno-rozpoznawczych. Przeanalizowano spektrum spraw prowadzonych przez CBA i stwierdzono, że jego działalność nierzadko w bezprecedensowy sposób uderzała w interesy bądź osób pełniących najwyższe funkcje publiczne, bądź grup z nimi związanych. Miała tym samym wielki wpływ na demitologizację rzekomej uczciwości części środowisk politycznych i biznesowych. Podstawowym efektem działań Biura winny być represje karne wobec sprawców korupcji, w wyniku skutecznej pracy operacyjnej oraz sprzężonej z nią skutecznej pracy śledczej. Jak jednocześnie wykazano, przewidziane przez ustawodawcę uprawnienia kontrolne w zakresie ujawniania korupcji w praktyce okazały się absolutnie nieskuteczne, w obecnym kształcie prawnym działalność kontrolna CBA jest zupełnie dysfunkcyjna. Analizując stosowne dane z lat 2010-2018, stwierdzono, że rocznie CBA ujawnia 200-300 sprawców przestępstw korupcyjnych. Jest to liczba satysfakcjonująca. Aby zwalczanie korupcji przez CBA mogło być określone jako skuteczne, działalność Biura winna przekładać się na prawomocne wyroki i kary wobec ujawnionych sprawców – jest to bowiem ostateczna weryfikacja skuteczności poniesionych sił i środków w zakresie konkretnych spraw. Tymczasem CBA jest jedynie elementem krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości – jest więc bezspornie uzależnione zarówno od sprawności działań prokuratury, jak i sądów. Jak wykazano, w Polsce linia orzecznicza jest nadzwyczaj pobłażliwa wobec sprawców korupcji. Pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary jest bezsprzecznie najczęściej orzekaną karą za przestępstwa korupcyjne. Mimo że uwidacznia się trend spadkowy w swoistym automatyzmie jej orzekania, to trudno mówić o faktycznej dolegliwości zapadłych wyroków. Karę pozbawienia wolności bez jej warunkowego zawieszenia, tzw. bezwzględną karę pozbawienia wolności, orzeka się

sporadycznie. Dla sprawców przestępstw korupcyjnych statystyczne szanse na bycie ukaranym surowym wyrokiem pozbawienia wolności są zupełnie iluzoryczne. Jak wykazano, w praktyce od ujęcia sprawcy korupcji do jego prawomocnego osądzenia mija kilka, a czasem nawet wiele lat. Dodatkowo w tej części książki scharakteryzowano i poddano krytyce obecnie obowiązujący, postsowiecki model procesu karnego. Zidentyfikowano w nim elementy będące dziedzictwem transformacji ustrojowej. Zauważono, że dopóki nie dojdzie do gruntownej zmiany procedury karnej, w tym również przez wprowadzenie instytucji sędziego śledczego, dopóty nie będzie mowy o sprawnym procedowaniu spraw korupcyjnych, a CBA, czy jakkolwiek inny organ, nie będzie instrumentem skutecznie realizującym swoją misję w zakresie czynności dochodzeniowo-śledczych. Prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze nie będą zaś należycie dyskutowane w procesie karnym.

W ramach podsumowania wyodrębniono czynniki zarówno negatywnie, jak i pozytywnie warunkujące skuteczność CBA w zwalczaniu korupcji w Polsce. Podzielono je na trzy kategorie. Wskazano czynniki zewnętrzne, tj. od Biura niezależne, wewnętrzne, czyli leżące po stronie Biura, oraz czynniki wynikające z uregulowań ustawy o CBA. Stwierdzono, że tak w ujęciu ilościowym, jak i w odniesieniu do ich wagi dominują czynniki negatywnie wpływające na skuteczność CBA w zwalczaniu korupcji. Mimo to samo istnienie CBA uznano za ważne, zwłaszcza jako przejaw słuszných intencji państwa.

Badania przeprowadzone przez autora pozwoliły na potwierdzenie hipotezy głównej: na skuteczność realizowania przez CBA zadania zwalczania korupcji negatywny wpływ wywiera dziedzictwo transformacji ustrojowej.

Słowa kluczowe: korupcja, antykorupcja, Centralne Biuro Antykorupcyjne, służby specjalne

Summary

State vs Corruption

Efficiency Analysis of the Central Anticorruption Bureau in the Capacity of a Special Agency Founded to Fight Corruption in Poland

This book offers a multifaceted analysis of the efficiency of the Polish state in its fight against corruption. As the Central Anticorruption Bureau (CBA) is considered one of the crucial instruments for fighting corruption, it starts from assessing the operation of that particular agency, founded in 2006. The CBA's status of a special agency was of fundamental importance for the research question that the book answers. All such agencies always operate within the specific reality of a given state, and it is to the state that such agencies report. It is also the state that defines the scope and instruments of their operation. Therefore, it would be impossible to investigate the efficiency of the CBA in countering corruption without a broad research horizon. It was also necessary to include references to the condition of Polish State, institutional and legal solutions adopted after 1989, and the impact of corruption on Polish economic, social, and political life, whilst offering a broad treatment of the context of international experience in investigating and combating corruption. Such a scope of research returned conclusions concerning the State's reaction to corruption and its perpetrators. All things considered, that reaction has been shown to be in principle surprisingly delayed and lenient.

As corruption as such is often far from obvious and, as often as not, has multiple strains and at times an even greater number of subtle shades, the first to be discussed in the book are its characteristic traits. The need to provide a thorough insight into that phenomenon results from the fact that it is essential to understand the mechanisms of this type of criminal activity to assess the efficiency of combating it.

As its title, "The phenomenon of corruption", implies, Chapter 1 presents the specific nature of corruption, defines ways of defining the phenomenon, and describes the deal its perpetrators conclude. Moreover, it outlines the psychological and social factors that influence corrupt behaviours and presents results of Polish research on

perpetrators of corruption. Corruption is construed as a category of criminal activity with specific ties to organised crime, the state apparatus, politics, and economy. The question of money laundering receives a brief treatment, and the Polish legal standards concerning corruption are discussed extensively, because, albeit imperfect, they provide the necessary framework and reference for describing and defining the phenomenon. Those grounds served the definition of corruption adopted for the purpose of research contained in this book.

Entitled “Measuring corruption, factors favouring its existence and its impact on the State”, Chapter 2 investigates methods of measuring corruption. It presents diverse approaches to the credibility of crime statistics and discusses in detail various factors conducive to corruption with emphasis on the particular role of historical factors. The Polish transformation is outlined in the context of corrupt practices, with particular focus on its origin and early stages. The systemic changes are discussed along with their impact on the existence of corruption. In this regard, the legacy of transformation is evaluated negatively. The phenomenon of privatisation of the assets of the police state receives extensive treatment, and selected reports of the Supreme Audit Office (NIK) are used to present various pathologies of the Polish transition on both micro and macro scale. The study extends further to cover related phenomena, including the origin of Polish capitalism; the place and role of special agencies in the process of transformation; Poland’s post-1989 economic, political, and media life; the crisis of the Polish judiciary system; and the development and growth of informal connections between politics and business. It also accounts for the role of post-communist special agencies in relation to the most significant instances of corruption after 1989. The consequences of corruption for Poland identified in the study allow a further conclusion that the shape and consequences of the systemic transformations in post-1989 Poland have been a factor conducive to corruption.

Chapter 3, entitled “The CBA: a special agency to fight corruption”, explains and discusses what contemporary special agencies are and how they operate. It provides an insight into global trends in the establishment of specialised anti-corruption agencies and presents examples of such agencies operating in various states and dependent territories. Shedding light onto various institutional solutions, it compares those adopted in Poland while founding the CBA to foreign ones, with a special focus on the countries culturally closest. The prerogatives of the CBA are compared to those of 117 other agencies the world over. The chapter also discusses the practical application of the powers vested in the agency, and, furthermore, investigates the provisions of the Act on the CBA and selected implementing acts for their applicability to fighting corruption. It also outlines the history of CBA operations until the early 2020, that is before the term of its current head, Andrzej Stróżyński, presenting the widely publicised

corruption scandals that have become part of Polish political history and yet remain unknown to general public opinion.

The fourth chapter analyses the efficiency of the CBA in fighting corruption in Poland. It answers the question about the results of CBA operations in 2006–19. It should be noted that such a time frame does not cover the COVID-19 pandemic, which significantly upset the operation of state institutions, notably, the judiciary and the prosecution, and consequently also affected the operation of CBA. The chapter presents the evolution of the CBA's crucial areas of operation and investigates selected court judgements in cases investigated by the CBA. The data and information obtained from the police, the Ministry of Justice, and the Central Board of Prison Service (Centralny Zarząd Służby Więziennej) provided abundant material, which served as a reference for the statistics concerning fighting corruption by the CBA.

The data analysis conducted for this book allows the statement that, in the strict sense, the CBA can hardly be considered a special agency, especially in the context of the recent years. It is so as the agency's investigative and forensic work rarely results from the conclusions drawn from operational and exploratory practices. A range of cases entrusted to the CBA was analysed and led to the conclusion that, in an unprecedented way, its operation frequently acted against the interests of persons holding the highest public posts and/or groups connected to them. In this way, it contributed considerably to the debunking of the alleged honesty of certain political and business circles. The ultimate and fundamental effect of CBA activity should be punitive action against the perpetrators of corruption; it should result from a combination of effective and efficient operational and investigative work. As demonstrated at the same time, the control prerogatives provided by the legislator with regard to uncovering instances of corruption proved completely ineffective in practice. In the current legal shape, the CBA's control activity is wholly dysfunctional. A study of the relevant data for 2010–18 demonstrated that the CBA identifies 200–300 offenders in corruption cases annually. It is a satisfying number. Yet, for the actions the CBA undertakes to fight corruption to be deemed effective, they should translate into the final conviction of the identified offenders and the imposition of adequate penalties. For that is the ultimate corroboration of the effectiveness of assigning specific means and assets employed in distinctive cases. From this point of view, the CBA is but one element of the state system of justice. It is undeniably dependent on the efficiency of both prosecution and courts. However, as has been demonstrated, Polish jurisprudence is exceedingly lenient towards perpetrators of corruption. Conditionally suspended custodial sentences are by far the most frequent penalty for corruption crimes. Although a downward trend has been observed in the frequency of such mechanical rulings, they can hardly be considered harsh. A custodial sentence without

conditional suspension, known as unconditional imprisonment, is only rarely pronounced. Statistically, the likelihood of corruption perpetrators receiving a severe prison sentence is purely illusory. As has been demonstrated, in practice it takes several years from identifying a perpetrator of corruption to their final judgement. The book also describes and critiques the currently binding post-Soviet model of the criminal trial. It identifies elements that constitute a legacy of the systemic transformation. Furthermore, it concludes that without a thorough reorganisation of the criminal procedure, notably, the introduction of the examining magistrate, there will be no option to have corruption cases efficiently processed. Until then neither the CBA nor any other agency or authority can efficiently fulfil their mission related to the investigative duties and procedures, whilst the operational and exploratory ones will not be properly exploited in a criminal trial.

The summary identifies both negative and positive factors that determine the CBA's effectiveness in fighting corruption in Poland. They are broken into three categories: of external factors, that is ones that are independent of the CBA; internal factors, that is ones lying within the prerogatives of the CBA; and the factors that result from the provisions of the Act on the CBA. It is concluded that factors that have a negative bearing on CBA's effectiveness in fighting corruption predominate both quantitatively and qualitatively. Nevertheless, the very existence of the CBA is considered a positive value and a particular token of reasonable intentions of the State.

The research conducted by the author makes it possible to corroborate the main claim made at the outset, namely, that the legacy of the systemic transformation has had a negative impact on the efficiency of fighting corruption by CBA.

Keywords: corruption, anticorruption, Central Anticorruption Bureau, special agencies

Książka *Państwo wobec korupcji* Jakuba Purchli jest unikatowym na polskim rynku studium reakcji państwa polskiego i jego służb specjalnych (w postaci Centralnego Biura Antykorupcyjnego) na zjawisko korupcji. Autor prezentuje szeroki horyzont badawczy – analizuje wpływ korupcji na polskie życie gospodarcze, społeczne i polityczne. Nie stroni przy tym od odwołań do doświadczeń międzynarodowych. Przedstawia mało znane opinii publicznej kulisy najgłośniejszych spraw korupcyjnych, które przeszły do historii politycznej Polski. Demitologizuje szereg stereotypów dotyczących służb specjalnych. Diagnozuje liczne systemowe ułomności funkcjonowania państwa oraz wskazuje ich przyczyny. Jakub Purchla – z wykształcenia prawnik i politolog – przekonująco udowadnia, że finalna reakcja państwa polskiego wobec sprawców korupcji jest co do zasady zdumiewająco przewlekła i pobłażliwa. Książka adresowana jest do każdego zainteresowanego stanem polskiej państwowości po 1989 roku, problematyką zwalczania korupcji oraz funkcjonowaniem polskich służb specjalnych, a zwłaszcza CBA.



<https://akademicka.pl>

