

Andrzej Kwiatkowski*

Uniwersytet Szczeciński

WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ – WYBRANE ASPEKTY USTROJOWO-PRAWNE

Streszczenie

Jednym z głównych zadań organów władzy jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stan zagrożenia w szczególnym stopniu określona struktura i dynamika przestępczości oraz występowanie innych patologii społecznych. Miejsce policji administracyjnych wyznaczają ustawy i inne akty prawne. Określają ich zadania i kompetencje ich organów, zakres kryminalistycznych czynności rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających, kwalifikują środki przymusu bezpośredniego. Podległość organów ścigania dynamice zmian politycznych, uległość ich kadr kierowniczych wobec decydentów rządzących w III RP przekształca w istotny sposób pracę policyjną. Gdy w konkretnych działaniach forma dominuje nad treścią, przedstawiciel służb specjalnych nie jest pełni samodzielny w prowadzonych działaniach. Następuje manipulowanie danymi statystycznymi, brak współpracy między służbami odpowiedzialnymi za walkę z przestępczością, a w konsekwencji marnotrawienie wysiłku indywidualnego i zbiorowego podmiotów działających w obrębie administracji porządkowo-reglamentacyjnej państwa.

Słowa kluczowe: policja, służby specjalne, prokuratura, sądy, bezpieczeństwo o porządek publiczny, przestępczość kryminalna, gospodarcza, drogowa, narkotykowa, wskaźniki wykrywalności.

* dr Andrzej Kwiatkowski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp. E-mail: an_kwiat@wp.pl.

Wprowadzenie

Potrzeba bezpieczeństwa zajmuje bardzo ważne miejsce w hierarchii potrzeb człowieka. Prawo do niego mieści się w katalogu praw i wolności człowieka. Artykuł 5 Konstytucji RP deklaruje, że Rzeczpospolita Polska między innymi zapewnia „bezpieczeństwo obywateli”¹. Oczywiście chodzi tu będzie nie tylko o obywateli polskich, ale o wszystkich, którzy znajdują się pod polską jurysdykcją, także cudzoziemców i apatrydów.

Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” nie zostały zdefiniowane w obowiązującym prawie, nie mają więc – z pewnymi wyjątkami (na przykład „bezpieczeństwo energetyczne” i pojęcia z tym związane²) – definicji legalnych. Należy pamiętać, że są to określenia niejasne, wieloznaczne, trudno je więc precyzyjnie odróżnić i zdefiniować. W praktyce umożliwia to definiowanie zagrożeń i używanie w stosunku do nich odpowiednich środków prewencyjnych czy represyjnych. Wyróżnienie tych pojęć pozwala określić przedmiot ochrony prawno-administracyjnej, kompetencję danego organu administrującego, zakres ochrony praw i wolności administrowanego, rozstrzygnięcie sprawy karnej i tak dalej. Nabiera także szczególnego wymiaru w kontekście działań kryminalistycznych.

Nie ulega wątpliwości, że na bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny w szczególny sposób wpływają patologie społeczne, a w tym głównie przestępczość. Zagrożenie tych wartości wiąże się bezpośrednio ze zjawiskami godzącymi w jego suwerenność, jak również w podstawowe dobra jednostki i społeczne. Z punktu widzenia tych ostatnich podstawowe znaczenie mają przestępczość kryminalna i gospodarcza oraz inne patologie społeczne, w tym alkoholizm, agresja wśród dzieci i młodzieży i tak dalej, ale także szereg innych zachowań osób fizycznych i prawnych, skutkujących dezorganizacją życia jednostkowego i społecznego. Zakłócają one organizację i funkcjonowanie instytucji publicznych, bezpieczeństwo obywateli, narażają ich zdrowie i życie. Podobnie jest i z samym porządkiem publicznym, na który wpływają działania

¹ Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Ustawa z 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (DzU z 2012 roku, poz. 1059 ze zm.), art. 3 pkt 16, 16a, 16b.

ludzi naruszających zasady współzycia społecznego, ale i niepraworządne działanie instytucji publicznych³.

Walka z przestępczością jest ważnym składnikiem stanu bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oznacza ogół skomplikowanych, różnorodnych procesów, realizowanych przez policje administracyjne i inne podmioty usytuowane w obrębie władzy ustawodawczej i sądowniczej, jak i poza nią – w sferze III sektora i podmiotów prywatnych. Na procesy te składają się działania, które prowadzą głównie wszystkie policje administracyjne, na przykład policja, ABW, organy skarbowe. Mają one na celu zapobieganie przestępczości i walkę z nią. I w jednej, i w drugiej sferze podstawą wszystkich czynności jest rozpoznanie, ale żeby przynosiło ono istotne korzyści dla realizowanych procesów wykrywczych, udowadniających i zapobiegawczych, musi mieć ono określone podstawy, istotę, sens i wymiar.

Działania kryminalistyczne, procesowe, kontrolne, nadzorcze i koordynacyjne ujęte są w zestawy różnych regulacji prawnych. Mieszczą się one w unijnym i krajowym prawodawstwie, które określa status prawny właściwych służb, ich zadania i kompetencje, a szczególnie – oficjalny i nieoficjalny sposób prowadzenia działań kryminalistycznych. Wyznacza kwestie koordynacyjne pomiędzy poszczególnymi policjami, współpracę międzynarodową (na przykład pościg transgraniczny czy zespoły dochodzeniowo-śledcze), w tym głównie policyjno-sądową, ale także między innymi instytucjami, określa różnego typu programy w zakresie zwalczania patologii społecznych i tak dalej.

Niniejszy artykuł jest poświęcony wybranym aspektom ustrojowo-prawnym walki z przestępczością. Mimo takiego zawężenia temat i tak jest niezwykle szeroki i trudny do zamknięcia w ramach prezentowanej formy. Obejmuje on przecież zagadnienia prawne, kryminologiczne, kryminalistyczne, ale także mieszczące się w obrębie nauk politologicznych i ekonomicznych. Niezbędne jest więc jego dalsze zawężenie.

Rozważania prowadzone będą zgodnie z następującymi тезami.

1. W polskich statystykach sądowo-prokuratorskich ostatnich lat obserwuje się zmniejszenie przestępczości. Nie można jednoznacznie określić, czy i w jakim stopniu ów trend oznacza mniejsze zagrożenie przestępczością oraz czy dotyczy umniejszenia roli i rangi działalności zorganizowanych grup przestępczych,

³ Ciekawe rozważania na temat definicji omawianych pojęć można znaleźć w: *Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 655–659.

obserwowanych głównie na przykładzie spraw narkotykowych, ekonomicznych, kryminalnych prowadzonych przez CBS czy CBA. Jeszcze trudniej jest stwierdzić, czy i w jakim stopniu za utrzymującą się tendencją spadkową kryje się lepsza praca policji i innych podmiotów, czy też decydują o tym także inne czynniki. Stwierdzenie to jest punktem wyjścia dalszych rozważań w tym obszarze.

2. W skomplikowanych warunkach współczesnego świata, globalizacji, technicyzacji, informatyzacji idea/sens/wartość programów różnych instytucji zawiera się w „sile” kompetencji przydanych danemu organowi administracji publicznej. Uprawniają one między innymi do tworzenia więzi informacyjnych, szeroko rozumianej koordynacji, a w tym – wspólnych działań w ramach czynności rozpoznawczych, wykrywczych, udowadniających (także w procesie sądowym) i zapobiegawczych. Zasadne jest więc rozważyć, jak owe więzi zadaniowo-kompetencyjne wpływają na procesy związane z walką z przestępczością. Może w owym obszarze formalnie określonych norm ustrojowych i proceduralnych można zdefiniować status prawny, „siłę” faktycznie przydanych mu kompetencji? Jest to ważne, gdyż delegitymizacja służb milicyjnych nie oznacza końca wpływu pewnego sposobu działania, organizacji i funkcjonowania danego urzędu. Nie oznacza też zmiany pewnego myślenia decydentów w projektowaniu walki z przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi.

W związku z powyższym ważny jest także i trzeci punkt odniesień, wiążący się bezpośrednio z pierwszym.

3. W warunkach ustrojowej transformacji systemu społeczno-gospodarczego i politycznego w III RP powstały nowe warunki dla kształtowania się innego modelu organizacji i funkcjonowania policji administracyjnych. Zasadne jest analizowanie, jak na ów model wpływają dość często obserwowane zacieśnienia więzi między światem przestępczym, polityką i władzą administracyjną. Chodzi tutaj między innymi o procedowanie prawa mającego przecież utrudnić prowadzenie działalności przestępczej, a ułatwić prowadzenie procesów operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczo-udowadniających, o modelowanie silnego państwa przeciwstawiającego się rozwijaniu patologii społecznych i budowanie toposu policjanta jako reprezentanta ładu i bezpieczeństwa publicznego. Ów trzeci punkt odniesień prowadzonych rozważań zamyka niejako przestrzeń określoną w pozostałych punktach. Pozwoli – jak się wydaje – określić stan przygotowania państwa do kształtowania sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zagrożenie przestępczością w Polsce

Obserwowana w statystykach policyjnych przestępczość w Polsce na przełomie XX i XXI przechodzi znamiennej ewolucję. Od 1999 do 2004 roku obserwowano coroczny wzrost wszczętych postępowań przygotowawczych (od 1 075 869 w 1999 roku do 1 296 356 w 2004 roku). Od 2005 do 2013 roku występowała odwrotna tendencja; spadek był dość duży (1 235 239 w 2005 roku, 950 834 – 2012 rok i 941 824 – 2013 rok)⁴. W latach 2005–2013 najczęściej było wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, ale corocznie spadała ich liczba, od 1 001 483 w 2004 roku do 663 052 w 2013 roku (spadek prawie o 35%). W ich toku stwierdzono w 2004 roku 1 085 295, a w 2013 roku – 730 226 przestępstw (spadek o około 33%). Maleją liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych o zabójstwa, zgwałcenia, kradzież cudzej rzeczy (w tym samochodu), kradzież z włamaniem i innych⁵. W roku 2013 było o 8,9% przestępstw kryminalnych mniej niż w roku 2012. Oznacza to, że w każdym miesiącu 2013 roku było mniej średnio o 5800 przestępstw. W latach 2003–2013 liczba zabójstw zmniejszyła się o połowę, podobnie było w przypadku bójek, pobić i kradzieży⁶. Największy spadek obejmował ponadto przestępstwa uszkodzenia rzeczy, kradzież z włamaniem i inne⁷. Coraz mniejszym problemem stają się kradzieże samochodów. Przestępczość związana z użyciem przemocy, na przykład rozboje, wymuszenia pieniędzy, nie absorbują już w takim stopniu, jak w poprzednich latach, funkcjonariuszy organów ścigania.

Policyjne statystyki odnotowują spadek liczby przestępstw kryminalnych, co przenosi się na większe poczucie bezpieczeństwa Polaków. Stąd też odsetek „mieszkańców, którzy uważają, że przemoc, przestępczość jest istotnym problemem, jest u nas o 8 pkt proc. niższy, niż wynosi średnia dla wszystkich krajów Unii Europejskiej”⁸. Zmniejszeniu poczucia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego towarzyszy oczywiście inna sytuacja społeczna jednostki, związana z mniejszym wskaźnikiem wiktymizacji.

⁴ www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682,Postepowania_wszczone_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_1999-2013 (18.11.2014).

⁵ Tamże.

⁶ J. Kowalski, J. Kapiszewski, *Na ulicy bezpieczniej niż w domu*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 243.

⁷ www.pol/aktualnosc/94251 (24.03.2015). Jak wynika z zawartych tutaj danych w 2013 roku odnotowano 70 tysięcy przestępstw kryminalnych mniej.

⁸ Tamże.

W zarysowanym powyżej okresie badawczym zaewidencjonowano mniejszą liczbę spraw o przestępstwa drogowe. Od 2005 roku (wszczęto 208 000 postępowań przygotowawczych) do 2013 roku (wszczęto 152 375 postępowań przygotowawczych) obserwuje się ich stopniowy spadek. Podobnie jest z liczbą stwierdzonych przestępstw w tych sprawach⁹. W stosunku do roku 2012 w roku następnym liczba przestępstw drogowych spadła o 6,9%, zmniejszyła się liczba wypadków, zabitych i rannych¹⁰.

Jeśli chodzi o liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa gospodarcze i liczbę stwierdzonych w nich przestępstw, w okresie od 2004 roku obserwuje się stały powolny wzrost. Obejmują one głównie oszustwa, nadużycie zaufania, pranie pieniędzy i inne¹¹. W porównaniu do roku 2012 w roku kolejnym nastąpił wzrost liczby przestępstw gospodarczych o 13 109 do poziomu 154 592. Szczególnie duży wzrost zaobserwowano w sferze zwalczania korupcji, na przykład w 2012 roku policja odnotowała 10 805 przestępstw o charakterze korupcyjnym (łapownictwo czynne i bierne, płatna protekcja, przekroczenie uprawnień), a w 2013 roku było ich już 18 312, czyli o 69,5% więcej.

Można zauważyć, że polskich przestępców nie interesują już dzisiaj drobne kradzieże, ale działania niezwykle dochodowe, mniej ryzykowne, pozwalające na szybsze wzbogacenie się¹². Jak słusznie zauważa A. Łukaszewicz, przestaje funkcjonować w Europie stereotyp Polaka kradnącego samochody¹³. Są inne narzędzia i instrumenty, które pozwalają się wzbogacić szybko i dużo bezpiecznie. Dlatego wzrasta liczba przestępstw nazywanych umownie gospodarczymi.

Można wyróżnić pośród nich oszustwa kredytowe, związane z lokowaniem kapitału i tym podobne, nadużycie zaufania, pranie brudnych pieniędzy, fałszerstwa pieniędzy, dokumentów, faktur, wyłudzenia podatków VAT i akcyzy i tak dalej. Do wyłudzenia zwrotu podatku VAT służą takie towary, jak paliwa, elektronika, metale kolorowe, a fałszowanie faktur poświadczających otrzymanie zapłaty za rzekomo wykonaną pracę pozwala wyłudzać duże środki finansowe od państwa¹⁴. Nowe zjawiska to przestępstwa na szkodę NFZ, wyłudzenie kre-

⁹ www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682 (24.03.2015).

¹⁰ www.pl/aktualnosci/94251 (24.03.2015).

¹¹ www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki (25.03.2015).

¹² A. Łukaszewicz, *Przestępców nie interesują już drobne kradzieże*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 6.

¹³ Tamże.

¹⁴ G. Zawadka, *Białe kolnierzyki częściej oszukują*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 20.

dytów i unijnych subwencji, przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu¹⁵. W społeczeństwie globalnym, informacyjnym, w którym coraz więcej operacji dotyczących między innymi codziennego życia gospodarczego jest stehnicyzowanych, poddanych obróbce informacyjnej, wysłanie skanów dokumentów w sieci może uruchomić działania przestępcze. Łatwo wówczas zaciągać pożyczki przez internet czy dokonywać innych manipulacji, wyludzać kredyty przy wykorzystaniu nieistniejących spółek i osób fizycznych, nienależne świadczenia i tym podobne.

Istotnym zagrożeniem w sferze przestępczości gospodarczej są oszustwa ubezpieczeniowe, przy zamówieniach publicznych, towarzyszące przekształceniom własnościowym i tym podobne. Na rynku leków w Polsce, wartym około 30 miliardów złotych, dochodzi do ogromnych nieprawidłowości, mamy do czynienia na przykład z niską jakością leków, nielegalnym ich wywozem do innych państw, fałszerstwami¹⁶. Rynek odpadów komunalnych jest narażony na działania grup przestępczych, w tym zorganizowanych, ułatwiających sobie prowadzony proceder poprzez współpracę z podmiotami administracji publicznej. Działalność przestępcza nie omija transferów środków unijnych. Trudno jest określić, w jakim wymiarze trafiają one w ręce grup przestępczych, jak bardzo zawyżane są frakture za wykonawstwo prac w ramach programów, w jakim stopniu pieniądze są marnotrawione przez różne podmioty publiczne przy wykorzystaniu szarej strefy. Ciekawy przypadek opisywano w „Newsweeku”¹⁷. W budowę bulwarów nadwiślańskich w Warszawie zaangażowała się firma, za którą stali dwaj skazani za przestępstwa oficerowie WSI, bandyta związany z gangiem pruszkowskim i aresztowany szef SKOK w Wołominie. Miasto zapłaciło 120 milionów złotych, a jeśli nie znajdą się pieniądze na opisaną inwestycję, będzie musiało zwrócić Komisji Europejskiej 20 milionów złotych dotacji unijnych¹⁸.

Właściwie w każdej sferze zarządzania majątkiem publicznym są możliwości nadużyć. Wydaje się, że tam, gdzie rozwija się przestępczość finansowa, interes publiczny ma przynależne mu cechy tylko wówczas, gdy nie godzi to w interesy partyjne czy innych ściśle określonych osób rządzącego establishmentu. Oszustwa w zakresie płac, należności ZUS, skarbowych mają miejsce niemalże we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Ujawniane są rzadko

¹⁵ Tamże.

¹⁶ P. Słowik, *Przedsiębiorcy zapłacą za niewinność*, „Gazeta Prawna” 2014, nr 243.

¹⁷ W. Cieśla, *SKOK, bulwar i helikopter*, „Newsweek” 2015, nr 7.

¹⁸ Tamże, s. 47.

i jeśli nawet prowadzona jest jedna czy kilka spraw karnych obejmujących te zdarzenia, to nie ma przyzwolenia politycznego na piętnowanie tego typu działalności, podejmowanie stosownych działań regulacyjnych, eliminowanie nieprawidłowości. O ogromnej patologii w wynagradzaniu górników, wpisywaniu do dokumentacji prac, których nie wykonano, i wyliczanie na tej podstawie należnych kwot z tytułu wysługi emerytalnej pisze G. Osiecki w artykule *Jak oszukują w kopalniach – spowiedź górnika*¹⁹. Według opisującego pracę górników, na 3000 osób zatrudnionych w kopalni tylko około 600 zasługuje na przywileje związane z pracą w najtrudniejszych warunkach na dole. Inne patologie w kopalniach to oszustwa związane z wykazywanym czasem pracy i funkcjonowaniem związków zawodowych, fikcyjne audyty czy złe zarządzanie centralne.

Szczególny wymiar mają nadużycia finansowe o charakterze korupcyjnym. Polski Kodeks karny²⁰ wyróżnia w tej mierze łapownictwo (art. 228), przekupstwo (art. 229), ale także reguluje płątną protekcję i nadużycie funkcji. Korupcja ogranicza w dużym stopniu organizację i funkcjonowanie organów władzy, funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, narusza bezpieczeństwo finansów publicznych i wreszcie umożliwia zacieśnianie współpracy między światem polityki, biznesu, władzy administracyjnej i sądowej a światem przestępczym. Może być katalizatorem rozwoju i intensyfikacji działań z zakresu przestępczości zorganizowanej. Trudno na przykład wyobrazić sobie pranie pieniędzy bez działań korupcyjnych w obszarze bankowym. Jeszcze trudniej zrozumieć kontrabandę towarów między państwami z pominięciem opłat celnych, akcyzy, podatku VAT i innych należności wobec państwa przy wwozie czy wywozie towaru, którym obrót jest w danym państwie zakazany, bez stwierdzenia powiązań sprawców powyższych przestępstw z administracją celną.

Z punktu widzenia CBA korupcja zdarza się najczęściej w administracji samorządowej, w której wydatkowane są największe pieniądze na inwestycje²¹. Następne obszary zagrożone to sektor gospodarczy, służba zdrowia, farmacja, administracja centralna, programy unijne²². Korupcja – obok zaistnienia innych przestępstw – ma miejsce także w tak hermetycznej przestrzeni publicznej, jaką jest zakład karny. Przemyca się tutaj telefony komórkowe, alkohol, narkotyki, z tytułu czego strażnicy więzienni biorą łapówki. Wystawiają też za pieniądze

¹⁹ www.gazetaprawna.pl/artykuly/847213,gornik (22.03.2015).

²⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.).

²¹ *Korupcja idzie z duchem czasu*, rozmowa z P. Wojtunikiem, „Rzeczpospolita” 2014, nr 233.

²² Tamże.

przepustki ułatwiające przeniesienie na inny oddział, wyjście na przepustkę, wcześniejsze zwolnienie²³.

CBA miało być sztandarową instytucją powołaną do zwalczania korupcji. Rejestruje ono jednak tylko około 300 przestępstw korupcyjnych rocznie przy około 15 000 przypadków łapownictwa rocznie. Jedno z głównych jego zadań to weryfikacja oświadczeń majątkowych. Jak podaje K. Wójcik, w 2013 roku CBA przeprowadziło „zaledwie 357 analiz oświadczeń majątkowych”²⁴. Wyciąga z tego jeden wniosek, z którym niezwykle trudno się zgodzić że nie ma ono środków na działania.

Reasumując, przestępczość na tle ekonomicznym rośnie w istotnym stopniu. W 2014 roku popełniono 163 000 takich czynów, a blisko połowa z nich to oszustwa²⁵. Przynoszą one sprawcom dużo większe zyski niż te z tradycyjnej przestępczości kryminalnej. W stosunku do 2013 roku w 2014 było o 77 000 mniej przestępstw kryminalnych, natomiast przestępstw gospodarczych o 8500 więcej. Chodzi tutaj o tak zwaną przestępczość azjatycką, związaną z działalnością w Polsce spółek z kapitałem chińskim, wietnamskim i tureckim²⁶. W 49 postępowaniach kontrolnych prowadzonych wobec takich firm od 1 stycznia 2014 roku do 1 września 2014 roku wykryto uszczuplenia podatkowe. W tym samym czasie ABW prowadziła 6 postępowań przygotowawczych. Jak wyliczają specjaliści – budżet państwa traci w wyniku działalności takich firm miliardy złotych²⁷. W środowisku policyjnym niemoc działań operacyjno-rozpoznawczych w środowisku społeczności regionu azjatyckiego kwituje się takim oto stwierdzeniem, że w ciągu ostatnich lat nie odnotowano zgonu nawet jednego jej członka na terenie Polski, co wydaje się po prostu niemożliwe.

Przestępczość związana z narkotykami, na przykład ich produkcja, przetwarzanie i rozprowadzanie, przyciąga w istotnym stopniu grupy przestępcze. Umożliwia generowanie dużych zysków i finansowanie innych, często legalnych interesów. Corocznie obserwuje się wzrost wszczętych postępowań przygotowawczych. Według sprawozdań CBS w 2011 roku w zainteresowaniu tej służby było 205 grup narkotykowych, w roku 2012 – 238, a w roku 2013 – 275. W roku

²³ G. Zawadka, *Korupcja pod celą*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 11.

²⁴ K. Wójcik, *Wykrycie korupcji jak wygrana w totka*, „Bloomberg Businessweek” 2015, nr 9, s. 46–47.

²⁵ G. Zawadka, *Białe...*

²⁶ M. Szulc, A. Pokojka, *Fiskus ciśnie drobnych kupców z Azji. Duży kapitał jest bezkarny*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 245.

²⁷ Tamże.

2011 zlikwidowano 58 laboratoriów i plantacji konopi indyjskich, w 2012 – 124, a w 2013 – 142²⁸. Przystępczość narkotykowa, jak słusznie pisze J.W. Wójcik, wypiera, obok przystępczości ekonomicznej, zorganizowaną przystępczość o charakterze kryminalnym²⁹.

Niepokojące są kwestie związane z brakiem rozpoznania środowiskowego, problemowego, osobowego, co wpływa na ogół działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających w tych sprawach. Drobne przystępstwa narkotykowe są zazwyczaj ujawniane natychmiast, gdyż na przykład zatrzymany ma przy sobie narkotyki. W tego typu sprawach machina policyjno-sądowa rozpoczyna się od razu. Tam, gdzie dochodzi do rozpoznawania obrotu dużą ilością narkotyków, autorowi niniejszego artykułu nie jest znana sprawa osadzenia w zakładzie karnym dilerów czy organizujących działalność przystępczą o charakterze narkotykowym.

Osobnym problemem jest narastające zjawisko zagrożeń związanych tak zwanymi dopalaczami. W roku 2014 ponad dwukrotnie wzrosła liczba podejrzeń zatruciu tymi nowymi narkotykami (2013 rok – 1079, 2014 rok – 2424)³⁰. W miejsce jednego zamkniętego punktu sprzedażowego powstają następne. Rozwija się handel internetowy. Sankcjonowanie handlu różnymi substancjami trującymi, jak narkotyki, odbywa się środkami karnymi, natomiast w przypadku dopalaczy przewidziano środki administracyjne. Rośnie liczba uzależnionych od nich. Niebezpieczne w przypadku tych substancji jest także to, że nie jest znany skład chemiczny poszczególnych produktów – często jest on ukrywany przez producenta, co uniemożliwia leczenie.

Z przystępczością ekonomiczną i narkotykową wiąże się w szczególności sposób powstawanie i ewolucja grup przystępczych, najczęściej o charakterze zorganizowanym. Jest niezwykle trudnym zadaniem przedstawienie jasnej, niebudzącej wątpliwości definicji przystępczości zorganizowanej, a jej cechy mogą mieć różnorodny charakter i opierać się na sposobie zorganizowania, podziale zadań, sposobie działania, prawach i obowiązkach członków danej grupy przystępczej i tak dalej.

Dane statystyczne na temat przystępczości zorganizowanej w Polsce zazwyczaj omawia się na tle działalności CBS. I tak od 2007 roku (gdy było ich 348)

²⁸ *Raporty statystyczne CBS za 2011–2013*, <http://cbsp.policja.pl/cbs> (1.04.2015).

²⁹ J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przystępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 58.

³⁰ *Coraz więcej osób uzależnionych od dopalaczy. Prawo nie nadąża za producentami*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/850752,dopalacze> (2.04.2015).

obserwuje się corocznie wzrost grup przestępczych pozostających w zainteresowaniu tej służby. W 2012 roku było ich już 772, a w 2013 roku – 879. Największą grupę stanowią te organizacje przestępcze, które zajmują się przestępczością ekonomiczną (2007 rok – 118, 2012 rok – 277, 2013 rok – 344), następnie narkotykową (analogicznie: 121, 238 i 275) i kryminalną (analogicznie: 74, 181, 148)³¹.

Jak wynika z danych zwartych w opracowaniach naukowych i innych danych publicystycznych, w obszarze działań grup przestępczych na tle ekonomicznym dominują m.in. przemyt towarów, nielegalna produkcja i handel wyrobami tytoniowymi, wyłudzenie VAT. Według niektórych danych przez szarą strefę na rynku wyrobów tytoniowych budżet Polski traci rocznie około 4,5 miliarda złotych³². Jak podała CBŚP, członkowie rozbitej grupy przestępczej na obrocie paliwami sprowadzanymi z innych państw Unii Europejskiej wartości około 2 miliardów złotych mogli uszczuplić należności podatkowe o około 330 milionów złotych. Dzięki metodzie zanikającego podatnika, w tak zwanych transakcjach karuzelowych, wykorzystywano nawet stowarzyszenia niemogące prowadzić działalności gospodarczej³³. Dzięki posiadanym środkom finansowym, które służą do opłacania ekspertów z zakresu podatków czy prawa, wykorzystuje się krajowy i międzynarodowy obrót handlowy i gospodarczy w celu dokonywania uszczupień celnych i podatkowych. Na rynku odpadów proces utylizacyjny został wykorzystany do czerpania wysokich nielegalnych zysków. Podobnie jest, jeśli chodzi o wykorzystywanie środków unijnych, o czym była mowa wyżej.

Szeroko rozumiana przestępczość finansowa pogłębia patologię szarej strefy. Wypełnia ją ogół działań różnych podmiotów, które pozostają poza kontrolą fiskalną aparatu publicznego. Są wśród nich takie, które prowadzą legalną działalność gospodarczą, jak i inne, które środki pochodzą z nielegalnych źródeł i są wykorzystywane w działalności przestępczej.

Ważnym elementem szarej strefy jest tak zwana złota liczba przestępstw, obejmująca zazwyczaj osoby z kręgu „białych kołnierzyków”. W ich zasięgu pozostają różnego typu zdarzenia o charakterze ekonomiczno-finansowym, w tym korupcja decydentów i przez nich stwarzana. Bez tej ingerencji, często o charak-

³¹ Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności CBS w latach 2007–2013, http://cbs.policja.pl/portal/cbs/do_pobrania/raporty_z_dzialalnosci (14.01.2015).

³² B. Drewnowska, *Miliardy złotych ulatują z nielegalnym dymem*, „Rzeczpospolita” z 9 stycznia 2015 roku, B3.

³³ CBŚP rozbiło gang paliwowy. Grupa naraziła Skarb Państwa na 330 mln zł strat, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title> (5.04.2015).

terze osłonowym, trudniejsze byłoby lokowanie brudnych pieniędzy w działalności deweloperskiej, hazardowej, paliwowej, energetycznej. W Polsce, podobnie jak i w innych państwach, przestępcy zakładają legalnie działające firmy, kupują nieruchomości, a w łańcuchu kont bankowych przepuszczają pieniądze uzyskane z handlu narkotykami, przemytu papierosów, wyłudzeń VAT i tak dalej³⁴. W roku 2013 prowadzono w Polsce ponad 600 spraw karnych dotyczących prania pieniędzy, spośród których wiele ma międzynarodowy charakter³⁵.

Wyrafinowane formy korupcyjne i inne nadużycia finansowe uniemożliwiają wykrywanie nadużyć „białych kołnierzyków”. Policje nie są przygotowane do natychmiastowego do prowadzenia czynności kryminalistycznych w obrębie narodowych i transnarodowych korporacji. Stąd też same firmy finansowe, telekomunikacyjne, przemysłowe, banki powołują swoiste wydziały wewnętrzne, które uniemożliwiają łamanie prawa przez pracowników. W roku 2013 poszukiwano do nich w Polsce ponad 4 tysiące pracowników³⁶. Hermetyczność prowadzonych działań korporacyjnych w sferze finansowej, bariery prawne, na przykład związane z ochroną danych osobowych, a także swoisty klimat strachu pracowników przed ujawnianiem nieprawidłowości i presja, aby osiągnąć jak najlepszy wynik powodują, że rozpoznawanie przestępstw gospodarczych jest niezwykle trudne. Do ich ujawnienia, jak słusznie pisze J.W. Wójcik, dochodzi bardzo często przypadkowo. Rodzi do poczucie bezkarności³⁷.

Ciemna liczba przestępstw w Polsce

Dane statystyczne dają tylko ogólne wyobrażenie o przestępczości w Polsce, w tym głównie zarejestrowanej. Nawet jednak jeśli tylko o nią chodzi, to są to dane niezupełnie niemiarodajne i należy podchodzić do nich z dużą ostrożnością. W praktyce polskich służb policyjnych dalej przykładą się zbyt wielką wagę do statystyki, a możliwości manipulowania nią mają długą tradycję wywodzącą się z realnego socjalizmu. Dzisiaj zresztą doszły następne ważne powody kontynuowania tego procederu – dane statystyczne traktuje się jako niemalże podstawowe kryterium ocenne, narzędzie badawcze, kontrolne i nadzorcze służb policyjnych. Umożliwia to wykazywanie jak najmniejszej liczby przestępstw,

³⁴ G. Zawadka, *Spytne pranie lewej kasy*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2014 roku, A4.

³⁵ Tamże.

³⁶ S. Czubkowska, *Specja od afer przyjmę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 141.

³⁷ J.W. Wójcik, dz.cyt., s. 77.

a ukrywanie przede wszystkim tych, które nie rokują dobrych prognoz na wykrycie ich sprawców. Można przyjąć, że nie wypracowano innych mierników jakości pracy operacyjno-rozpoznawczej i wykrywczo-udowadniającej. Zasadne jest także założenie, iż statystyka jest wygodnym narzędziem dla decydentów służb policyjnych. Przełożeni ocenianego policjanta mają szybką możliwość „rozliczenia” jego pracy w danej sprawie, a normatyw czysto ilościowy może rozciągać się także na inne obszary pracy operacyjno-rozpoznawczej czy dochodzeniowo-śledczej, na przykład jeśli chodzi o liczbę osobowych źródeł, zdobytych informacji. Podobnie i w pracy prewencyjnej, w której liczba nałożonych mandatów karnych czy pouczeń i wylegitymowań pozwala oceniać pracę policjanta, a co za tym idzie – nagradzać go lub karać. Ważny jest także i inny aspekt relacji przełożony–podwładny: policjant, który zna, rozumie i przyjmuje tylko mierniki kontrolne o ilościowym i statystycznym charakterze, będzie uległy, bezwolny wobec oczekiwań i żądań przełożonych.

Omawiane mierniki to narzędzie niezwykle przydane także dla polityków. Kwestia bezpieczeństwa i porządku publicznego oparta na danych statystycznych, gdy na przykład spada zaufanie dla rządzącej ekipy, ale i wówczas, gdy zbliżają się wybory parlamentarne, jest niezwykle istotna. Tworzone programy przewidywanego rozwoju społecznego wyglądają ładniej, bardziej elegancko, są lepiej odbierane przez społeczeństwo. To, że nie opierają się na danych faktycznych, ciemnej liczbie, nie obejmują szarej strefy czy złotej liczby przestępstw, nie ma żadnego znaczenia. Łatwo także epatować ewentualnym brakiem bezpieczeństwa powodowanym przez zagrożenie z zewnątrz czy wewnątrz, jak na przykład czynił to obecnie urzędujący prezydent RP w wyborach prezydenckich w 2015 roku.

Niewątpliwie, statystyka przynosi szereg korzyści. Za pomocą zawartych w niej danych łatwiej wyróżnić główne obszary aktywności przestępczej wśród **obserwowanej**, szacunkowo ocenić poszczególne typy przestępstw, ich strukturę i dynamikę, a wreszcie prognozowany rozwój w przyszłości. Łatwiej określić dalsze konteksty badawcze, których punktem wyjścia może być działalność służb policyjnych, ich ustrój i zakresy zadaniowo-kompetencyjne, planowane zadania dla służb prewencyjnych, jak również wyznaczanie strategii ochronnych przed danymi typami przestępstw. Dane statystyczne umożliwiają też badanie warunków życia społeczno-gospodarczego i politycznego wpływających na zaistnienie czynników patologicznych, popełnianie przestępstw, na wzrost ich liczby lub spadek, zależności w tej mierze od polityki, prawa, przekształceń socjologicznych.

Mimo tej „łatwości” oglądu przestępczości i związanych z nią innych zjawisk patologicznych do danych statystycznych należy podchodzić z dużą rezerwą. Stąd też w Polsce przełomu wieków ważniejszym, znacznie ciekawszym problemem, wydaje się porównanie liczby przestępstw stwierdzonych z faktycznie popełnionymi w danym czasie, czyli tak zwana ciemna liczba przestępstw. W jej skład wchodzi te zdarzenia przestępne, o których informacja nie dotarła do organów ścigania. Zagadnienie to jest przedmiotem badań kryminologicznych i ogólnospołecznych, a powinno być także w kręgu zainteresowania badań kryminalistycznych.

Jak widać z przedstawionych wyżej danych statystycznych, zmienia się struktura przestępstw stwierdzonych. Zmniejsza się liczba przestępstw kryminalnych, a zwiększa – czynów popełnianych na tle ekonomicznym i narkotykowym. Dane ze sprawozdań służb policyjnych wskazują na aktywną działalność grup zorganizowanych, w tym – międzynarodowych. Obserwuje się ją jednak na tle spadkowej tendencji przestępczości, co budzi wątpliwości co do aktywności przestępców i towarzyszącej jej działaniom kryminalistycznym funkcjonariuszy policji. Na podstawie doświadczeń zachodnich, a także polskich można stwierdzić, że zorganizowane grupy przestępcze powiększają ciemną liczbę przestępstw. W jakim stopniu na przykład rozpracowaniu danej liczby przestępstw zaewidencjonowanych towarzyszy liczba faktycznie popełnionych przestępstw – nie wiadomo. W badaniach wiktyimizacyjnych wskazano, że w Polsce policje nie dowiadują się o co najmniej 3/4 zaistniałych przestępstwach³⁸.

Można przyjąć z pewnym zastrzeżeniem następujące dane publicystyczne. Ponad połowę przestępstw gospodarczych w Polsce popełniają osoby wewnątrz firmy, z czego 50% to przedstawiciele kadry kierowniczej średniego i wyższego szczebla. Obawa przed ujawnieniem tych przestępstw, a co za tym idzie – utratą wizerunku firmy, decyduje o tym, iż w większości przypadków nie są one zgłaszane do organów ścigania. Szacuje się, że „prawie co czwarta z polskich firm poszkodowanych w przestępstwach gospodarczych ponosi stratę w wysokości do 3 mln zł, a co piąta nawet 15 mln zł”³⁹.

³⁸ Tamże.

³⁹ A. Błaszczak, *Korpo crime story*, „Blomberg Businessweek” 2015, nr 9, s. 94.

Inne patologie społeczne

Przestępczość w III RP rodzi się, ewoluuje i zmienia się pod wpływem wielu zjawisk patologicznych: wykluczenia społecznego (mobbing, bezdomność), alkoholizmu, podkultury przemocy w warunkach izolacji więziennej i tak dalej. Istotnego znaczenia nabiera agresja wśród dzieci i młodzieży⁴⁰. Pośród ich patologicznych zachowań coraz bardziej zauważalne są działania przestępcze, agresja i przemoc w szkołach, prostytutka, funkcjonowanie subkultur młodzieżowych. Od 2005 roku zwiększa się udział nieletnich pośród wszystkich podejrzanych. Powyższe patologie społeczne i ich istotny potencjał kryminogeny umniejszają rangę oddziaływania prawa, jego siłę i skuteczność. Niepraworządne działania instytucji publicznych wpływają na legitymizm porządku społecznego i władz.

Odbijają się szerokim echem zabójstwa dokonywane przez młodych ludzi, w tym morderstwa ze szczególnym okrucieństwem ich rodziców. Przygotowują drobiazgowo scenariusz zbrodni, a także podejmują środki eliminujące wykrycie sprawy i udowodnienie sprawstwa. Nie zawsze pochodzą oni z patologicznych rodzin, w których można stwierdzić istotny brak opieki, zaniedbanie domu, brak kontroli nad dzieckiem, jego niedożywienie. Zauważalne z punktu widzenia policjanta, na przykład dzielnicowego, są takie czynniki, które uniemożliwiają przeciwdziałanie i walkę z agresją dzieci i młodzieży: trudności w prowadzeniu pierwszych czynności w reakcji na określone zdarzenia, nawet o potencjale kryminogenym, brak współdziałania rodziców czy opiekunów z policjantami. Brak reakcji społecznej w sytuacjach naruszania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez młodocianych stygmatyzuje ich zachowania, utrwała niemoc służb policyjnych. Są więc coraz bardziej rozzuchwaleni, nastawieni roszczeniowo, znakomicie korzystają w sytuacji, w której interweniujący policjant boi się użyć często niezbędnych środków w celu przywrócenia naruszonego porządku czy bezpieczeństwa publicznego.

Trudno jest uchwycić i dokładnie zdiagnozować precyzyjne związki przyczynowo-skutkowe między rozpatrywanymi rodzajami patologii społecznych a przestępczością. Większość psychospołecznych determinant jednostki ma wiele źródeł. Określone czynniki, na przykład alkoholizm rodziców, zły wpływ grupy rówieśniczej, decydują o większej podatności człowieka na aktualne i przyszłe postępowanie. Zbiór tych i wielu innych czynników tworzy sytuację kryminogenną. Nabiera ona specyficznych cech, gdy w jej oddziaływaniu znajdzie się

⁴⁰ S. Kozak, *Patologie wśród dzieci i młodzieży*, Difin, Warszawa 2007.

ponadto inny przestępca, gdy będzie on miał duży wpływ na nieletniego przy mniejszym wpływie opiekunów czy rodziców. Sytuacja ta będzie bardziej brzemienne w skutki, jeśli młody człowiek pozostanie pod dłuższym wpływem przestępcy i mitu gratyfikacji z podejmowania działalności przestępczej.

Nie ulega wątpliwości, iż bieda, brak pracy, wykluczenie społeczne mogą powodować wejście młodej osoby na drogę przestępczą. Likwidacja PGR-ów miała ogromne konsekwencje społeczne. Na terenach, na których działały, zwiększyło się bezrobocie, alkoholizm, agresja, nastąpił rozpad rodzin. Podobne zjawiska nastąpiły niezwykle dokuczliwie na Opolszczyźnie, konserwującej dotąd tradycyjne, silne więzi pokoleniowe. Katalizatorem tych wszystkich zmian była i jest między innymi emigracja zarobkowa do innych państw. Nowe wzorce życia, możliwości szybkiego zarobkowania, niemożność zaspokojenia potrzeb życiowych na zachodnim poziomie w kraju, blichtr, epatowanie luksusowymi towarami tworzą nowe potrzeby. Niezaspokojone w „normalny” sposób przez przeciętnego człowieka, skłaniają do szukania możliwości innych sposobów szybkiego wzbogacenia się.

Ważnym zagadnieniem jest poszukiwanie związków między patologiami społecznymi a przestępczością. Chodzi o czynniki, które mają wpływ na jej strukturę, spadającą liczbę jednych zdarzeń przestępnych, wzrost innych i ich usytuowanie przestrzenne. Biorąc pod uwagę bezrobocie, zauważa się i dowodzi zależności między nim a zabójstwami, uszczerbkami zdrowia, zgwałceniami i tak dalej. Etiologii przestępczości szukało się zawsze i tak jest nadal w koncepcjach biologicznych, socjologicznych i innych. Przez ich pryzmat można oceniać związane z przestępczością różnego typu inne patologie społeczne, jak na przykład alkoholizm, narkomanię, mobbing, bezdomność, dziecięcą pornografię. Teorie te mogą być uznawane za prawdziwe lub nie, udowadniane w sieciach związków z jakimiś konkretnymi zdarzeniami lub też firmowane czysto teoretycznym podejściem. Mimo wszystko jednak w konkretnej sprawie, na przykład o zabójstwo czy zgwałcenie, prowadzący sprawę funkcjonariusz będzie w nich szukał odpowiedzi na wiele pytań.

Obserwacja patologii społecznych występujących w Polsce w ostatnich latach umożliwia – jak się wydaje – wykorzystanie w ich badaniu tych wszystkich tradycyjnych metod badawczych. Ponieważ wiążą się one w różnych aspektach z przestępczością, są też przydatne w projektowaniu czynności mających na celu jej przeciwdziałanie i zwalczanie. Bardziej jednak chodzi tutaj o przestępczość kryminalną, gdyż w przypadku przestępczości na tle ekonomicznym

etiologia zamachów przestępnych jest bardziej zróżnicowana i skomplikowana. Niezbędne jest sięgnięcie z jednej strony do czynników społecznych i osobowościowych kształtujących zachowania przestępcze, a z drugiej – do warunków funkcjonowania nowego typu społeczeństwa – konsumpcyjnego.

Ponowoczesność wyznacza inne standardy funkcjonowania jednostki, społeczeństwa i państwa. Człowiek przełomu wieków w Polsce jest samotny, żyje w wysterylizowanym świecie, w którym zanikającemu wpływowi norm moralnych, obyczajowych i religijnych towarzyszy totalna jurydyzacja życia społecznego i anomia prawa. Obrona praw i wolności ma bardziej wymiar formalny, często wirtualny, i to mimo istnienia wielu wyspecjalizowanych organów ochrony prawnej.

Patologie systemu społeczno-politycznego

W III RP nastąpił istotny rozróżnienie między normami i celami kulturowymi a możliwościami postępowania zgodnie z nimi przez członków różnych grup społecznych. Załamaniu uległa kontrola społeczna, nastąpiła atomizacja i alienacja jednostki. Oligarchizacja systemu prawo-politycznego spowodowała ogromne zróżnicowanie społeczeństwa, w tym także majątkowe, osłabienie więzi społecznych, znikomy i ciągle malejący wpływ jednostki na działalność władz publicznych.

Powyższe zmiany społeczne i korodowanie instytucji odpowiedzialnych za walkę z przestępczością postępujące przez ponad 25 lat w zupełnie innym świetle ukazały i określiły sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przestępczość, głównie dokonywana na tle ekonomicznym, w tym zorganizowana, nie jest już tak wyrazista i nie odbiega w taki istotny sposób od działań społecznie akceptowanych.

Nastąpiła deprecjacja wartości związanych z przestrzeganiem prawa, jego łamaniem, wnikaniem szarej strefy w legalną działalność władz publicznych, niepraworządnym działaniem instytucji władzy wykonawczej. Jeśli rządzący nie tworzą wyraźnie zarysowanej struktury społecznej zorganizowanej wokół wartości bezpieczeństwa, porządku publicznego i walki z przestępczością, w której prawo działa skutecznie, szybko, a przede wszystkim sprawiedliwie, zły przykład z góry generuje konflikt kultur, wpływa na delegitymizację prawa. „Pomrocność jasna”, zastosowana przez sąd w sprawie syna L. Wałęsy, nie odnosi się tylko do jednostkowego przypadku człowieka, który dzięki koneksjom unika

odpowiedzialności, ale także do innych osób, wpływa na delegitymizację władzy publicznej, tworzenia i stosowania przez nią prawa.

Ogromne przyzwolenie na łamanie prawa powoduje działalność decydentów działających głównie w sferze centralnej, ale także terenowej. Ostatnie wydarzenia z przełomu 2014 i 2015 roku (sprawy zagranicznych wyjazdów posłów i związanych z tym rozliczeń czy „kilometrówek” R. Sikorskiego) są przykładem, jak wygląda kontrola nad publicznymi środkami finansowymi, a także jaki charakter ma wyjaśnianie spraw, w których w sferze zainteresowań jest „osoba publiczna”. Dyskrecjonalne decyzje władz polskich dotyczące na przykład przyznania dotacji na kościoły, stocznie czy kopalnie mają charakter polityczny, jednak ich efekt odroczone wpływa na deprecjację dobra wspólnego, daje zły przykład gospodarowania, braku dobrego nadzoru nad majątkiem publicznym.

Na zły klimat społeczny ma wpływ przyznawanie wysokich wynagrodzeń pracownikom urzędów centralnych, unijnych czy banków. Kancelaria Sejmu w 2013 roku wydała na zagraniczne podróże posłów 3,1 miliarda złotych. „Kosmos fascynuje – by zobaczyć start rakiety, poseł pojedzie nawet do Afryki”⁴¹ – ten i wiele innych przykładów niegospodarności, swobodnego dysponowania finansami publicznymi, podziału dóbr niezgodnie z zasadami sprawiedliwości i zwykłej przyzwoitości, w wyniku czego przywileje otrzymują nieliczni, nieumiejętnego zarządzania konfliktami skutkujące przyznaniem gratyfikacji, świadczeń i innych walorów silniejszym grupom społecznym – tworzą coraz większy mur między rządzącymi i rządzonymi, poszerzają obszar bezprawia, budują klimat przyzwolenia na przestępczość.

System działań władz polskich obnażył działania dyskrecjonalne w dzieleniu dobra wspólnego, w udzielaniu korzyści grupom społecznym, o których członków głośno zabiega dana partia polityczna. Czasami są to działania obejmujące jednego człowieka, na przykład słynnego „króla żelatyny”. Ten znamieny przykład z góry może usprawiedliwiać każde niemal manipulacje w prowadzonej działalności – legalnej i przestępczej. Sankcjonuje ją niejako, pozwala na zacieśnianie związków między polityką, biznesem i przestępcami. Szara strefa instytucjonalizuje się, pozwala dynamizować podejmowane czynności, ukrywać źródła przychodu, spożytkować uzyskane z działalności przestępczej środki finansowe w najzupełniej legalnej działalności. „Złota przestępczość” staje się istotnym problemem, a w jej cieniu łatwiej korumpować decydentów. Trudno się

⁴¹ D. Kalinowska, *Podróż posła za jeden uśmiech, czyli 270 razy dookoła świata*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 33.

więc dziwić, że łupem nie jest już samochód ukradziony z parkingu czy ulicy lub rower wyniesiony z piwnicy; łatwiejsze i bezpieczniejsze są zamachy na środki unijne, gdyż szybciej można zdobyć majątek, prostsze staje się założenie banku, który w założeniu ma być wykorzystywany w działalności przestępczej.

Są i takie decyzje władz III RP, które same w sobie generują wprost ogromne straty. Wydawało się, że manipulacje z aktami prawnymi skończyły się wraz ze sprawą Rywina i Jakubowskiej i polskie władze wykorzystują doświadczenia. Nic bardziej złudnego. Artykuł 127 ustawy z 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne⁴² przewiduje odpowiedzialność karną osób, które prowadzą aptekę lub hurtownię bez zezwolenia. Nie ma jednak mowy o penalizacji tak zwanego odwróconego łańcucha dystrybucji. Na najdroższych lekach można za granicą zarobić więcej niż w Polsce. Tracą pacjenci, ponieważ mają utrudniony dostęp do leków. Działalność ochronna byłaby prostsza, gdyby w przytoczonym przepisie prawnym zawarto ponadto zwrot, że odpowiedzialności karnej podlega także ten, który prowadzi aptekę lub hurtownię „wbrew warunkom zezwolenia”. Projekt prawa farmaceutycznego z 2001 roku przewidywał taką konstrukcję, ale zwrot ten wycofano w niewyjaśnionych okolicznościach w trakcie prac w komisji. Sens regulacji został wypaczony i skutkiem tego nie ma sankcji karnych z tytułu sprzedaży leków osobom nieuprawnionym. Aktualna konstrukcja prawna rodzi patologię i pozwala czerpać ogromne zyski niektórym podmiotom. W rezultacie, jak się szacunkowo przelicza, nielegalnie wywożone z Polski leki mogą mieć wartość ponad 1 miliarda złotych⁴³.

Sprawiedliwość w III RP roztopiła się w morzu prywatnego egoizmu, a postępujące wykluczenie społeczne na margines życia publicznego spycha coraz większe grupy ludzi. Obserwuje się głęboką i intensywną jurydyzację życia społecznego, a przy tym chaos tworzonych przepisów prawnych, luki w prawie i jego ciągłą falandyzację. Zauważyć można dużą dyskrecjonalność działań władzy wykonawczej na wszystkich szczeblach jej funkcjonowania – w tworzeniu i stosowaniu prawa, umownym, zależnym od pozycji traktowaniu podmiotów społecznych, braku przejrzystości działania, kamuflowaniu podejmowanych decyzji. Procedury karne uniemożliwiają szybkie oraz efektywne rozstrzyganie spraw, które potrafią – przy umiejętnej działalności obrońców – trwać nawet

⁴² DzU z 2008 roku, nr 45, poz. 271 ze zm.

⁴³ P. Słowik, *Cztery słowa wypadły z ustawy. Państwo traci miliardy*, „Gazeta Prawna” 2015, nr 12.

latami. Niekiedy, jak wspomniana wyżej „pomroczność jasna”, mają moc zmienić podstawowe zasady konstytucyjne i wartości procesu karnego.

Prawa i procedury w III RP są o tyle istotne, o tyle mają znaczenie społeczne, o ile służą przede wszystkim rządzącym. Nie zastanawiają się oni nad dobrem wspólnym. „Są jak mafia”, pisze B. Marczuk w artykule *Polska jak folwark*⁴⁴. Rzeczą dotyczy afery słynnej podsłuchowej, ale problem wcale nie obejmuje tylko ją. Chodzi o kwestie poważniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zwalczania przestępczości – o sposób wydawania publicznych pieniędzy, o umniejszanie roli instytucji powołanych do ochrony interesów finansów publicznych, o prowadzenie polityki finansowej korzystnej z punktu widzenia przedłużenia władzy PO. I dlatego „rozmowa Belka–Sienkiewicz przypomina w tym kontekście rozmowę członków mafii”⁴⁵.

W wyniku powyżej opisanych czynników, jak i korodowania innych składników przestrzeni publicznej interes publiczny nie ma dzisiaj tego – najogólniej mówiąc – szlachetnego znaczenia do dobra ogółu, które do tej pory zajmowało sporo miejsca w rozważaniach na przykład konstytucjonalistów i administratywistów. W podręcznikach nauki prawa administracyjnego czyni się go miernikiem/probierzem/kamieniem węgielnym działań podmiotów administrujących. W różnych definicjach jest kontekstem odniesień do zachowania pewnych nieskonkretyzowanych, niezindywidualizowanych podmiotów przy uwzględnieniu szeregu wartości etycznych⁴⁶. Bez niego trudno byłoby określić istotę organu administrującego, ingerencji administracyjnej, stosunku administracyjnego, sankcji, sytuacji prawnej jednostki i tak dalej. Ma ono określony, doniosły sens w rozważaniach teoretycznych dotyczących sposobów rozstrzygania spraw karnych, kształtowania kompetencji sędziego, a finalnie – opisywania dworkinowskiego ideału sprawiedliwej procedury ustanawiania reguł społecznych.

Dewaluacja interesu publicznego w III RP nabiera groźnego wymiaru. Nie ma on tego uniwersalnego znaczenia, tej podbudowy aksjologicznej, poprzez którą można byłoby odnieść go do kształtowania sytuacji prawnej szeregu grup społecznych, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są zorganizowane, czy mają silne związki zawodowe lub/i umocowanie partyjne, a więc czy potrafią wymusić korzystne dla siebie rozwiązania prawne. Może interes ów nie miał go także wcześniej, ale teoretycy prawa potrzebowali jakiegoś ideowego, a politycy

⁴⁴ B. Marczuk, *Polska jak folwark*, „Rzeczpospolita” z 16 czerwca 2014 roku, A12.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 22–23.

– pragmatycznego punktu odniesienia do tworzenia aksjologii praw, do budowania swojej pozycji politycznej na przykład arbitra. Gdyby nie to, nie można byłoby przecież przydawać na przykład posłowi cech reprezentanta całego Narodu i zamiaru kierowania się w swojej działalności publicznej interesem ogółu. Gdyby w strukturę korporacji nie wprowadzono opisywanej jakości, czyja byłaby gmina: mieszkańców czy władzy, czyja byłaby korporacja lekarzy i czyj interes realizowała? Ewolucja społeczeństwa konsumpcyjnego z aktualizowaną wizją Polski jako państwa wybitnie upartyjnionego, z przywódczą rolą wąskiej grupy ludzi, która przejęła władzę po 1989 r., pozwoliła inaczej go ujmować, klasyfikować i kontestować. Korporacje na przykład definiują go między innymi z punktu widzenia ważnego dla nich interesu – gminy, zawodów prawniczych. Inaczej mówiąc, idealnie ujmowany interes publiczny został odarty z niepotrzebnego balastu doktrynalnego i w zderzeniu z życiem nie wytrzymał próby czasu. Roztopił się w morzu partykularyzmów i egoizmów.

W polskim społeczeństwie konsumpcyjnym podstawową siłą stała się wąska grupa, która zdominowała scenę publiczną po 1989 roku. Władza ustawodawcza jest tylko jej emanacją, atrapą, gdy kluczowe węzły gospodarki zostały opanowane przez korporacje zachodnie, przy „pomocy wielu naszych polityków, których wielu przekupiono, skorumpowano, zdemoralizowano”⁴⁷. Dla ochrony tego swoistego neokolonializmu potrzebne jest słabe państwo i prawo, które może być instrumentalizowane. W parlamencie zasiadają przecież ludzie uwikłani w różne interesy: członkowie silnych grup zawodowych, przedsiębiorcy, rolnicy i inni, którym w tworzeniu prawa nie przyświeca interes publiczny, niemający zresztą stałej, związanej z określoną aksjologią proveniencji. Zależy im na takich rozwiązaniach, które faworyzują silniejszych, bogatszych, kapitał niepolski, lichwiarskie oprocentowanie, umożliwiają niekontrolowaną komercjalizację i prywatyzację systemu emerytalnego i tak dalej⁴⁸.

Decentralizacja jest ważnym elementem demokratyzacji życia publicznego, ale może być także pokusą dla tych, którzy majątek publiczny traktują jako źródło szybkiego zarobku. W społeczeństwie konsumpcyjnym charakter misji publicznej towarzyszącej etosowi urzędnika także roztopił się w oceanie partykularyzmu i indywidualizmu. Tam, gdzie przedstawiciele wolnych zawodów, adwokaci czy lekarze, mówią o zagrożonym interesie publicznym, należy domniemywać, iż chodzi zazwyczaj o ich pieniądze. Działania takie nie pozostają bez wpływu na

⁴⁷ *Wielkie strzyżenie owiec*, „W Sieci” 2015, nr 6, s. 36.

⁴⁸ B. Fedyszak-Radziejowska, *Ukochany kraj, uciążliwe błędy*, „W Sieci” 2015, nr 6, s. 74.

zachowania przestępców, którzy obserwują gospodarowanie majątkiem publicznym jak swoim, prywatnym.

Może należałoby więc założyć i przyjąć ów – na pozór śmiały, absurdalny zgola – wniosek, iż głównych przyczyn patologii społecznych, a w tym – przestępczości – należy szukać w patologii funkcjonowania III RP? Może tak naprawdę elitom tworzącym prawo nie zależy na kształtowaniu sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdyż wówczas nie można byłoby manipulować ideą dobra wspólnego, a w konsekwencji utrudnić bezkarne korzystanie z mienia społecznego? Może chaos utrzymujący się we wszystkich niemalże sferach funkcjonowania państwa i jego słabość sprzyjają nekolonialnym posunięciom biznesów innych państw?

Sytuacja prawna policji administracyjnych

Interes (jaki?) w działaniach kryminalistycznych

Z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych nie jest możliwe podjęcie interwencji policyjnej bez kwalifikanta, jakim jest interes publiczny, społeczny czy dobro ogółu. Mają one różne wymiary racjonalne i konteksty aksjologiczne, wywołują problemy prawne, kształtują instytucje prawne, na przykład związane z odpowiedzialnością, społeczne. Ochrona czy przywracanie naruszonego porządku publicznego odbywa się zgodnie z procedurą stosowania prawa, ale przecież prawo nie musi być ujmowane tylko literalnie. Funkcjonariusz znajdujący się w konkretnej sytuacji wymagającej interwencji powinien mieć możliwość dokonania indywidualnej oceny. Powinien mieć możliwości ujęcia całego kontekstu nie tylko na przykład działalności prewencyjnej, ale także obszaru czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego także nie jest poddane wprost reżimowi aktów prawnych zbudowanych słowną warstwą znaczeniową. Interweniujący funkcjonariusz danej policji administracyjnej musi wyważyć różne kategorie, na przykład skalę naruszonego dobra ogólnego, interes jednostkowy, kwestie wychowawcze, represyjne.

Podobnie i sędzia rozstrzygający sprawę karną nie jest automatem poddanym tylko wymiarowi sankcyjnemu kodeksu karnego, jak również określonego w innych aktach prawnych. Odwołując się do różnych kategorii aksjologicznych, musi umieć określić dobra, które zostały naruszone przestępstwem, wyważyć je, wypełnić konkretną, zrozumiałą treścią, przywołać projektowaną funkcję

prawną. Już na sali sądowej rozstrzyga się wielka debata o sprawiedliwość, a nie tylko prawo, o integralność aksjologiczną w danej społeczności, w której określone konsekwencje wywoła wyrok tej, a nie innej treści.

Polityka nie towarzyszy działaniom wykrywczym w sprawach o zabójstwo, pomijając niektóre przypadki z ostatnich lat, na przykład działania w związku z zamordowaniem byłego komendanta policji polskiej. Nie określa ona, nie determinuje spraw o włamania, rozboje, aczkolwiek widać jej wpływ na przykład w sprawach SKOK, Amber Gold i odrobniania ziemi. Jeśli jednak przyjmuje się dzisiaj jako uniwersalne kryterium oparte na wskaźnikach wykrywalności, to mimo wszystko następuje uzależnienie policji od decydentów politycznych czy/i administracyjnych. Funkcjonariusz zostaje uprzedmiotowiony, jego praca jest nastawiona tylko na jedno kryterium, na które często nie ma wpływu. Jego wysiłek może zostać zmarnotrawiony w sytuacji innych (o czym niżej) patologicznych wzorców funkcjonujących w danej jednostce.

Najlepiej widać ów obowiązujący w Polsce wzorzec stosowania prawa w pracy służb prewencyjnych, w tym – drogowych. Ich funkcjonariusz stosuje kryterium jednostronnej interpretacji prawa wynikłej z zapisu ustawowego. Gdy na przykład kierowca samochodu dostarczający towar do sklepu w centralnej części miasta cofa na chodniku, funkcjonariusz wystawia mandat karny, dlatego że naruszony został przepis prawny. Nie ma możliwości **samodzielnej** oceny sytuacji, gdyż poza kontekstem prawnym – przymusu przyjęcia literalnej wykładni – poddany jest poleceniom przełożonych. Wymagają oni **nie** bycia gotowym na służenie obywatelom, ochronę dobra wspólnego i tak dalej, ale realizacji zadań – wystawiania mandatów karnych, pouczeń. Ponadto funkcjonariusze boją się podejrzeń korupcję w sytuacji odstąpienia od ukarania mandatem karnym. Dane miejsce może być przecież obserwowane przez kamerę czy też kontrolowane w inny sposób.

Funkcjonariusz nie ma możliwości samodzielnego działania, wolnego od presji, sytuującego go w pozycji strażnika prawa. Nie chce więc przyjąć, bo nie rozumie innych argumentacji, przyjętych jeszcze z PRL-u, że na przykład zagrożenie nie może mieć charakteru hipotetycznego, ale realny; że jeśli kierowca panuje nad sytuacją, nie ma nikogo w miejscu, w którym dokonuje określonego manewru, nie ma zagrożenia **realnego**. Nie rozumie on też, że represja nie jest właściwym środkiem w sytuacji, gdy inni kierowcy dostarczający towar robią podobnie, gdyż nie mają innej możliwości zachowania się w centralnych, zatłoczonych częściach miasta; że wreszcie takie postępowanie rodzi protest, gdyż

nie ma charakteru sprawiedliwego, a represja dotyka przypadkowo tę, a nie inną osobę. Policjant III RP nie rozumie – i to jest problem podstawowy – że to **on** stanowi prawo, a sam zapis ustawowy nie jest jeszcze prawem, a tylko literalnym zapisem, który trzeba wypełnić określoną, konkretną treścią. Nie może jednak inaczej postąpić. Ma polecenie wypełnić normy narzucone przez kierownictwo, ma karać, jeśli takie jest odgórne polecenie⁴⁹.

Takie okazjonalne, wyrwykowe działanie wpływa na postawy ucieczki od policji, brak pomocy funkcjonariuszowi ze strony osób postronnych, gdy wymaga tego sytuacja, i wreszcie uniemożliwia współpracę ze służbami policyjnymi. Jest to szczególnie niebezpieczne w obszarze czynności operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczych, gdyż utrudnione jest zdobywanie informacji. Interes publiczny więc, jakkolwiek zostałby on nazwany, zastąpiła w polskich służbach policyjnych prywatą zwierzchników: komendantów i szefów, interes jednostkowy, doraźny, koniunkturalny, zależny od tendencji, spektakularnych sytuacji społecznych i politycznych. Policjant nie czuje, że jego interes jednostkowy, obejmujący między innymi sprawne prowadzenie danych działań, jest włączony w strumień ogólnego interesu jednostki w służbie społeczeństwu.

Struktury policyjne

W walce z przestępczością główną rolę odgrywają policje administracyjne i organy wymiaru sprawiedliwości. Szerokie uprawnienia posiadają takie służby, jak policja, ABW, CBA, ABW, Agencja Wywiadu i inne. Korzystają one z szeregu uprawnień oficjalnych, na przykład dokonywanie kontroli osobistej, przeglądanie zawartości bagaży, prowadzenie czynności dowodowych i tak dalej, oraz nieoficjalnych, mieszczących się w obrębie szeroko rozumianych czynności operacyjno-rozpoznawczych. W walce z przestępczością ważna jest autonomiczna, doniosła i praworządna działalność prokuratur i sądów. Wydaje się, że jednostkowe czynności, obserwowane na przykładzie agenta CBA Tomka, czy też zauważalne napięcia na linii: prokuratura–policja nie mogą przesłaniać tego oczywistego faktu w ramach przyznanych zadań i kompetencji.

Istotna jest także rola i ranga Straży Granicznej, izb i urzędów celnych, kontroli skarbowej i wielu innych podmiotów rozbudowanej w państwie policji administracyjnej. Ważne jest działanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, szeregu organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Nie

⁴⁹ Autor, mając możliwości uczestniczenia w pracy policji zachodnich państw, obserwował inną postawę policjantów niż w Polsce.

można też nie wspomnieć o współpracy organów ścigania w ramach UE. Wynikiem tego jest między innymi działalność Interpolu i Europolu i różnych innych form, na przykład pościgu transgranicznego, zespołów dochodzeniowo-śledczych. Ważne znaczenie ma współpraca sądowa w ramach UE i jej determinanty, na przykład europejski nakaz aresztowania, zabezpieczenie dowodów i mienia na terytorium UE i inne.

Nie można nie dostrzegać prób doskonalenia sieci formalnych powiązań między poszczególnymi służbami policyjnymi, centralizacji ich działań w obszarze Unii Europejskiej i w obrębie III RP. Efektywność walki z przestępczością, przeciwdziałanie jej, profilowanie wszystkich innych czynności w obszarze kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zależy jednak tylko od formy. Gdy dominuje ona nad materią tych działań, ciąży to na efektywności, co najlepiej widać na przykładzie przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych, nieskutecznego zabezpieczania mienia osobom podejrzanym i tak dalej.

Ta dominacja formy nad treścią, odległej perspektywy przewidywanych działań, zakłócającej przez efekt doraźny, jest niezwykle widoczna w sposobach kształtowania struktur poszczególnych policji administracyjnych. Właściwie bez jakiegoś celu, chaotycznie, w sposób niepoddający się jednolitym klasyfikacjom czy to z punktu widzenia zarządzania działalnością policyjną, czy też kształtu norm kompetencyjnych i zadaniowych, kasowano, reorganizowano struktury policyjne od najniższych do najwyższych szczebli, wprowadzano nowe podmioty, jak CBA, w sytuacji, gdy inne miały (i mają nadal) podobny profil zadaniowo-kompetencyjny. Zmieniano kompozycje ogniw dochodzeniowo-śledczych, kryminalnych, walki z przestępczością gospodarczą i przywracano je. Ruchy kadrowe na stanowiskach komendantów głównych policji czy komendantów wojewódzkich wynikały z zależności politycznych, towarzyskich, koterii. Dlatego też w III RP spotyka się podobne szybkie kariery w strukturach policyjnych, jak i w PRL-u, podobne układy koleżeńskie, towarzyskie, które pozwalają zdobywać najwyższe stanowiska. Po 1989 roku zakładano budowę państwa praworządneho, przyjaznego człowiekowi, sprawiedliwego. Struktury administracyjne miały być wolne od wszelkich patologii, a ścieżka kadrowa – pochodną zasad i wartości konstytucyjnych, a nie politycznych.

Wydaje się, że takie specyficzne promowanie kadr dawało i daje dalej rządzącym możliwości kontroli nad służbami specjalnymi, uzależniania funkcjonariuszy służb policyjnych od establishmentu politycznego i administracyjnego.

Rodzi to poczucie ich bezkarności, daje przyzwolenie na ręczne często sterowanie nawet pojedynczymi sprawami karnymi. Ten polityczny i administracyjny patronat wymusza manipulację danymi statystycznymi, gdyż brak konkretnych wyników w pracy wykrywczej może na przykład zmniejszać poparcie dla rządzącej grupy. Jest on niezwykle groźny tam, gdzie następuje zbyt ściśle uzależnienie działań policyjnych od wpływu lokalnych czy centralnych decydentów pozapolicyjnych.

Ów mechanizm, klimat, sieć powiązań między polityką a policjami administracyjnymi znakomicie było widać w tworzącemu się i reorganizującemu się następnie CBA. Jeśli na najwyższych stanowiskach znajdują się czynni działacze partyjni, trudno jest wyobrazić sobie czysto profesjonalny nabór na niższe stanowiska. Formalnie polityk nie może pracować w Biurze. Wystarczy jednak, że przed objęciem stanowiska zrzeknie się mandatu posła czy senatora i wystąpi z partii. „CBA zostało powołane, by zwalczać korupcję. Ale tak naprawdę jest to instytucja fasadowa”⁵⁰.

Piastuni najwyższych urzędów CBA uczą się czynności związanych ze służbami specjalnymi **po mianowaniu**, w trakcie podejmowania określonych działań, które realizują często bez żadnego przygotowania praktycznego. Podobnie jak i w ABW – służący tam płk Skorża był przyjacielem W. Pawlaka, a obecnie na stanowisko wiceszefa tej jednostki ma trafić 33-letni prawnik bez doświadczenia. Trudno się potem dziwić nepotyzmowi czy innym nieprawidłowościom w służbach specjalnych⁵¹. Prowokowanie w CBA do zaistnienia przestępstwa za rządów M. Kamińskiego, a następnie skazanie szefa tej jednostki na trzy lata bezwzględnego pozbawienia wolności za „afere gruntową” mogło wydarzyć się tylko w **tej służbie**⁵².

Nie inaczej było w polskiej policji. Na stanowiska komendantów wojewódzkich policji i innych służb specjalnych awansowano ludzi związanych z aktualnie panującą opcją polityczną. Byli to więc ludzie namaszczeni przez SLD, PO i PIS. Kompetencje, jak się wydaje, nie odgrywały większej roli. Ta polityka kadrowa przesuwiała się w dół poszczególnych struktur i znane w realnym socjalizmie „mierni, wierni, ale bierni” znowu odzyskało swój blask i znaczenie. Należy zaakcentować też silny wpływ policyjnych związków zawodowych, które do

⁵⁰ K. Wójcik, dz.cyt., s. 47.

⁵¹ S. Majewski, M. Latkowski, *Agencja (nie-) Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Wprost” z 8 lutego 2015 roku, s. 3 i 16.

⁵² *Kim jest Mariusz Kamiński*, <http://wiadomości.wp.pl/gid,17408264,kat,1342> (31.01.2015).

pewnego czasu współdecydowały o najważniejszych posunięciach resortu spraw wewnętrznych. Działania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego omawiane były na gremiach powoływanych na szczeblach regionalnych, a istotne w nich miejsce zajmowali między innymi przedstawiciele Kościołów. Oczywiście nie omawiano na nich spraw operacyjno-rozpoznawczych, a jedynie dotyczące zagrożenia kryminalnego, pracy prewencji, służb drogowych i tak dalej.

Największym problemem są przypadki ewentualnych zamówień politycznych na prowadzenie określonych czynności wykrywczych i udowadniających. Tak można postrzegać niektóre akcje, na przykład w sprawie byłego ministra Szeremietewa, ordynatora szpitala w Warszawie podejrzanego o „zabójstwa” pacjentów, zakup willi w czynnościach operacyjnych dotyczących A. Kwaśniewskiego. Działania agenta „Tomka” nie są nobilitacją służby CBA. Jeśli – jak okazało się później w postępowaniach sądowych – w sprawach, w które prowadził, łamane były podstawowe zasady prawne, oficjalne i nieoficjalne, to czy można wierzyć w dane statystyczne publikowane przez CBA, a dotyczące na przykład inwigilowanych grup przestępczych, zabezpieczonego mienia czy zarzucanych podejrzanym czynów? Trudno wierzyć w zapewnienia szefa CBA, iż dalsze ostatnio „odkryte” taśmy z nagraniem osób podsłuchiowanych w najsłynniejszej dzisiaj aferze podsłuchowej znaleziono w innej sprawie⁵³. Takie zeznania złożył Kamiński przed komisją sejmową, ale fachowiec nie może im dać wiary.

Czy można wierzyć bezkrytycznie w podobne dane CBŚP? Jeśli w przypadku tych elitarnych, jak się wydaje, służb, są wątpliwości co do rzetelności wyników pracy, to jak wierzyć w dane o przestępstwach podawane w przez pozostałe jednostki policyjne? Przecież i one pozostają w określonej strukturze hierarchicznej, a komendanci/szefowie poszczególnych jednostek tkwią w układach zależności polityczno-administracyjnych.

W ciągu ostatnich ponad 25 lat następowała stopniowa centralizacja działań policyjnych. W warunkach polskich dekoncentracji służb policyjnych towarzyszy zamierzona lub nie dezintegracja działań kryminalistycznych, a często i oficjalnych – procesowych. Jej szczytową formą jest właśnie powołanie CBA, którą to służbę można podać za przykład słabości państwa. Mając szereg wyspecjalizowanych służb, a w tym CBŚP, powołuje następną. I nie wnosi to nic nowego do jakości działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Podobnie nic nowego nie wniesie zezwolenie na instalowanie kamer wysokiej

⁵³ Kamiński: *CBA może mieć olbrzymie kłopoty*, www.rp.pl/artukul/1183899/ (6.03.2015).

rozdzielności przez Straż Graniczną w każdym miejscu strefy nadgranicznej⁵⁴. Nowe urządzenia, możliwości kontroli i podsłuchu niewiele dadzą w sytuacji zniewolenia funkcjonariusza.

Funkcjonariusz w strukturach policyjnych

Strukturze neokolonialnej, czyli zabezpieczeniu finansów i opanowaniu handlu przez obcy kapitał, najlepiej służy słabe państwo. Jego administracja finansowa musi być na tyle niewydolna, aby nie przeszkadzała w prowadzeniu działalności przez zachodnie podmioty gospodarcze, na przykład handlowe sieci wielkoprzemysłowe, firmy finansowe i inne. Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego powinna być tak bezwładna i bierna, jak może to tylko wynikać z uzależnienia od woli politycznej, poddana dyskrejonalnym ocenom na ile jej struktury mogą oddawać niemoc neokolonialnego państwa, w którym istotnym składnikiem władzy jest „cynizm i bezczelność polityków rozgrywających dla własnych, partykularnych interesów poczucie zagrożenia bezpieczeństwa państwa”⁵⁵. Administracja ta powinna chronić nowych decydentów politycznych, a przy tym dostatecznie „słabo” ingerować w związaną z nimi sieć powiązań ekonomicznych z podmiotami gospodarczymi.

Gdy chodzi o walkę z przestępczością, o pewną kontrolę nad związkami różnych patologii społecznych z przestępczością, rzecz nie sprowadza się tylko do uprawnień, czyli zakresów zadaniowo-kompetencyjnych stosownych służb. Nie obejmuje ona sfery ewentualnych poszukiwań niedomagań czy „najwięcej niedostrzeganych dotąd możliwości”⁵⁶ w rozpoznawaniu przestępczości w warunkowaniach ekonomicznych, karnoprawnych, kryminologicznych czy innych. Nawet optymalnie zarysowane struktury, wypełniające w sposób doskonały normy materialne, ustrojowe i proceduralne nie będą miały tego istotnego sensu i znaczenia, gdy działający w nich człowiek zostanie skrępowany siecią przepisów prawnych, zależności instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych.

Podstawą, jak się wydaje, jest określenie nowych warunków pracy funkcjonariusza służb policyjnych, budowanie jego nowego statusu prawnego, innego miejsca w strukturze społecznej. Nie chodzi bynajmniej o zmianę procedury kar-

⁵⁴ K. Wardacki, *Straż Graniczna chce cię śledzić*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 54.

⁵⁵ K. Iglicka-Okólska, *Polska jest półkolonią*, „Rzeczpospolita. Plus–Minus” z 7–8 lutego 2015 roku.

⁵⁶ J.W. Wójcik, dz.cyt., s. 60.

nej przewidzianej od 15 lipca 2015 roku, która – oczywiście – przynosi ważne nowe jakości dla prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych. Opanowanie nowych przepisów prawnych i procedury nie jest wcale wynikiem czy/i skutkiem „zmiany przyzwyczajęń i mentalności”⁵⁷. Nie jest też potrzebne wykształcenie prawnicze, aby funkcjonariusze prowadzący postępowania przygotowawcze mogli zatwierdzać decyzje o ich umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania. Czynili to także w PRL-u, posiadając różne stopnie wykształcenia, uzupełniane w szkołach policyjnych i na szkoleniach. Sam nadzór czy/i kontrola instancyjna nie były wówczas i nie są teraz wcale „iluzoryczne”⁵⁸.

W III RP nastąpiła kontynuacja w służbach policyjnych. Policja przejęła byłych funkcjonariuszy MO oraz niewielką liczbę pracowników zlikwidowanej Milicji Obywatelskiej. Gdy w 1990 roku przestała ona istnieć, nie nastąpiły – wbrew wywodom doktrynalnym⁵⁹ – jakieś diametralne zmiany w organizacji policji, jej funkcjonowaniu, filozofii działania. Zmieniła się tylko nazwa – „policja” zastąpiła „milicję”, co przecież samo w sobie nie mogło przynieść rewolucyjnych zmian. Musiała je wymusić przestępczość w Polsce, a przede wszystkim nienadążanie pracy policyjnej za nowymi formami przestępstw i ich związkami ze światem polityki i gospodarki. Efektem tego było między innymi wprowadzenie w 1995 roku licznych nowych instytucji, istotnych dla czynności kryminalistycznych, na przykład zakupu kontrolowanego, przesyłki nadzorowanej.

Już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku organizowano w Legionowie pierwsze kursy dla nowej kadry kierowniczej policji, podczas których prezentowano – jako dominujące w pracy komend i komisariatów – modele polityczne, matematyczne i cybernetyczne⁶⁰. Opiekunami tych kursów byli przedstawiciele cywilnych uczelni, spośród nich rekrutowali się także wykładowcy. W tym samym czasie kilkudziesięcioosobowe grupy policjantów z różnych garnizonów wyjeżdżały na szkolenia do Francji czy USA. Wprowadzane były standardy pracy odpowiednich służb zachodnich, zacieśniano więzi z policjami innych państw, organizowano komórki Interpolu w Polsce i tak dalej.

Powyższe tendencje zaczęły powoli przełamywać dawną PRL-owską izolację struktur policyjnych od społeczeństwa. Nie oznacza to wcale, iż funkcje dawnego ZOMO straciły rację bytu w nowej policji III RP, a represja miała być

⁵⁷ E. Ivanowa, *Reforma karna, a policja więz w powijakach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 211.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Na przykład A. Sęk, *Policja i jej dzieje*, „Policja” 2015, nr 2.

⁶⁰ Autor był jednym z ich uczestników.

wyeliminowana. Stopniowo uzależniano owe struktury od działań politycznych i administracyjnych. Komendanci poszczególnych jednostek musieli coraz bardziej liczyć się z oceną posłów czy/i senatorów kierujących rządzącą partią polityczną i administracji lokalnej. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby wypracowano inne mierniki ocen pracy policyjnej poza wskaźnikową, związaną z wykrywalnością. Ale ich nie było. Następowало więc stałe, coraz mocniejsze uzależnienie osobowe szefów agend policyjnych od decydentów politycznych i administracyjnych. Nepotyzm, wymuszanie od podwładnych pracy pod konkretne wskaźniki – na przykład liczbę nałożonych mandatów karnych, zdobyte źródła osobowe – to wszystko prowadziło do osłabiania statusu prawnego i **społecznego** policjanta, do osłabienia jego pozycji.

Następowало społeczne przyzwolenie na degradowanie tych policjantów, którzy wywodzili się z dawnej MO. Namaszczeni przez nowe władze urzędnicy na najwyższych stanowiskach resortu spraw wewnętrznych, a także kierujący policyjnymi związkami zawodowymi, akceptowali biernie powyższe działania. Czy zgadzali się z nimi, czy też bali się o swoje stanowiska, a może były tutaj i inne motywacje, to wszystko właściwie nie ma już dzisiaj znaczenia. Jeśli ma – to o ile i w jakim sensie może następować dalsza **politycyzacja** struktur specjalnych państwa. Korporacje prokuratorska i sędziowska nie zezwoliła na podobne działania odnośnie do ich przedstawicieli działających w podobnych warunkach w PRL-u – na prezentowanie negatywnych przykładów sędziów czy prokuratorów pracujących dalej w III RP, na publiczne organizowanie wystaw ze zdjęciami tych, którzy są na emeryturze i tak dalej. Przykład prokurator Heleny Wolińskiej nie z mienia tego stanu rzeczy.

Efektom powyższych działań jest aktualna bierność funkcjonariusza służb policyjnych prowadzącego czynności kryminalistyczne, słaba jego więź z funkcjonariuszami innych ogniw i służb, brak współpracy ze społeczeństwem. On sam nie jest **wolny** w kreowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczych. Ogranicza go zbyt rozbudowana sfera kontrolna i nadzorcza, brak zaufania ze strony przełożonych do prowadzonych przez niego czynności, co skutkuje formalistycznym podejmowaniem i prowadzeniem spraw. Dlatego tworzy fikcyjne informacje od różnych źródeł osobowych, wytwarza dokumenty operacyjne, aby przedstawić pozory działań, których nie było, ponieważ bez tego przełożony będzie domniemywał, że funkcjonariusz nie pracował efektywnie.

W myśl ustawy z 6 kwietnia 1990 roku⁶¹ policjant jest funkcjonariuszem powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie ma jednak warunków społecznych, prawnych i politycznych, aby wypełniał przyznaną ustawami funkcję. Czy jest to planowe, systemowe i systematyczne zniewolenie, ułatwiające bezkarne działania nowych polskich elit, czy też brak dalekosiężnego widzenia „jutra” wspólnot na różnych szczeblach III RP – trudno powiedzieć. Niezależnie od tego znacznie lepiej ocenić przesłanki zmniejszenia się liczby przestępstw kryminalnych i wzrostu przestępstw gospodarczych. Wydaje się, że główne tego przyczyny to emigracja Polaków za granicę i większa dbałość o swój własny dobytek tych, którzy zostali. Funkcjonariusz służb policyjnych, zniewolony przez system prawno-polityczny, w którym nad rządami prawa dominują rządy ludzi, pozostał poza państwem i społeczeństwem⁶².

Podsumowanie

Przestępczość jest uwarunkowana wieloma czynnikami natury społecznej i indywidualnej. Te pierwsze są pochodną systemu prawno-politycznego, usytuowania władz publicznych, zależności między biznesem, polityką i administracją. O występowaniu drugich przesądzają kryteria związane z psychiką sprawcy przestępstwa, jego pochodzeniem i inne, określające jego pochodzenie, sytuację materialną czy społeczną.

Walkę z przestępczością w III RP prowadzi wiele podmiotów, spośród których podstawowe znaczenie mają policje i inne służby specjalne, prokuratura, sądy. Funkcjonariusze organów ścigania są przygotowani merytorycznie do prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Nie ma jednak właściwej organizacji pracy, samodzielności prowadzenia sprawy karnej, właściwej współpracy między służbami policyjnymi i prokuraturą.

Ewentualne naukowe rygory zarządzania kadrami, rozwój osobowy, ocenianie i wiele innych parametrów prakseologicznych prowadzonych działań mają niewiele wspólnego z rzeczywistością. Osłabiają ich znaczenie, sens i wartość patologiczne związki skorumpowanych grup gospodarczych z elitami władzy.

⁶¹ DzU z 2007 roku, nr 43, poz. 277 ze zm.

⁶² Komentarz do tego artykułu dopisało życie – w wyrzuciach odchodzącego z polskiej policji funkcjonariusza, który nie mógł znieść służby w patologicznych strukturach nastawionych głównie na liczbę: mandatów karnych, legitymowani, pouczeń. Odchodzący funkcjonariusz ujawnia, jak naprawdę wygląda praca w policji: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title> (2.04.2015).

Dlatego w III RP, podobnie jak i w PRL-u, statystyka jest głównym probierzem pracy policyjnej i niczym lewiatan pochłania wysiłek indywidualny i zbiorowy.

Literatura

- Błaszczyk A., *Korpo crime story*, „Blomberg Businessweek” 2015, nr 9.
- CBŚP rozbiło gang paliwowy. Grupa naraziła Skarb Państwa na 330 mln zł strat, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title> (5.04.2015).
- Cieśla W., *SKOK, bulwar i helikopter*, „Newsweek” 2015, nr 7.
- Coraz więcej osób uzależnionych od dopalaczy. Prawo nie nadąza za producentami, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/850752,dopalacze> (2.04.2015).
- Czubkowska S., *Specja od afer przyjmę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 141.
- Drewnowska B., *Miliardy złotych ulatują z nielegalnym dymem*, „Rzeczpospolita” z 9 stycznia 2015 roku.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Ukochany kraj, umiłowane błędy*, „W Sieci” 2015, nr 6. <http://cbs.policja.pl/portal/cbs/do pobrania/raporty z działalności> (14.01.2015). <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title> (2.04.2015).
- Iglicka-Okólska K., *Polska jest półkolonią*, „Rzeczpospolita. Plus–Minus” z 7–8 lutego 2015 roku.
- Ivanowa E., *Reforma karna, a policja więź w powijakach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 211.
- Kalinowska D., *Podróż posła za jeden uśmiech, czyli 270 razy dookoła świata*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 33.
- Kamiński: *CBA może mieć olbrzymie kłopoty*, www.rp.pl/artykul/1183899/ (6.03.2015).
- Kim jest Mariusz Kamiński, <http://wiadomosci.wp.pl/gid,17408264,kat,1342> (31.01.2015).
- Korupcja idzie z duchem czasu*, rozmowa z P. Wojtunikiem, „Rzeczpospolita” 2014, nr 233.
- Kowalski J., Kapiszewski J., *Na ulicy bezpieczniej niż w domu*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 243.
- Kozak S., *Patologie wśród dzieci i młodzieży*, Difin, Warszawa 2007.
- Łukaszewicz A., *Przestępców nie interesują już drobne kradzieże*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 6.
- Majewski M., Latkowski S., *Agencja (nie-) Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Wprost” z 8 lutego 2015 roku.
- Marczuk B., *Polska jak folwark*, „Rzeczpospolita” z 16 czerwca 2014 roku.

- Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Raporty statystyczne CBS za 2011–2013*, <http://cbsp.policja.pl/cbs> (25.03.2015).
- Sęk A., *Policja i jej dzieje*, „Policja”, 2015, nr 2.
- Słowik P., *Cztery słowa wypadły z ustawy. Państwo traci miliardy*, „Gazeta Prawna” 2015, nr 12.
- Słowik P., *Przedsiębiorcy zapłacą za niewinność*, „Gazeta Prawna” 2014, nr 243.
- Szulc M., Pokojaska A., *Fiskus ciśnie drobnych kupców z Azji. Duży kapitał jest bezkarny*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 245.
- Wardacki K., *Straż Graniczna chce cię śledzić*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 54.
- Wielkie strzyżenie owiec*, „W Sieci” 2015, nr 6.
- Wójcik J.W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowane. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Wójcik K., *Wykrycie korupcji jak wygrana w totka*, „Bloomberg Businessweek” 2015, nr 9.
- www.gazetaprawna.pl/artykuly/847213,gornik (25.03.2015).
- www.pol/aktualnosci/94251 (4.03.2015).
- www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystki (24.03.2015).
- www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682,Postepowania_wszczete_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_1999-2013 (18.11.2014).
- www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682 (24.03.2015).
- Zawadka G., *Białe kołnierzyki częściej oszukują*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 20.
- Zawadka G., *Korupcja pod celą*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 11.
- Zawadka G., *Sprytne pranie lewej kasy*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2014 roku.

Akty prawne

- Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 roku, art. 3 pkt 16, 16a, 16b (DzU z 2012 roku, poz. 1059 ze zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 roku (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.).

**THE FIGHT AGAINST CRIME
– SOME ASPECTS CONSTITUTIONALLY – LEGAL**

Summary

One of the main tasks of the authorities is to ensure public safety and order. The associated state of emergency with particular attention being defined structure and dynamics of crime and the incidence of other social pathologies. Place the police administrative define laws and other legal acts. Define their tasks and powers of their bodies, forensic range reconnaissance operations, investigations and proving qualify coercive measures. Subordination of law enforcement dynamics of political change, surrender their managers to decision-makers, ruling in the Third Republic, is transformed in a significant way police work. When concrete actions form prevails over content a representative of the special services is not fully independent in its actions. Followed by manipulation of statistics, the lack of cooperation between the departments responsible for combating crime, and consequently waste the effort of individual and collective entities operating within the administration of cleaning – regulatory activity of the state.

Translated by Andrzej Kwiatkowski

Keywords: police, prosecutors, special forces, security and public order, criminal offenses, economic crimes, road traffic offenses, drug offenses, detection rates

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

ROLE ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Streszczenie

Organizacja społeczna to podmiot, który występuje we wszystkich rodzajach postępowań, które przewiduje system polskiego prawa. Można ją spotkać zarówno w procesie sądowym karnym, cywilny, sądownoadministracyjnym, jak i administracyjnym. Wszędzie tam odgrywa ona swoją rolę, realizując zadania związane z interesem społecznym lub broniąc swojego interesu indywidualnego. Jednak tylko w postępowaniu sądownoadministracyjnym organizacja społeczna może wejść w rolę każdego uczestnika postępowania. Nie może ona być jedynie organem sprawującym wymiar sprawiedliwości, gdyż to powierzono na mocy postanowień Konstytucji RP sądom, których nie można zastąpić w wypełnieniu tego zadania.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, organizacja społeczna

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.