

1B(4)

ISSN 2083-7127

# PRZEGLĄD ANTYKORUPCYJNY



CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

**karny • Komentarz**

SC PODMIOTÓW ZBIOROWYCH W PRAWIE POLSKIM I EUROPEJSKIM KOME

owiedzialność za szkody wyrządzone przez w

Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym

ustawa o finansach publicznych

PR  
ZAM  
PUBL

KOME

WARSZAWA 2013

1B(4)

**PRZEGLĄD**



**ANTYKORUPCYJNY**

**CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO**

**Prace magisterskie**

**WARSZAWA 2013**

**REDAKTOR NACZELNY:**

Iwona Czerniec

**ADRES REDAKCJI:**

Centralne Biuro Antykorupcyjne,  
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

**PROJEKT OKŁADKI, SKŁAD I DRUK:**

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

Nakład: 100 egz.

**ISSN 2083-7127**

**Warunki zamieszczania prac**

Artykuły do „Przeglądu Antykorupcyjnego” należy przekazywać do Redakcji (w wersji elektronicznej w formacie \*.doc) na adres:

Centralne Biuro Antykorupcyjne,  
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa  
lub e-mail redaktora naczelnego: iwona.czerniec@cba.gov.pl.

Każdorazowo opracowanie należy opatrzyć imieniem i nazwiskiem Autora, nazwą reprezentowanej instytucji, ewentualnie zajmowanym stanowiskiem, tytułem naukowym, stopniem wojskowym etc.

Materiały przekazywane do druku powinny mieć ujednoliczoną formę. Treść artykułu (bez przypisów i bibliografii) nie powinna przekroczyć 18 tysięcy znaków ze spacjami. W przypadku dłuższych opracowań sugerowane jest podzielenie materiału na kolejne edycje kwartalnika. Powoływanie się w przypisach na stronę internetową wymaga podania jej adresu URL oraz daty, kiedy dana treść była dostępna.

Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść przekazaną przez Autora, a także zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek stylistycznych oraz skracania i uzupełniania artykułów bez naruszania myśli Autora.

Redakcja informuje, iż publikowanie w „Przeglądzie Antykorupcyjnym” odbywa się nieodpłatnie. Egzemplarze czasopisma w wersji drukowanej udostępniane są również bezpłatnie Autorom artykułów oraz instytucjom współpracującym z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Ponadto każdorazowo są one zamieszczane w wersji do pobrania na stronach internetowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tj. [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl), [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl) oraz [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl).

## SPIS TREŚCI

<b>1</b>	<b>Korupcja jako instrument uprawiania polityki</b> J. BIL	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Korupcja w siłach zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej</b> P. CHODAK	<b>213</b>
<b>3</b>	<b>Prawne i kryminologiczne aspekty korupcji</b> S. OGRODNIK (KONRAD)	<b>373</b>
<b>4</b>	<b>Sportowa odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu korupcji sportowej</b> K.M. WESTFAL	<b>414</b>
<b>5</b>	<b>Korupcja jako niepożądany efekt konfliktów interesów występujących w samorządzie terytorialnym</b> A. FOREMNY	<b>478</b>
<b>6</b>	<b>Transformacja ustrojowa a pola korupcji</b> B. POTWARDOWSKA	<b>519</b>



## Wstęp

Oddajemy do Państwa rąk kolejne wydanie czasopisma Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niniejsza edycja Przeglądu Antykorupcyjnego zawiera zbiór prac naukowych nagrodzonych oraz wyróżnionych w ogłoszonym przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Konkursie na najlepszą pracę magisterską i doktorską o szeroko rozumianej tematyce korupcyjnej. Celem konkursu było zwrócenie uwagi na problem korupcji, wskazanie sposobów jej rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania, a także promowanie postaw etycznych oraz upowszechnienie wiedzy na temat korupcji.

Oceny nadesłanych do konkursu prac dokonała działająca przy Szefie CBA Rada Konsultacyjna – ciało opiniodawcze, doradcze i konsultacyjne, w skład którego wchodzi naukowe autorytety. Nagrody w konkursie oraz wyróżnienia zostały wręczone jego laureatom w grudniu 2012 roku podczas III Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej zorganizowanej przez CBA z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji.

Do konkursu zostało zgłoszonych 16 prac magisterskich oraz 7 prac doktorskich. Po poddaniu ich wcześniejszej ocenie merytorycznej członkowie Rady Konsultacyjnej przeprowadzili głosowanie, w wyniku którego wyłoniono laureatów.

W kategorii prac magisterskich przyznane zostały trzy nagrody oraz dwa wyróżnienia. Laureatką I nagrody jest mgr Sylwia Ogródnik (Konrad) – autorka pracy pt. „Prawne i kryminologiczne aspekty korupcji”, przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Emila W. Pływaczewskiego w Zakładzie Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

II nagrodę otrzymał mgr Krzysztof Westfal – autor pracy magisterskiej pt. „Sportowa odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu korupcji sportowej”, napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. dr. h.c. Andrzeja J. Szwarca w Katedrze Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Laureatką III nagrody jest mgr Aleksandra Foremny, którą zdobyła za pracę pt. „Korupcja jako niepożądany efekt konfliktów interesów występujących w samorządzie terytorialnym” napisaną pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Bogdana Dolnickiego w Katedrze Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Jedno z przyznanych w kategorii prac magisterskich Wyróżnień otrzymała mgr Beata Potwardowska za pracę pt. „Transformacja ustrojowa a pola korupcji” przygotowaną pod kierunkiem prof. dr. hab. Jerzego Kwaśniewskiego w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Druga z wyróżnionych przez Radę Konsultacyjną prac magisterskich powstała pod kierunkiem dr. Joanny Garlińskiej-Bielawskiej w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Nie jest ona jednak publikowana z uwagi na indywidualną

decyzję autorki o odstąpieniu od realizacji postanowień Regulaminu w zakresie przyznawania nagród.

W toku oceny prac doktorskich członkowie Rady Konsultacyjnej, zgodnie z Regulaminem Konkursu, podjęli decyzję o nieprzyznawaniu III nagrody. Zwycięzcą w Konkursie na najlepszą pracę doktorską jest dr Jacek Bil – autor rozprawy pt. „Korupcja jako instrument uprawiania polityki” przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Sergiusza Wasiuty na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

II nagrodę członkowie Rady przyznali panu dr. Pawłowi Chodakowi za rozprawę doktorską pt. „Korupcja w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Jej promotorem był prof. zw. dr. hab. Witold Pokruszyński z Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej.

Ideą przyświecającą publikacji zawartych w niniejszej edycji czasopisma prac, jest uhonorowanie ich autorów, opiekunów naukowych i uczelni oraz podziękowanie za podjęcie tematu korupcji w swoich rozważaniach, a tym samym wyrażenie uznania za wkład w badanie i rozpoznawanie zjawiska korupcji.

Publikowane na łamach czasopisma prace są tekstami autorskimi, prezentowanymi w brzmieniu nadesłanym przez autorów do oceny w Konkursie. Prace poddane zostały wyłącznie niezbędnej korekcie redakcyjnej.

Doceniając wysiłek i nakład pracy laureatów konkursu, serdecznie im gratuluję i zachęcam Czytelników Przeglądu Antykorupcyjnego do zapoznania się z naukowym spojrzeniem na korupcję prezentowanym przez autorów nagrodzonych prac.

**Paweł Wojtunik**

*Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego*

# PRAWNE I KRYMINOLOGICZNE ASPEKTY KORUPCJI

**Sylwia OGRODNIK (KONRAD)**

praca magisterska  
napisana pod kierunkiem  
prof. zw. dr. hab.  
E.W. Pływaczewskiego  
Zakład Prawa  
Uniwersytet w Białymstoku

3

## WSTĘP

Temat pracy magisterskiej skupia się na prawnej i kryminologicznej analizie przestępstwa korupcji. Inspiracją wyboru takiego tematu był niepokojący wzrost tego procederu, jak również to, iż rozprzestrzenił się on na niemal wszystkie dziedziny życia publicznego. Jest jedną z głównych przyczyn braku zaufania społeczeństwa do władzy państwowej, a także niekorzystnie wpływa na rozwój gospodarki kraju.

Głównym celem niniejszej pracy jest pogłębienie wiedzy na temat uwarunkowań przestępstwa korupcji. Z upływem lat przyczyny te ulegają zmianom. Z prasy oraz mediów docierają do nas niepokojące sygnały o skali tego zjawiska oraz różnorodności spraw, w których wręczane i przyjmowane są łapówki. Ze względu na wielopłaszczyznowość tego tematu, praca ma charakter interdyscyplinarny. Przedstawia problem korupcji z punktu widzenia prawa karnego i kryminologii.

Praca została podzielona na pięć rozdziałów i posiada dwie warstwy – teoretyczną i empiryczną. Ta druga składa się z wyników badań, przeprowadzonych przez autorkę na podstawie sporządzonej na tę potrzebę ankiety.

W pierwszej kolejności zostają przybliżone ustawowe znamiona łapownictwa biernego i czynnego. Wyjaśniono m.in. pojęcia: funkcjonariusza publicznego, przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej lub osobistej, albo ich obietnicy itd. Wskazano podmioty, które mogą stać się sprawcami tych przestępstw, sankcje oraz typy kwalifikowane i uprzywilejowane.

Kolejny rozdział został poświęcony wielopłaszczyznowości korupcji w życiu publicznym. Podjęto w nim próbę analizy jej rodzajów i mechanizmów korupcjogennych. Przyczyny tego procederu mają charakter społeczny, gospodarczy, jak również ekonomiczny. Nie sposób wymienić ich wszystkich enumeratywnie. Przybliżono jedynie te najbardziej korupcjogenne zdaniem autorki.

Trzeci rozdział dotyczy działalności organów zajmujących się zwalczaniem korupcji. Pokróctce omówiono zadania organów oraz oficjalne wyniki ich pracy. Zajęto się działalnością Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej i Kontroli Skarbowej. Mimo iż wszystkie te instytucje zajmują się działalnością antykorupcyjną, to ich uprawnienia w tym zakresie nieco się różnią.

W czwartym rozdziale zostały przedstawione wyniki własnych badań ankietowych odnoszące się do zapatrywania obywateli na zjawisko korupcji w życiu publicznym. Ankieta zawierała pytania zamknięte i otwarte. Przeprowadzono ją na grupie 50 osób. Zapytano m.in. o ocenę zagrożenia różnymi rodzajami korupcji, wręczanie/otrzymywanie łapówek przez/od respondentów.

Ostatni rozdział w całości został poświęcony możliwościom i kierunkom zwiększenia efektywności ścigania korupcji. Rozwiązania w tym zakresie powinny mieć charakter zarówno prawny, jak i społeczny. Do obywateli kierowanych jest wiele interesujących inicjatyw, mających na celu przede wszystkim edukację. Zgło-



szenie korupcji powinno być dla każdego obywatela obowiązkiem, gdyż tylko wtedy będzie można jej skutecznie zapobiegać. W ostatnim fragmencie pracy zawarto główne konkluzje wynikające z rozważań prowadzonych w poszczególnych jej rozdziałach.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 1.05.2012 r.

3

## ROZDZIAŁ I

### USTAWOWE ZNAMIONA ŁAPOWNICTWA

#### ŁAPOWNICTWO BIERNE

##### 1. Przedmiot i strona przedmiotowa

Przedmiotem ochrony art. 228 kk<sup>1</sup> jest prawidłowe funkcjonowanie polskich instytucji publicznych (§ 1–4) oraz państw obcych i organizacji międzynarodowych (§ 5), a także zaufanie do bezstronności działań tych instytucji<sup>2</sup>. Prawo chroni rzetelną i bezinteresowną działalność osób pełniących funkcje publiczne. Sprzedajność osób pełniących funkcje publiczne godzi także w zasadę równego traktowania obywateli w sferze publicznej. Biorąc pod uwagę podział przestępstw ze względu na przedmiot ochrony, łapownictwo bierne jest przestępstwem polegającym na naruszeniu dobra prawnego.

Strona przedmiotowa czynu z art. 228 § 1 kk, sprzedajności w typie podstawowym, została sformułowana następująco: „Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę (...)”, zatem przedmiotem czynności wykonawczej jest przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej bądź też obietnica takiej korzyści. Sprawcą jest osoba przyjmująca korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę.

Korzyścią majątkową jest każde dobro, które jest w stanie zaspokoić konkretną potrzebę osoby przyjmującej, polepszające jej stan majątkowy nawet przejściowo, podczas gdy jego wartość da się określić w pieniądzu. Mogą to być różnego rodzaju dobra materialne, umowy darowizny, cesja wiarygodności, świadczenia w gotówce, obniżenie podatku, możliwość sprzedaży towarów po wyższych cenach. Są to więc zarówno zwiększenia aktywów jak i zmniejszenia pasywów, tj. wszelkie przyspo-

żenia majątku, bądź też uniknięcie strat lub obciążeń majątku.

Korzyścią osobistą są świadczenia o charakterze niemajątkowym, niedające się od razu przeliczyć na pieniądze, które polepszają sytuację uzyskującego ją, czasami oznaczają określoną przyjemność. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego korzyściami takimi mogą być: pomoc w uzyskaniu zatrudnienia lub awansu służbowego, przyznanie odznaczenia, organizowanie atrakcyjnych wyjazdów na preferencyjnych warunkach, a nawet kontaktów seksualnych itp.<sup>3</sup> Do korzyści osobistych należy także protekcja na jakieś stanowisko, wyuczenie pewnej umiejętności. Pojęcie korzyści majątkowej i osobistej definiuje art. 115 § 4 kk jako korzyść zarówno dla siebie, jak też dla kogo innego. Sprawca nie musi dostać tej korzyści, wystarczające jest, że zgodnie z jego zamiarem uzyska ją inna osoba.

Słuszne jest zdanie, że korzyść majątkowa i osobista często przenikają się wzajemnie. Niektóre z nich mają charakter mieszany i trudno jest je rozgraniczyć. Ustawodawca kryminalizuje także korzyści o charakterze mieszanym, nie traktując ich jako dwóch odrębnych korzyści – majątkowej i osobistej. O charakterze danej korzyści powinien rozstrzygać rodzaj potrzeby, którą w większym stopniu zaspokaja<sup>4</sup>. Gdy będzie to potrzeba materialna, będziemy mówić o zaspokojeniu korzyści majątkowej, natomiast jeśli w większym wymiarze będzie zaspokajana potrzeba niematerialna, korzyść ta powinna być kwalifikowana jako osobista.

Przyjęcie obietnicy oznacza zaakceptowanie propozycji, która będzie zrealizowana w przyszłości; gotowość przyjęcia zgłoszonej oferty; stan oczekiwania osoby pełniącej funkcję publiczną, że w związku z wykonywaniem czynności służbowej zostanie jej udzielona korzyść osobista lub majątkowa<sup>5</sup>. Treść obietnicy musi obejmować określenie jej przedmiotu. Fakt, czy składający obietnicę ma zamiar spełnić swoje przyrzeczenie czy też nie, nie ma znaczenia dla bytu przestępstwa. Obietnica korzyści może być wyrażona różnymi sposobami. Sąd powinien w konkretnym przypadku zbadać, czy sprawca poprzez gest wyraził zamiar udzielenia korzyści, czyli jej obietnicę oraz czy adresat tego gestu mógł go zrozumieć i odebrać jako obietnicę udzielenia danej korzyści<sup>6</sup>. Bez znaczenia jest relacja czasowa między uzyskaniem korzyści lub jej obietnicy a spełnieniem czynności służbowej, o którą zabiegano. Przy-

jęcie może nastąpić zarazem przed, jak i po wykonaniu czynności.

Otrzymanie korzyści bądź jej obietnicy musi pozostawać we wszystkich rodzajach przestępstwa sprzedajności w związku z pełnieniem funkcji publicznej przez sprawcę. Ten związek istnieje nie tylko wtedy, kiedy sprawca otrzymuje korzyść w związku z obecnie dokonywanymi czynnościami służbowymi, ale również gdy przyjmuje ją ze względu na pełnioną funkcję publiczną, która legitymuje go do ich dokonywania. Nie musi tu więc występować zależność z konkretną czynnością, ale może to być związek sprzężony z całokształtem czynności należących do kompetencji danej osoby. Jak słusznie stwierdził w jednym ze swych orzeczeń Sąd Najwyższy „związek z pełnieniem funkcji publicznej zachodzić może bądź pomiędzy przyjęciem korzyści a konkretną czynnością służbową należącą do kompetencji osoby pełniącej funkcję publiczną (ta konkretna czynność stanowi wówczas motyw działania osoby udzielającej korzyści), bądź pomiędzy przyjęciem korzyści a całokształtem działalności służbowej osoby pełniącej funkcję publiczną (łapówka ma wówczas ogólny cel pozyskania względów kompetentnego funkcjonariusza)”<sup>7</sup>. Sprawca nie musi zajmować się daną sprawą od początku do końca, może działać tylko na pewnym etapie jej załatwiania, nie mając nawet wpływu na jej końcowy wynik. Nie popełnia przestępstwa osoba, która pełniąc funkcję publiczną osiągnęła korzyści przy okazji pełnienia tej funkcji. Musi zatem istnieć ścisły związek między sprawcą a pełnionymi przez niego czynnościami służbowymi. Przystępstwo sprzedajności we wszystkich typach jest ścigane z oskarżenia publicznego.

## 2. Podmiot i strona podmiotowa

Przystępstwo łapownictwa biernego jest przestępstwem indywidualnym właściwym, gdyż sprawcą może być wyłącznie osoba pełniąca funkcję publiczną<sup>8</sup>. Czyn ten zaliczany jest do grupy przestępstw służbowych, gdyż może być popełniony tylko przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ustawodawca w art. 228 § 6 kk wprowadził rozszerzony krąg podmiotów pełniących funkcje publiczne, obejmując nim podmioty pełniące funkcje publiczne w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej. Wypełnił tym samym zobowiązanie nałożone na Polskę, wypływające z ratyfikacji Konwencji OECD z dnia 17 grudnia

1997 r. o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 115 § 19 kk „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje czynności wyłącznie usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”. Jak słusznie podnosi Sąd Najwyższy, podana definicja stanowi „zbiorcze odbicie dotychczasowego dorobku judykatury w zakresie interpretacji tego pojęcia”<sup>10</sup>. Funkcjonariuszy publicznych enumeratywnie wlicza Kodeks karny (zobacz tam art. 115 § 13). Członkami organu samorządowego są np. członkowie samorządu gospodarczego, lekarskiego czy radcowskiego. Definicja zawarta w art. 115 § 9 kk obejmuje większość osób pracujących w jednostkach organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi. Wyłączone są osoby wykonujące w tych jednostkach wyłącznie czynności usługowe, mianowicie sprzątaczkę, kucharki, konserwatorzy. Decydując o tym, czy konkretna osoba jest wyłączona spod odpowiedzialności z art. 228 kk należy wziąć pod uwagę rzeczywiście wykonywane przez nią funkcje, nie ograniczać się wyłącznie do ustalenia formalnie zajmowanego przez nią stanowiska. Jednostki organizacyjne, o których jest mowa w tym przepisie muszą dysponować środkami publicznymi. Nie ma znaczenia prawnego o jaką działalność chodzi, mogą to być przedsiębiorstwa będące własnością osoby fizycznej, spółdzielnie, organizacje społeczne, spółki. Zarówno więc pracownicy publicznych i niepublicznych szpitali, zakładów opieki zdrowotnej, które otrzymują środki publiczne z kontraktów zawieranych z NFZ, pracownicy szkół i uczelni tak prywatnych jak i państwowych w obszarze, w jakim rozporządzają środkami publicznymi np. na stypendia dla studentów, jeżeli przyjmują korzyść mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej<sup>11</sup>.

Ustawodawca na gruncie Kodeksu karnego nie określił co należy rozumieć pod pojęciem środków publicznych. Pomocny w tym zakresie może być art. 5 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup>, który zawiera definicję środków publicznych.

Są nimi przykładowo dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Nie oznacza to jednak zakazu modyfikowania znaczenia tej nazwy biorąc pod uwagę zadania stawiane prawu karnemu.

Zwrot „dysponować” użyty na gruncie tego przepisu nie był jeszcze przedmiotem wykładni w polskim prawie karnym. Zasadne jest jednak, iż pojęcie to nie jest równoznaczne ze swoim potocznym znaczeniem (zajmować się, zarządzać, rozrządzać)<sup>13</sup>.

Art. 115 § 19 obejmuje swą regulacją także wszystkie inne osoby pełniące funkcje publiczne, których uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Pojęcia uprawnienia i obowiązki nie wymagają dogłębnej analizy. Problem może pojawiać się przy ocenie, czy są to uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej. Zgodnie z orzecznictwem SN „wystarczy istnienie podstawy normatywnej danej działalności, a w niej obowiązków lub uprawnień wykonywanych przez daną osobę”<sup>14</sup>. Uprawnienia i obowiązki muszą być określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą RP umowę międzynarodową. Taką umową międzynarodową jest np. Konwencja z 26 maja 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Polska ratyfikowała ją ustawą z dnia 23 lipca 2004 r.<sup>16</sup> Ratyfikowanie tej Konwencji wymagało wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa pojęcia „urzędnik Wspólnoty Europejskiej” (obecnie Unii Europejskiej).

Mówiąc o stronie podmiotowej, musimy mieć na uwadze, że przestępstwo sprzedajności może być popełnione wyłącznie umyślnie, zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Jednak w razie realizacji znamion „żąda”, bądź „uzależnia”, będziemy mieć do czynienia z ograniczeniem umyślności do zamiaru bezpośredniego, gdyż przejawiać się tu będzie nastawienie podmiotu odpowiadające pojęciu „chęci”.

### 3. Odmiany typu czynu zabronionego

Kwalifikowanymi znamionami są:

- przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej za zachowanie stanowiące naruszenie

przepisów prawa (§ 3) – nie chodzi tu tylko o sprzeczność z ustawą, lecz także z przepisami niższej rangi – przykładowo rozporządzeniami. Zgodzić się należy z poglądem prof. A. Marka, który twierdzi, że chodzi tu tylko o akty publikowane w Dzienniku Ustaw, bez znaczenia są różnego rodzaju zarządzenia, wewnętrzne przepisy wykonawcze, instrukcje<sup>17</sup>. Naruszeniem przepisów prawa jest również zaniechanie wykonania czynności nałożonej przez prawo. Zachowanie się sprawcy musi być sprzeczne z bezwzględnie obowiązującym nakazem bądź zakazem wskazanym w odpowiednim przepisie prawa. Ten typ zagrożony jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10;

- uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub żądanie takiej korzyści (§ 4) – uzależnienie oznacza stanowcze uwarunkowanie dokonania lub zaniechania danej czynności służbowej od otrzymania korzyści. Uzależnienie nie może mieć miejsca po realizacji czynności, w przeciwieństwie do żądania, które może mieć miejsce w każdej fazie dokonywanej czynności służbowej – przed, po, w trakcie. Uzależnienie dokonania czynności służbowej od otrzymania korzyści bądź obietnicy może dotyczyć w ogóle jej podjęcia lub zaniechania, przyspieszenia albo opóźnienia decyzji. Bez znaczenia pozostaje dla realizacji znamion typu kwalifikowanego czy wykonanie czynności służbowej, które zostało uzależnione przez sprawcę od otrzymania korzyści osobistej lub majątkowej bądź też jej obietnicy, stanowić będzie aktywność zgodną z prawem, czy też będzie pogwałcać przepis prawa. W znamieniu uzależnienia tkwi także pewna aktywność sprawcy. Jest to coś więcej niż biernie oczekiwanie na łapówki. Żądaniem korzyści jest stanowcze, kategoryczne, jasno wyrażone oczekiwanie, nieznoszące sprzeciwu życzenie jej uzyskania. Inicjatorem przestępstwa jest w tym przypadku pełniący funkcję publiczną, gdyż to on wychodzi z żądaniem do petenta, aby ten wręczył mu łapówkę. Do realizacji znamion tego typu nie wystarczy, że podmiot czynności sprawczej da do zrozumienia, że mile będzie uzyskanie przez niego jakiejś korzyści majątkowej. Czyn ten zagrożony jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10;

– przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości albo jej obietnicy (§ 5) – słowniczek definicji ustawowych nie zawiera pojęcia „korzyści znacznej wartości”, a tylko „mienie znacznej wartości” (art. 115 § 5 kk). Zgodnie z tym, mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 złotych. Nasuwa się pytanie, czy przy określaniu wartości korzyści majątkowej można posłużyć się definicją mienia znacznej wartości. Należy zgodzić się z poglądem O. Górnioka, że „gdyby ustawodawca chciał, aby termin «znaczna» przy korzyściach majątkowych miał takie samo znaczenie jak przy mieniu czy szkodzi, to by rozszerzył zakres tego pojęcia także na korzyści”<sup>18</sup>. Jeżeli tego nie uczynił, oznacza to, iż chciał by miało ono charakter ocenny. Przyjęcie korzyści znacznej wartości zagrożone jest karą pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Art. 228 kk przewiduje jedną sytuację uprzywilejowaną (§ 2), a mianowicie w przypadkach mniejszej wagi sprawca może zostać ukarany grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2, podczas gdy typ podstawowy zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. O przesądzeniu przypadku „mniejszej wagi” może decydować niewielka wartość udzielanych korzyści, bądź też stosunkowo niski szczebel pełnionej funkcji publicznej, odzwierciedlający mały zasięg kompetencji z nią związanych. Za tym przemawiać może również ranga potrzeby, którą przekupujący usiłował zaspokoić, związana z nią sytuacja osobista, życiowa.

## ŁAPOWNICTWO CZYNNE

### 1. Przedmiot i strona przedmiotowa

Przedmiot ochrony art. 229 kk jest tożsamy z przedmiotem ochrony łapownictwa czynnego (art. 228 kk). Dobrem chronionym w art. 229 kk jest bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne, zaufanie społeczne do rzetelności poczynań instytucji państwowych, jak i samorządu terytorialnego (§ 1–4) oraz organizacji międzynarodowych (§ 5)<sup>19</sup>. Jest to przestępstwo polegające na naruszeniu dobra prawnego. Bezinteresowność należy rozumieć jako uczciwe, szlachetne postępowanie bez oczekiwania korzyści z niego wynikających.

Znamiona strony przedmiotowej typu podstawowego czynu zabronionego art. 229 są określone w sposób następujący: „Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji” (...). Czynność penalizowana polega tu alternatywnie na udzieleniu korzyści majątkowej, udzieleniu korzyści osobistej, udzieleniu korzyści o charakterze mieszanym, obiecaniu udzielenia korzyści majątkowej, osobistej bądź mieszanej. Sprawcą jest osoba udzielająca lub obiecująca udzielić korzyści.

Udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej znaczy pośrednie lub bezpośrednie dostarczenie osobie pełniącej funkcję publiczną przysporzenia o charakterze materialnym lub niematerialnym, którego to formy jak i sposób warunkowane są typem udzielanej korzyści. Niejednokrotnie forma tego udzielenia będzie wskazywała na legalność podjętego przez sprawcę zachowania<sup>20</sup>. Obietnica korzyści oznacza złożenie zapewnienia, iż zostanie udzielona określona korzyść. Zachowanie osoby, której zostaje złożona taka propozycja nie ma najmniejszego znaczenia. Może ona ją przyjąć albo odrzucić. Korzyść majątkową lub osobistą, obietnicę korzyści, a także osobę pełniącą funkcję publiczną należy rozumieć tak samo jak w art. 228 kk.

Zgodnie z poglądem SN „obietnica udzielenia korzyści może być wyrażona w każdy sposób, a więc i gestem, bo przepisy nie ograniczają znamienia czasownikowego ani co do sposobu, ani co do formy uwewnętrznienia zamiaru uczynienia obietnicy. Sąd orzekający ocenia in concreto, czy gest wyraził taki zamiar sprawcy i czy jego adresat mógł zrozumieć przekazaną w ten sposób informację jako obietnicę udzielenia korzyści”<sup>21</sup>. Istotne znaczenie ma zamiar uwewnętrzniony przez sprawcę. Musi być on jednoznacznie wyrażony oraz ogólnie wskazywać na przedmiot obietnicy. Jak słusznie wskazuje A. Barczak-Oplustil, czym ogólniej określony zostanie przedmiot tejże obietnicy, tym trudniej jest ocenić społeczną szkodliwość zachowania sprawcy<sup>22</sup>.

Zastanawiająca wydaje się też wątpliwość, jak potraktować wyrażenie obietnicy słowami „ja to Panu wynagrodzę, nie pożałuje Pan”, czy mamy tu do czynienia ze złożeniem obietnicy czy też nie, czy dochodzi w tym przypadku do wypełnienia znamion przekupstwa<sup>23</sup>. Jak podaje Centralne Biuro Antykorupcyjne, każda

korzyść materialna podarowana w celu osiągnięcia swojego celu może być w postępowaniu potraktowana jako korupcja<sup>24</sup>.

Karom określonym w art. 229 kk nie będzie podlegał sprawca, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział (§ 6). Z możliwości tej korzysta sprawca łapownictwa czynnego, niezależnie od formy uczestnictwa ani typu przestępstwa. Artykuł ten obejmuje sprawców, którzy wręczyli „łapówkę” z własnej woli, jak też na żądanie przyjmującego. Ważnym elementem konstrukcji tego przepisu jest to, aby sprawca ujawnił okoliczność popełnienia i inne fakty dotyczące przestępstwa wówczas, gdy organ powołany do jego ścigania nic o nim wcześniej nie wiedział. Przesłanie przestępstwa we wszystkich typach jest ścigane z oskarżenia publicznego.

## 2. Podmiot i strona podmiotowa

Przesłanie przestępstwa osoby pełniące funkcję publiczną jest w przeciwieństwie do łapownictwa biernego przestępstwem powszechnym, sprawcą może być każdy człowiek, zdolny do ponoszenia odpowiedzialności karnej.<sup>25</sup> Odpowiedzialność będzie ponosić osoba, która obiecuje lub udziela korzyści majątkowej.

Jeżeli chodzi o stronę podmiotową omawianego czynu, to może być on popełniony wyłącznie umyślnie w obu postaciach – zarówno z zamiarem bezpośrednim jak i ewentualnym<sup>26</sup>. Akceptując pogląd prof. A. Zolla, że działanie sprawcy czynu zabronionego z art. 229 § 3 jest w specyficzny sposób motywowane, mianowicie sprawca działa po to, by nakłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do przekroczenia obowiązku służbowego bądź wynagrodzić tej osobie naruszenie takiego obowiązku, wówczas wchodzi w rachubę umyślność tylko z zamiarem bezpośrednim<sup>27</sup>. Warto przytoczyć w tym momencie art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>28</sup>, który dopuszcza wśród czynności operacyjno-rozpoznawczych przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej przy ściganiu przestępstw z art. 228 i 229 kk. Zarządzić taką czynność może jedynie Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki po uzyskaniu pisemnej zgody

właściwego miejscowo prokuratora okręgowego. Działając zgodnie z tymi zasadami wyłączona zostaje odpowiedzialność karna na gruncie Kodeksu karnego.

## 3. Odmiany typu czynu zabronionego

Art. 229 kk zawiera jeden typ uprzywilejowany łapownictwa czynnego (§ 2) i dwa kwalifikowane (§ 3 i 4). Typ uprzywilejowany z uwagi na mniejszą wagę czynu odnosi się wyłącznie do odmiany podstawowej przekupstwa. Jest zagrożony grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

O przesądzeniu przypadku „mniejszej wagi” może decydować niewielka wartość udzielanych korzyści, bądź też stosunkowo niski szczebel pełnionej funkcji publicznej, odzwierciedlająca mały zasięg kompetencji z nią związanych. Przypadek mniejszej wagi ma miejsce, gdy sprawca dokonuje przestępstwa zmuszony trudną sytuacją życiową lub w przekonaniu, iż inaczej nie uzyska należnego mu zaświadczenia, decyzji<sup>29</sup>. Zakwalifikowanie przypadku mniejszej wagi powinno być rezultatem uwzględnienia zarówno wartości kwot pieniężnych będących przedmiotem czynności sprawczej, ale także reszty okoliczności, określających stopień winy sprawcy. Należy łącznie uwzględnić wszystkie elementy podmiotowe i przedmiotowe określone w art. 115 § 2 kk.

Typ kwalifikowany z art. 229 § 3 kk wystąpi wtedy, gdy przekupstwo będzie dokonywane w celu nakłonięcia osoby pełniące funkcję publiczną do naruszenia obowiązku służbowego lub za naruszenie takiego obowiązku. Znamię naruszenia obowiązku służbowego obejmuje nie tylko zachowanie sprzeczne z przepisami obowiązującego prawa, lecz także działania niezgodne z przepisami prawa wewnętrznego, które konkretyzują obowiązki ciążące na osobie pełniące funkcję publiczną<sup>30</sup>. Obowiązek służbowy może być zawarty w przepisach wykonawczych lub przepisach ustawy, bądź też poleceniach przełożonych dotyczących konkretnego przypadku. Ten typ z § 3 zagrożony jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Drugi typ kwalifikowany zawarty jest w § 4. Znamieniem zaostrzającym odpowiedzialność jest udzielenie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowej znacznej wartości. Przy wyjaśnieniu pojęcia korzyści znacznej

wartości aktualne pozostają uwagi przytoczone przy omawianiu typu kwalifikowanego z art. 228 § 5 (patrz str. 6). Przepięstwo w tym typie zagrożone jest karą pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

## ROZDZIAŁ II

### WIELOASPEKTOWOŚĆ ZAGROZEŃ KORUPCYJNYCH W ŻYCIU PUBLICZNYM

#### RODZAJE KORUPCJI

Korupcja jest zjawiskiem niezwykle złożonym i wielopostaciowym. W najszerszym tego słowa rozumieniu korupcją określa się przywłaszczenie zasobów publicznych (świadczeń, usług, dóbr) albo takie nimi dysponowanie, by bezprawnie uzyskać korzyść osobistą<sup>31</sup>. Płatna protekcja, sprzedajność, przekupstwo, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i posługiwanie się zajmowanym stanowiskiem dla osobistych, koleżeńskich czy też rodzinnych celów to współcześnie najczęstsze działania korupcyjne. Takie pojęcia jak: przekupstwo, korupcja, łapownictwo czy sprzedajność obejmują nadmiar określeń znaczących prawie to samo albo to samo. Najobszerniejszym określeniem jest korupcja. W skład tego pojęcia zalicza się także opłacony protekcjonizm czy też defraudację środków publicznych<sup>32</sup>. A. Kojder do typowych cech korupcji zalicza jej powszechność – odkąd została wyodrębniona sfera spraw publicznych korupcję można zaobserwować we wszystkich systemach gospodarczych i politycznych. Kolejną cechą korupcji jest entropia – korupcja rozprzestrzenia się w błyskawicznym tempie na inne dziedziny życia, w których wcześniej nie występowała. Korupcję charakteryzuje także rynkowość – cena transakcji korupcyjnych jest wypadkową popytu i podaży na zawłaszczane zasoby publiczne. Do korupcji odnosi się też pojęcie interakcyjności – partnerami transakcji korupcyjnej są „dawcy” jakichś zasobów publicznych oraz ich „biorcy”. Przeważnie kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych korzyści osobistych a także wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, iż zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona<sup>33</sup>.

W oparciu o Kodeks karny można wyróżnić następujące przestępstwa ściśle korupcyjne:

- łapownictwo bierne – żądanie, przyjmowanie, uzależnienie wykonania czynności od wręczenia korzyści, sprzedajność (art. 228 kk);
- łapownictwo czynne – wręczenie korzyści, przekupstwo (art. 229 kk);
- płatna protekcja – podjęcie się pośrednictwa (art. 230 kk);
- przekupstwo pośrednika (art. 231 kk);
- nadużycie władzy – przekroczenie uprawnień albo niedopełnienie obowiązków na szkodę interesu prywatnego lub publicznego w celu osiągnięcia korzyści osobistej lub majątkowej (art. 231 kk);
- korupcja wyborcza (art. 250 kk);
- korupcja gospodarcza (art. 296a kk).

Do kręgu pojęciowego łapownictwa wlicza się prowokację i pośrednictwo łapówki. Pośrednictwo to czyni osoby trzeciej opierające się na doprowadzeniu do porozumienia między przyjmującym a wręczającym łapówkę, na prowadzeniu pertraktacji między tymi osobami i na współdziałaniu tym samym w przestępstwie. Pośrednik może występować w interesie lub w imieniu jednego z podmiotów łapownictwa, z reguły jednak jest związany z drugą stroną. Może mieć miejsce również pomocnictwo okazywane jednemu podmiotowi bez związku z drugim podmiotem, obejmujące np. udzielanie stosownych rad i wskazówek lub wskazanie osoby, od której funkcjonariusz publiczny może zażądać korzyści. W niektórych sytuacjach pośrednik okazuje się inicjatorem koordynującym udzielenie i przyjęcie łapówki, działając niezależnie od przyjmującego i wręczającego. W tych przypadkach mógłby czasami odpowiadać za sprawstwo łapownictwa. Działania pośrednika powinny być umyślne, gdyż jeżeli osoba nieświadomie stwarza sytuację ułatwiającą lub umożliwiającą wręczenie i przyjęcie korzyści, nie dopuszcza się pośrednictwa. Do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego Kodeks karny zalicza: przyjęcie łapówki (sprzedajność), wręczenie łapówki (przekupstwo), poświadczenie nieprawdy, nadużycie służbowe, czerpanie korzyści z „prania pieniędzy”, nadużycie zaufania, udaremnianie i utrudnianie przetargu.

Jak słusznie zauważa prof. B. Hołyst „niebezpieczeństwo sprzedajności, nazwanej także sprzedajnością „urzędniczą”, tkwi w znacznej mierze w „agentowości” tego przestępstwa,

które narusza działalność instytucji państwa oraz samorządu terytorialnego od wewnątrz<sup>734</sup>. Osoba pełniąca funkcję publiczną podejmuje wówczas czynności kierując się nie interesem służbowym, ale innymi względami. Przekupstwo stanowi niemal odwrotną stronę sprzedajności. Racja jego istnienia tkwi, pomimo całej naganności zachowania przekupującego, w postępowaniu funkcjonariusza publicznego, który daje się przekupić. W literaturze przedmiotu funkcjonuje podział przekupstwa na bierne (przyjmowanie korzyści lub jej obietnicy albo żądanie korzyści) i czynne (udzielenie łapówki). Może on wprowadzać w błąd, gdyż przyjmowanie łapówki nie jest z reguły zachowaniem biernym<sup>35</sup>. Absolutna bierność wyłącza bowiem popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa. Prowokacja łapówki polega na świadomym stworzeniu sytuacji i warunków powodujących żądanie łapówki albo na jej udzieleniu w celu późniejszego zdekspirowania przyjmującego łapówkę. Od strony osoby pełniącej funkcję publiczną w rachubę może wchodzić przyjęcie łapówki skutkujące ujawnieniem faktu wręczenia i skierowaniem przeciwko wręczającemu postępowania karnego. Jeżeli organ zajmujący się ściganiem przestępstw stwarza celowo takie warunki oraz okoliczności, których następstwem jest czyn zabroniony, to można również mówić o prowokacji z jego strony.

Przekupstwo, inaczej łapownictwo czynne, jest traktowane przez obywateli w sposób jednoznaczny, jako zło społeczne. Powoduje utratę zaufania społeczeństwa do administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego. Sama świadomość powszechności tego zjawiska niszczy lojalność oraz szacunek obywateli wobec władz. Komunikacja i interakcja między administracją a obywatelami zostaje zakłócona. Korupcja jako zjawisko patologiczne występuje od zawsze, gdyż jest wynikiem skłonności człowieka do wykorzystywania swojej pozycji do załatwiania własnych lub koleżeńskich interesów<sup>36</sup>. Sprzedajność godzi w widocznym stopniu w regułę jednakowego traktowania interesantów, w bezstronność osób pełniących funkcje publiczne, stąd też może poczynić wiele szkód.

Niematerialna szkodliwość łapownictwa jest także trudna do naprawienia. Łapownictwo pozornie tylko jawi się jako przestępstwo bez ofiar. Na dobrą sprawę pokrzywdzeni są wszyscy obywatele. Jak podnosi prof. B. Hołyst,

koszty finansowe łapownictwa, choć rozłożone w czasie, skutkują we wzroście podatków, opłat i cen towarów. W skrajnych przypadkach mogą prowadzić do upadłości drobnych firm ubiegających się w ten sposób o zamówienia, a co za tym idzie, do zmniejszenia liczby miejsc pracy. Zmniejszenie wpływów do budżetu państwa może być także dotkliwie odczuwane. Mieszkańcy, którzy płacą podatki i inne świadczenia powinni mieć pewność, że ich pieniądze posłużą dobru publicznemu, a nie zasilą łapowników.

Przekupstwo jest zaliczane do przestępstw niewywołujących materialnie uchwytnych śladów swego istnienia. Sprawcy starają się postępować tak, by swojemu działaniu nadać pozory legalności, co ma prowadzić do ukrycia aktu przestępstwa, a w razie jego ujawnienia zabezpieczyć sobie korzyści i potencjalny sposób wyłudzenia. Wręczenie łapówki następuje w cztery oczy, nie uczestniczą w tym osoby trzecie, a mała liczba osób wtajemniczonych utrudnia nie tylko ujawnienie przestępczego proceduru, lecz także osób, które mogłyby zeznawać w tej sprawie. Przekupstwo jest sprawą wzajemnego zaufania. Często zwraca się uwagę, iż to przestępstwo jest statystycznie mało wymierne, tzw. „ciemna liczba” jest w tym przypadku wyjątkowo duża. Trudno jest zatem zwalczać przestępczość, której rozmiarów nie można dokładnie określić.

Podmiotami przestępstw korupcyjnych mogą okazać się zarówno tzw. zwykli obywatele jak i biznesmeni. Ofiarą korupcji jest najczęściej całe społeczeństwo. Ponosi ono straty społeczne, ekonomiczne i kulturowe. Istnieją dziedziny gospodarki, które są wyjątkowo narażone na przestępstwo korupcji, np. zaopatrzenie i budownictwo, gdyż przy zamówieniach i przetargach może dochodzić do wręczania łapówek. Głośne afery powodują brak zaufania obywateli wobec organów administracji państwowej, a także straty materialne. Obywatel nie jest świadom rozmiarów szkód materialnych. W rezultacie sam zostaje ofiarą, ponieważ poszkodowane przedsiębiorstwo poniesionymi kosztami korupcji podniesie ceny towarów.

Przyczyną największych szkód społecznych jest korupcja polityczna. Ma ona wyjątkowy wpływ na negatywne kształtowanie opinii publicznej. Obywatele myślą w sposób uproszczony, ale pragmatyczny. Jeżeli osoby piastujące wysokie stanowiska dopuszczają się zachowań korupcyjnych, to i ja na dole drabiny

społecznej mogą tak postępować. Równie duże znaczenie dla sfery moralności społeczeństwa ma korupcja wśród urzędników organów ścigania karnego oraz wymiaru sprawiedliwości. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w której w społeczeństwie krąży przekonanie, że wszystko można kupić, od korzystnego wyroku sądowego poczynając, skończywszy na prawie jazdy.

Gdy mówimy o korupcji należy przede wszystkim wskazać na zmieniający się obraz człowieka<sup>37</sup>. Człowiek współczesny to człowiek ekonomiczny, kierujący się wyłącznie motywacją ekonomiczno-finansową, usiłujący osiągnąć jak największe zyski. W procesie wychowawczym w wielu obszarach zanika aksjologia, system wartości zostaje określony przez pryzmat pieniądza. Nasze prawo coraz częściej ulega dewaluacji oraz zostaje wykorzystywane do doraźnych celów politycznych. Ważna jest też jakość prawa. Za często mamy do czynienia z prawem niedoskonałym. Luki w prawie będące oznaką tych mankamentów, tworzą dogodne przesłanki dla rozwoju różnych rodzajów korupcji.

### MECHANIZMY KORUPCJOGENNE

Mechanizmy korupcjogenne to nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych powodujące bądź zwiększające ryzyko korupcji<sup>38</sup>. Zwiększenie ryzyka może się łączyć z kształtowaniem okazji do zachowań korupcyjnych. Może to zobrazować znane przysłowie „okazja czyni złodzieja”, tak samo okazja czyni łapownika.

Istnieje przekonanie, że korupcja jako taka towarzyszy nam „od zawsze”<sup>39</sup>. Przyczyny korupcji są zakorzenione w społeczeństwie bardzo głęboko i niełatwo je wyeliminować. Z kolei te, które tkwią w administracji publicznej oraz gospodarce można usunąć znacznie prościej. Wśród wielu przyczyn korupcji warto zaznaczyć kilka najważniejszych, mianowicie: łatwy dostęp do zdobycia dużych pieniędzy ze środków publicznych, naciski ze strony konkurencji w formie manipulacji korupcyjnych, zanik kardynalnych wartości etycznych i etosu urzędnika (frustracja), chęć osiągnięcia wysokiej pozycji w życiu gospodarczym i publicznym, brak kontroli i nadzoru służbowego, zawieranie kontraktów na styku sektora publicznego i prywatnego, wydawanie decyzji uznaniowych, obszary dystrybucji dóbr deficy-

towych, obszary wykonywania przez państwo funkcji kontrolnych i policyjnych.

Granica między działalnością legalną a nielegalną jest bardzo płynna. Łapówkarstwo występuje w obszarach, gdzie istnieją stosunki świadczeń pomiędzy instytucjami państwowymi a prywatnym zapotrzebowaniem np. udzielanie zamówień, zaopatrzenie. Obywatele „płacą” za zezwolenia budowlane, za wolny od opłat wywóz odpadów. Szczególnie w budownictwie publicznym dostrzega się pewien standard korupcji<sup>40</sup>. Dostawcy, producenci, firmy budowlane wliczają do cen usług i towarów łapówki jako „koszty” prowadzenia działalności gospodarczej. Nagrodą za przysługę urzędniczą i otrzymanie zamówień od majątnych firm są wczasy za granicą, samochody, droga biżuteria itp. Dotacje są często udzielane w formie umów o doradztwo, ekspertyz. Bez większego namysłu są też przyjmowane pieniądze w ramach podziękowania za „dobrą współpracę” czy też uzupełnienie wynagrodzenia za pracę. Wśród urzędników panuje przekonanie, iż nie naruszają prawa przyjmując korzyść materialną, gdyż krzywdy i zła nikomu nie czynią. Czynią je jednak państwu, powodując spowolnienie, a nawet zahamowanie rozwoju gospodarczego.

Układy korupcyjne występują we wszystkich dziedzinach życia, a także na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Jest to wynikiem upadku wartości, moralności, stawiania interesu prywatnego nad interesem ogółu, państwa. W społeczeństwie umiejętność obchodzenia prawa nie jest uznawana za wadę, lecz przejaw sprytu. Korupcja nie należy do zjawisk przejściowych, możemy zaobserwować, iż każda wykryta sprawa ujawnia następne sprawy. Korupcja istnieje od zawsze, jednak obecnie rozprzestrzeniła się we wszystkich gałęziach służby publicznej. Można ją też uznać za nowy rodzaj przestępczości gospodarczej. Ujawnienie przestępstw korupcyjnych jest bardzo trudne z uwagi na ścisłe powiązania osób ją praktykujących. Ich działania są często mocno zakonspirowane, zatuszowane. Ciężko jest zatem określić rzeczywistą skalę tego zjawiska.

Rozpowszechnianie się mentalności korupcyjnej rodzi zagrożenie przesiąknięcia administracji, gospodarki oraz policji i wymiaru sprawiedliwości przez przestępców zorganizowanych. Do powszechnych sposobów ich postępowania należy wywieranie wpływów



na przedstawicieli instytucji i państwa dokładne za pomocą korupcji. Postępuje tak wiele grup mafijnych m.in. z Ameryki Południowej, Europy Południowej oraz z państw byłego „bloku wschodniego”. Społeczeństwo i państwo powinny mobilizować się wzajemnie, by zwalczać warunki sprzyjające przestępczości zorganizowanej.

Z punktu widzenia interesów społeczeństwa i państwa szczególnie niebezpieczny jest proceder korupcji w Policji. W świetle badań policyjnych pionów antykorupcyjnych, policjanci najczęściej dopuszczają się łapownictwa i płatnej protekcji<sup>41</sup>. Analiza przestępczości w konkretnych pionach Policji z lat ubiegłych pokazuje, że w służbie prewencyjnej występuje największa ilość policjantów podejrzanych o popełnienie przestępstwa (około 2/3 wszystkich przypadków), następnie w służbie kryminalnej i w ruchu drogowym. W badaniach OBOP przeprowadzonych pod koniec 2003 r. 3% ankietowanych Polaków przyznało się, że w ciągu ostatnich trzech lat wręczyło łapówki policjantom<sup>42</sup>. W praktyce te 3% oznacza ok. milion osób. Z dużym prawdopodobieństwem można oszacować, że policjanci przyjmują około 1000 łapówek dziennie. Wykorzystując znajomość szlaków, którymi poruszają się przemytnicy, policjanci stwarzają sytuacje umożliwiające przyjęcie korzyści majątkowej. Kontrolują i ujawniają przemycane towary, jednak w zamian za łapówkę odstępują od wykonania dalszych czynności służbowych.

Policjanci są przekupywani także w celu „chronienia” nielegalnych transportów od granicy państwa do miejsc ich przeznaczenia, traktowanie „z przymrużeniem oka” handlarzy na targowiskach, bazarach. Z kolei funkcjonariusze pracujący w pionie ruchu drogowego najczęściej są przekupywani podczas kontroli drogowych. Za odstąpienie od ukarania mandatem oraz umieszczenia w systemie punktowym przyjmują korzyści majątkowe. Zdarzają się też sytuacje, kiedy to policjanci „drogówki” w zamian za łapówkę informują osoby zajmujące się holowaniem uszkodzonych pojazdów o wypadkach drogowych. Zachowania skorumpowanych policjantów z pionu kryminalnego polegają najczęściej na przekazywaniu informacji ze spraw będących w toku osobom, których postępowania te dotyczą albo przeciwno którym są prowadzone.

Policjanci dopuszczają się także różnego rodzaju manipulacji w toku postępowania,

tak aby wynik sprawy był korzystny dla wybranej osoby. Mają wpływ m.in. na czynności okazania, przesłuchania świadków, wskazanie podejrzanemu sposobu składania wyjaśnień. Policjanci mogą również przekazywać członkom grup przestępczych wiadomości ze spraw operacyjnych wszczętych w stosunku do konkretnej osoby lub grupy. Konsekwencją tego może być wcześniejsze ostrzeżenie takich osób o planowanym zatrzymaniu. Danie łapówki lub jej obietnica mogą być, i niekiedy faktycznie są, związane z nakłanianiem funkcjonariusza do popełnienia określonego przestępstwa, oprócz tego, które polega na przyjęciu łapówki<sup>43</sup>. Korupcja w pionie logistyki dotyczy głównie gospodarki magazynowej i paliwowej. Obszar zamówień publicznych ze względu na duże sumy pieniędzy wiążące się z jego realizacją, stwarza sposobność powstawania mechanizmów korupcyjnych. Wskutek manipulacji dokumentacją wymaganą przy dokonywaniu zamówień publicznych, stwarza się sytuację, w której wyłącznie jedna firma spełnia warunki przetargowe.

Korupcja stała się w Polsce jednym z głównych problemów społecznych. Straty w obrocie gospodarczym są w wielu przypadkach większe niż te, jakie wyrządza przestępczość spolityta. Korupcja jest uważana zarówno przez władzę, jak i obywateli za najpoważniejsze zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz stosunków międzyludzkich<sup>44</sup>. Nasilająca się korupcja nie tylko zakłóca zaufanie do prawa oraz władz państwowych, ale także podraża koszty towarów, transakcji handlowych, usług, powoduje brak poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, zaciera podstawowe zasady moralne, takie jak uczciwość, lojalność i odpowiedzialność. Do najczęstszych źródeł korupcji politycznej w Polsce zalicza się finansowanie partii politycznych, ich kampanii wyborczych przez biznesmanów. Mogą oni wywierać przez to wpływ na decyzje oraz działania podejmowane przez polityków w samorządach lokalnych i w parlamencie.

Jak podaje Indeks Percepcji Korupcji publikowany przez Transparency International, od połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy objęto badaniami Polskę, do roku 2005 problem korupcji w naszym kraju narastał<sup>45</sup>. Polska zajmuje miejsce za większością krajów tzw. starej Unii Europejskiej, jednak z drugiej strony skala tego zjawiska w naszym państwie jest szacowana na porównywalnym poziomie jak

w innych państwach sąsiednich, takich jak Słowacja, Czechy i Litwa. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w 2010 r. wynika, że 89% Polaków uważa, że korupcja stanowi duży problem w naszym kraju, w tym 44% że bardzo duży<sup>46</sup>. Jako najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego badani postrzegają politykę (60% wskazań) oraz służbę zdrowia (58%). Przynajmniej jedna czwarta ankietowanych uważa, że korupcja szczególnie często występuje w urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich (31%), sądach i prokuraturze (29%) oraz urzędach centralnych i ministerstwach (26%). Mniej więcej co siódmy Polak (15%) uważa, że korupcja jest najpowszechniejsza wśród policjantów.

Korupcji politycznej sprzyja również brak prawnej regulacji lobbingu. W wypadku gdy przedstawiciele organów ustawodawczych oraz władzy wykonawczej są pod stałym naciskiem rozmaitych grup interesu albo sami szukają z nimi kontaktów, w takim razie brak jakichkolwiek ograniczeń tych powiązań częstokroć skłania do zawierania korupcyjnych układów. Z przeprowadzonych badań wynika, iż połowa podejmowanych prób lobbingu ma swoje pozytywne zakończenie. Najczęściej stosowanymi formami lobbingu są: dostarczanie mocodawcom ważnych informacji i wykorzystywanie powiązań towarzysko-osobistych<sup>47</sup>. Zmiany ustrojowe w Polsce spowodowały pojawienie się nowych uwarunkowań i form korupcji związanych z otwarciem granic, prywatyzacją, kształtowaniem się wolnego rynku, a także kryzysem wymiaru sprawiedliwości. Do połowy 1991 r. nie istniały w Polsce przepisy karne regulujące przejawy naruszania rzetelności obrotu gospodarczego, działania na szkodę wierzycieli, manipulowania subwencjami i kredytami, fałszerstw bankowych, kredytowych i podatkowych. Wskutek coraz większych związków polityki i szarej sfery biznesu sieć korupcyjnych powiązań stale się utrzymywała i poszerzała, a obecnie jest elementem instytucjonalnym systemu państwa<sup>48</sup>. W pierwszych latach po zmianach ustrojowych zachętą do nawiązywania korupcyjnych porozumień i transakcji były także takie zjawiska jak: nieefektywny nadzór nad pracą urzędników, tolerowanie braków w sprawozdawczości urzędów, zawieranie umów bez pierwszego poświadczenia, prowadzenie przez urzędy niepełnych i niejasnych ewidencji, przyzwolenie na wydawanie poleceń sprzecznych z obligato-

ryjnymi przepisami prawa oraz pełnienie przez wysokich rangą urzędników państwowych funkcji kierowniczych w prywatnych spółkach.

Obecnie znamienym czynnikiem korupcyjnym jest prawo przyznawania i udzielania przez ministerstwa i urzędy centralne najróżniejszych zezwoleń, dotacji, uznaniowych ulg, zwolnień, limitów oraz ustanawianie kontyngentów. Często decyzja w tym zakresie zależy tylko od jednego urzędnika. Jeżeli uzyskanie dochodowego kontraktu, koncesji czy inwestycji rządowej zależy od podpisu urzędnika to oczywistym jest, że przedsiębiorcy lub politycy będą o ten podpis różnymi sposobami zabiegać. Członkowie partii rządzącej są nie tylko mianowani na ministrów, wojewodów, podsekretarzy stanu, lecz także na dyrektorów departamentów, szefów urzędów centralnych, inspektoratów. Pomimo obowiązującej ustawy o służbie cywilnej<sup>49</sup>, na stanowiska te są desygnowane osoby mające partyjną rekomendację, którą uzyskują w zamian za działalność na rzecz partii, pomoc w kampanii wyborczej.

W przypadku niektórych stanowisk muszą być ogłaszane na nie konkursy, ale i one są w wielu przypadkach fikcją, ponieważ wymagania konkursowe układa się pod kątem z góry upatrzonego kandydata. Posady w różnego rodzaju radach nadzorczych spółek skarbu państwa, prywatyzowanych i skomercjalizowanych przedsiębiorstwach należą również do bardzo popłatnych i społecznie pożądaných. Rozległa sfera wpływów i układów pozostaje w gestii polityków, a ten stan jest sprzymierzeńcem tworzenia układów i porozumień korupcyjnych.

Trudną rzeczą jest oszacowanie rzeczywistych rozmiarów korupcji. W sferze ujawnionych przestępstw korupcyjnych nie nastąpiły wyraziste zmiany. Jak podaje prof. B. Hołyst „najliczniejszą kategorię stanowi przestępstwo przekupstwa, następnie sprzedajności, nadużycia uprawnień, płatnej protekcji i utrudnienia przetargu, które w statystykach policyjnych pojawia się śladowo. Statystyka sądowa prawomocnych osądzeń za przestępstwa korupcyjne pokazuje, iż średnio co drugi podejrzany o czyn z art. 228 kk (sprzedajność) został skazany prawomocnym wyrokiem, za przekupstwa skazywana jest co piąta osoba, za przestępstwo płatnej protekcji – co trzecia, a za nadużycanie protekcji – co druga lub co trzecia”<sup>50</sup>.

Wśród sfer działalności publicznej, w której ujawniono wyraźne nasilenie się działań

korupcyjnych można wymienić: administrację przedsiębiorstw państwowych (przyjmowanie łapówek od petentów, nieprzestrzeganie procedur, fałszowanie dokumentów), służbę zdrowia (przyjmowanie za łapówki do szpitali i na zabiegi, przyznawanie fikcyjnych grup inwalidzkich, przyznawanie fikcyjnych zwolnień lekarskich), banki (uzyskiwanie łapówek w zamian za otrzymanie kredytu), ubezpieczenia społeczne (wystawianie polis na nieistniejące pojazdy, antydatowanie i fałszowanie polis ubezpieczeniowych), kontrola skarbowca (wyłączanie spod kontroli pewnych działañ i osób, nieformalne świadczenie doradztwa finansowego, nieujawnienie wykrytych nieprawidłowości), administrację celną (niedopełnienie obowiązku kontroli, fałszowanie dokumentów przewozowych, zaniżanie należności celnych, umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy), organy samorządowe (niezgodne z prawem rozporządzanie powierzchniami lokalami, dokonywanie oszustw w trakcie przetargów)<sup>51</sup>.

Na akty o charakterze korupcyjnym są narażone najczęściej takie czynności urzędników publicznych oraz jednostek budżetowych jak: wydawanie zezwoleń budowlanych, zlecenie robót i usług, przeprowadzanie egzaminów, wydawanie zatrzymanych dowodów rejestracyjnych pojazdów, podejmowanie decyzji o przyznaniu lub wynajmie lokali. Niesprawność policji oraz przewlekłość procedur karnych i trudności dowodowe uniemożliwiają określenie prawdopodobnej skali zjawiska. Niektóre sławetne przestępstwa gospodarcze od kilku lat są w fazie postępowañ sądowych. Zawierają wątki korupcyjne, a podejrzany mi są tam wysocy funkcjonariusze publiczni. Jednakże nie można postawić im zarzutu uzyskania korzyści osobistych lub majątkowych, ponieważ nie pozwala na to zebrany w sprawie materiał dowodowy.

W tym miejscu warto pokreślić jak ważną rolę przy określeniu mechanizmów korupcyjnych odgrywa Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Jest to organ kontroli państwowej nieskupiający się na wykrywaniu zachowań korupcyjnych, ale na wskazywaniu i eliminowaniu takich nieprawidłowości, które sprzyjają korupcji, czyli właśnie mechanizmów korupcyjnych. Jak podaje A. Hussein doradca prezesa NIK „doświadczenia NIK wskazują, że są cztery główne obszary działalności instytucji publicznych, w których istnieje szczególne ryzyko zachowań korupcyjnych”<sup>52</sup>. Pierwszym

z tych obszarów jest wydawanie decyzji uznaniowych przez organy władzy publicznej. Instytucje te często działają na zasadzie uznania, określają jakiś stan i od ich oceny uzależniona jest decyzja administracyjna w danej sprawie. W takich przypadkach istnieje naturalne ryzyko korupcji, ponieważ może mieć miejsce pokusa, by wynik uznania uzależnić od korzyści osobistej lub majątkowej<sup>53</sup>.

Kolejnym obszarem ryzykownych zachowań korupcyjnych według NIK są kontrakty na granicy sektora publicznego i prywatnego. Istnieje obawa, że jakaś osoba lub grupa osób ze chce uzyskać nienależną własną korzyść kosztem majątku publicznego. Niebezpieczeństwo to dotyczy przede wszystkim prywatyzacji, ponieważ zachodzi zagrożenie sprzedaży majątku publicznego podmiotom prywatnym znacznie poniżej jego wartości rynkowej. Trzeci obszar to sfera wykonywanych przez państwo funkcji kontrolnych i policyjnych. Pełnienie funkcji związanych z nakładaniem sankcji lub kar, ściganiem, kontrolowaniem w oczywisty sposób niesie za sobą ryzyko zachowań korupcyjnych. Obywatele za pomocą korupcji chcą uzyskać przychyłność funkcjonariuszy.

Obszar dystrybucji dóbr deficytowych to czwarta sfera zagrożona korupcją. Zawsze kiedy władza publiczna coś dzieli, np. dotacje, limitowane koncesje, zasiłki możemy spotkać się z zagrożeniem, że osoba ubiegająca się o nie będzie próbowała zdobyć nienależne jej dobra albo też funkcjonariusz mający wpływ na podział tych dóbr, będzie uzależniał ich przydział od uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej. Zdefiniowanie tych obszarów ryzyka korupcyjnego ma bardzo praktyczne znaczenie dla NIK. Jeżeli kontrola odbywająca się w instytucji publicznej dotyczy któregośkolwiek z wyżej wymienionych obszarów, Izba zawsze uwzględni w kontroli tematykę zagrożenia korupcją oraz bada, czy w kontrolowanej działalności występują mechanizmy korupcjogenne.

Dla zwiększenia ryzyka korupcji zasadnicze znaczenie mają następujące mechanizmy korupcjogenne: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak wymaganej jawności postępowania, brak lub słabość kontroli. Dowolność postępowania to sytuacja, w której urzędnik ma niczym nieograniczony zakres swobody postępowania, co skutkuje możliwością załatwienia sprawy w sposób dowolny, może postępować według własnego widzimisie. Dowolność należy odróżnić od uznanio-

wości. Uznaniowość jest prawnie uznanym sposobem działania administracji publicznej. Niebezpieczeństwo korupcji zaczyna się, gdy uznaniowość nie ma jasno określonych granic i przekształca się w dowolność. Dowolności postępowania urzędników sprzyjają nieprecyzyjne, niejasne przepisy prawa. Ustawodawca niejednokrotnie używa zwrotu, że dany urzędnik czy instytucja może podjąć jakąś decyzję. Ten wyraz może często bywa źródłem dowolności postępowania a przez to zwiększa niebezpieczeństwo zachowań korupcyjnych.

Wielokrotnie w ustawach znajdują się przepisy zawierające stwierdzenia niejednoznaczne, które są później różnie interpretowane przez urzędy oraz przez sądy. Ta dowolność interpretacyjna również stanowi źródło ryzyka korupcją. O dowolności postępowania możemy mówić także w sytuacji, gdy prawo jest wprawdzie jasne i precyzyjne, ale urzędnik je łamie. Tytułem przykładu można podać sytuację, gdy urzędnik dokonuje zamówienia z wolnej ręki, a powinien zrobić tak jak nakazują przepisy prawa, w drodze przetargu. Dowolność postępowania wyrażać się także może w postaci nierównego traktowania podmiotów czy osób w postępowaniu konkretnej instytucji czy danego urzędnika. Może się to przejawiać na przykład w określaniu niejednoznacznych oczekiwań, kryteriów, a tym samym w preferowaniu jednych podmiotów a dyskryminowaniu innych przy zamówieniach publicznych, zatrudnianiu pracowników w urzędach<sup>54</sup>.

Kolejnym mechanizmem korupcyjnym jest konflikt interesów. Ma on miejsce wtedy, gdy urzędnik wykonujący zadania władzy publicznej również prowadzi inną działalność albo jest powiązany z działalnością, która pozostaje w sprzeczności z pełnioną funkcją. Chodzi tu zwłaszcza o takie kolizje, które kwestionują zaufanie do urzędnika, że jest on bezstronny. Omawiany problem może mieć miejsce w sytuacji, w której urzędnik administracji budowlanej jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą w obszarze projektów budowlanych zatwierdzanych przez urząd, w którym pracuje. Konfliktowi interesów zapobiegają różne przepisy prawa, między innymi te stanowiące zakaz łączenia różnych funkcji i działalności, jak np. zakaz łączenia mandatu radnego i prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku samorządowego. Pragmatyki służbowe zawierają także przepisy zakazujące łączenia funkcji z prowadzeniem

działalności, która może wywoływać zastrzeżenia co do bezstronności w załatwianiu spraw. Dotyczy to np. sędziów, prokuratorów. Ważne są również przepisy zabraniające urzędnikom partycypowania w rozstrzyganiu własnych spraw albo spraw osób najbliższych oraz przewidujące nakaz wyłączenia urzędnika od rozpatrywania spraw, gdzie z jakichś względów jego bezstronność może być kwestionowana.

Brak wymaganej jawności to następne negatywne działanie władz publicznych powodujące zwiększenie ryzyka korupcji. Co do zasady, działalność władz publicznych powinna być jawna. Zasada ta wynika z Konstytucji RP, a doprecyzowują ją przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>55</sup>. Dopuszczają one jednak pewne wyjątki, jak chociażby ochronę tajemnicy państwowej i ochronę danych osobowych. Jeżeli władza publiczna ukrywa przed społeczeństwem to, co powinno być transparentne, można podejrzewać, że ma to na celu ukrycie zachowań korupcyjnych. Przykładem może być sytuacja, w której nie ma jawnej listy pacjentów oczekujących na deficytowe świadczenia medyczne, co może rodzić podejrzenie, że przy udostępnianiu tych świadczeń doszło do korupcji polegającej na przyspieszeniu świadczenia jednym pacjentom kosztem drugich<sup>56</sup>. Brak wymaganej jawności postępowania dotyczyć może planów działania władz publicznych, a także działalności już dokonanej.

Ostatnim mechanizmem korupcyjnym jest brak lub słabość kontroli. Urzędnik powinien pracować w przekonaniu, iż jego działalność może być zawsze kontrolowana oraz jeśli dopuści się jakiegось rodzaju nieprawidłowości, to zostanie to ujawnione w wyniku kontroli. Urzędnik nie może czuć się bezkarny, musi mieć świadomość, że to co robi może być w każdym czasie skontrolowane. Jednym z rodzajów samokontroli wewnętrznej jest przestrzeganie zasady wielu par oczu. Chodzi w niej o stosowanie takich praktyk, by nie dochodziło do nadmiernej koncentracji uprawnień w ręku jednego urzędnika, aby czynności urzędowe były rozdzielane w miarę możliwości między różnych urzędników oraz, żeby funkcjonował mechanizm wzajemnego patrzenia sobie na ręce. Nie ulega wątpliwości, że trudniej jest skorumpować urzędnika, jeżeli przy podjęciu decyzji wymagany jest udział nie jednej, lecz większej liczby osób. Kontrole przeprowadzane przez NIK wskazują, że system kontroli w Polsce jest dość słaby, chociaż nastąpiła

lekka poprawa związana z wprowadzeniem obligatoryjnego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych.

## ROZDZIAŁ III

### DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ ZWALCZANIEM KORUPCJI

#### CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jest służbą specjalną, centralnym urzędem administracji rządowej, powołaną do życia w celu zwalczania korupcji w życiu gospodarczym i publicznym, zwłaszcza w instytucjach samorządowych i państwowych, jak również w celu zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa<sup>57</sup>. CBA zostało powołane do życia ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>58</sup>.

Na czele CBA stoi Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jest on centralnym organem administracji rządowej, który podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Kadencja Szefa CBA trwa cztery lata. Jest on powoływany i odwoływany przez premiera, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Działalność Szefa CBA podlega kontroli Sejmu. Reelekcja może nastąpić tylko raz. Na tle polskich służb specjalnych jest to jedyna funkcja, która wiąże się z kadencyjnością. Stanowiska Szefa CBA i zastępcy Szefa CBA nie można łączyć z inną funkcją publiczną. Nie mogą oni także być członkami partii politycznych, pozostawać w stosunku pracy z innymi pracodawcami, ani też podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą. Pierwszym Szefem CBA był Mariusz Kamiński. Funkcję tę sprawował w latach 2006–2009. Od roku 2009 do chwili obecnej jest nim Paweł Wojtunik, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Szef CBA wykonuje swoje zadania przy pomocy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które jest urzędem administracji rządowej. W CBA pracuje około 850 funkcjonariuszy i pracowników. Działalność CBA jest finansowana z budżetu państwa.

Funkcjonariusze CBA posiadają analogiczne uprawnienia do uprawnień Policji i Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Mogą stosować środki przymusu bezpośredniego, używać broni palnej, dokonywać zakupu kontrolowanego oraz wręczać łapówki kontrolowane (dokonywać prowokacji).

Do najważniejszych zadań CBA należy zwalczanie korupcji na styku sektora prywatnego i publicznego. Działalność Biura bazuje na czterech umownych filarach. Pierwszy z nich to czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz dochodzeniowo-śledcze, drugi czynności kontrolne, trzeci czynności analityczne, czwarty prewencja antykorupcyjna włącznie z edukacją antykorupcyjną skierowaną do społeczeństwa.

Pierwszy filar zadań CBA obejmuje rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, finansowaniu partii politycznych, wymiarowi sprawiedliwości, obowiązkowi podatkowym, rozliczeniom z tytułu subwencji i dotacji oraz innych. Funkcjonariusze CBA wykonują zadania tylko w zakresie właściwości Centralnego Biura Antykorupcyjnego i w tym obszarze przysługują im uprawnienia procesowe Policji. Uprawnienia te mogą być wsparte poprzez użycie wyjątkowych środków, takich jak działania pod przykryciem, kontrole operacyjne, techniki obserwacyjne. Liczba spraw operacyjnych CBA ma wyraźną tendencję wzrostową<sup>59</sup>. W roku 2006, gdy dopiero w połowie roku powstało Biuro spraw tych było tylko 33, w następnym roku już 177, w 2008 – 392 sprawy, w 2009 aż 625, a w 2010 – 586.

Filar drugi działalności CBA wiąże się z obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez te osoby. CBA ma za zadanie kontrolę prawidłowości i prawdziwości tych oświadczeń. Biuro zajmuje się również ujawnianiem przypadków nieprzestrzegania określonych prawem procedur w zakresie podejmowania oraz realizacji decyzji np. w dziedzinie komercjalizacji i prywatyzacji, udzielania zamówień publicznych i wsparcia finansowego. Liczba postępowań kontrolnych przeprowadzanych przez CBA wynosi ok. 100 rocznie.

Obszar trzeci obejmuje prowadzenie działalności analitycznej odnoszącej się do zjawisk występujących w sferze właściwości CBA i przedstawianie informacji na ten temat Sejmowi, Prezesowi Rady Ministrów i Prezy-

dentowi. Przykładem działalności w ramach wyżej wymienionych zadań jest realizacja koncepcji „tarczy antykorupcyjnej”. Pomysł ten powstał w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2008 r. Celem projektu jest stworzenie mechanizmów zapobiegawczych, które mają ograniczyć zagrożenie korupcją w dwóch obszarach – prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i zamówień publicznych o szacunkowej wartości powyżej 20 mln zł, realizowanych w ramach 10 ministerstw. W realizację tego programu zaangażowane są obok resortów także służby specjalne, m.in. CBA.

Centralne Biuro Antykorupcyjne kładzie bardzo duży nacisk na działalność w zakresie edukacji i prewencji antykorupcyjnej. Są to zadania mieszczące się w czwartym filarze. W ramach tych zadań CBA wydało następujące publikacje: „Instytucje antykorupcyjne w wybranych państwach świata”, „Poradnik antykorupcyjny dla urzędników”, „Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych” (również w wersji anglojęzycznej), „Mapa korupcji”, „Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców”, „I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Materiały pokonferencyjne”, „Informator o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym” oraz czasopismo „Przegląd Antykorupcyjny”<sup>60</sup>. Biuro stworzyło także specjalny portal „Serwis Edukacji Antykorupcyjnej” na stronie internetowej<sup>61</sup>. Serwis jest bazą zawierającą szeroki zakres informacji o regulacjach prawnych krajowych i międzynarodowych oraz publikacjach na temat korupcji. Zamieszczony jest tam również przegląd zjawisk korupcyjnych mających na celu promocję postaw i zachowań sprzyjających przeciwdziałaniu korupcji.

CBA wykonuje także czynności na polecenie prokuratora lub sądu w zakresie określonym w ustawie Kodeks postępowania karnego oraz w ustawie Kodeks karny wykonawczy<sup>62</sup>. Funkcjonariusze Biura podczas wykonywania czynności służbowych są zobowiązani do poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka niezależnie od jego pochodzenia, narodowości, przekonań politycznych lub religijnych albo światopoglądowych, sytuacji społecznej<sup>63</sup>.

CBA nie może przy wykonywaniu powierzonych jemu zadań korzystać z tajnej współpracy Prezydenta RP, członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu,

województw i wicewojewodów, posłów i senatorów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dyrektorów generalnych w ministerstwach, urzędach centralnych lub urzędach wojewódzkich, sędziów, prokuratorów, adwokatów, członków rady nadzorczej, członków zarządu oraz dyrektorów programów Telewizji Polskiej Spółka Akcyjna i Polskiego Radia Spółka Akcyjna wraz z oddziałami terenowymi, redaktorów naczelnych, dziennikarzy lub osób prowadzących działalność wydawniczą, rektorów, prorektorów szkół wyższych oraz innych określonych w art. 26 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>64</sup>.

CBA współpracuje w obszarze swojej właściwości z organizacjami międzynarodowymi, swoimi odpowiednikami oraz organami ścigania innych krajów na podstawie porozumień i umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów. Biuro współpracuje między innymi z EPAC (Europejskimi Partnerami Przeciwko Korupcji), EACN (Europejską Siecią Antykorupcyjną), Europol, Interpol, OLAF (Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Oszustw), a także oficerami łącznikowymi organów ścigania akredytowanymi w Polsce. Co więcej, przygotowano i przeprowadzono szereg spotkań, prezentacji dla delegacji zagranicznych, uczestników Projektu Zwalczania Prania Pieniędzy, delegacji parlamentarnych, samorządowców i przedstawicieli organów ścigania innych państw.

Jedną z realizowanych inicjatyw CBA jest przyjmowanie przedstawicieli organów ścigania, uczestniczących w wizytach studyjnych w ramach projektów finansowanych przez Unię Europejską<sup>65</sup>. Pracownicy CBA wzięli udział w przygotowaniu projektów o zasięgu międzynarodowym, np. projektu bliźniaczego dla Rumunii *Transition Facility* „Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”. Biuro prezentowało doświadczenia antykorupcyjne Polski w ramach programu budowania świadomości antykorupcyjnej, realizowanego przez Departament Sprawiedliwości USA, skierowanego w szczególności do przedstawicieli ukraińskich organów ścigania. CBA brało udział w unijnym projekcie bliźniaczym *Transition*

*Facility* w roku 2005 i 2006 (Intensyfikacja procesu wdrażania działań antykorupcyjnych w Polsce), pełniąc rolę głównego beneficjenta. CBA współpracuje także z ekspertami z Niemiec, Belgii i Holandii. Owoce tej współpracy był cykl szkoleń i warsztatów dla funkcjonariuszy CBA zorganizowanych w Polsce i w krajach partnerskich. Wydano także podręcznik „Europa bez korupcji. Studium przypadków. Kazusy polsko-niemiecko-belgijskie”<sup>66</sup>. Ważną inicjatywą są też organizowane przez CBA przy współpracy z innymi służbami i organizacjami Międzynarodowe Konferencje Antykorupcyjne odbywające się co roku w dniu 9 grudnia już od dwóch lat. Dzień ten jest Międzynarodowym Dniem Przeciwdziałania Korupcji. Konferencje gromadzą przedstawicieli zarówno nauki, jak i praktyki. Wygłaszane referaty oraz wymiana poglądów są przedmiotem postulatów w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Na tle ustawy o CBA rodzi się kilka wątpliwości. W ustawie o NIK w sposób jednoznaczny zdefiniowano zakres kontroli prowadzonych przez Izbę, np. kontrola pod kątem rzetelności i legalności. Ustawa o CBA nie reguluje konkretnie tej kwestii, ale zawiera ogólne wyrażenia „sprawdzanie przestrzegania, badanie i kontrola procedur podejmowania decyzji” nie wydają się zbyt precyzyjne. Zważywszy, że w ustawie o CBA nie wskazano granic zakresu kontroli, dowodzi to w sposób jednoznaczny, iż ta służba posiada uprawnienia do kontroli w dowolnym zakresie. Zarówno w doktrynie jak i w praktyce głębokie wątpliwości rodzi

kontrola osób fizycznych, które pełnią funkcje publiczne. W myśl art. 40 ustawy o CBA służba ta może prowadzić czynności kontrolne wobec podmiotów, w tym m.in. może dokonywać oględzin nieruchomości lub innych składników majątku.

W tym miejscu należy rozróżnić instytucję oględzin majątku od instytucji przeszukania, która znalazła swe umocowanie w kodeksie postępowania karnego. Należy wskazać, iż oględziny dokonywane są w trybie przepisów administracyjnych i dokonanie tej czynności nie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w formie postanowienia przez prokuratora bądź też sąd. Jest to więc dowód, iż wskazaną czynność należy uznać jako środek daleko ingerujący w prawa osób fizycznych, który pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą sądu. Z brzmienia literalnego tego przepisu można wywnioskować, że jest to sprzeczne z Konstytucją RP. Dokonywanie oględzin może również naruszać prawa bądź też interesy osób trzecich, które posiadają prawa do nieruchomości. Zgodnie z przepisami omawianej ustawy muszą się tej czynności w sposób bezwzględny poddać. Sprzeczność ponadto z ustawą zasadniczą powstaje w takim zakresie, w jakim ustawodawca nie przewidział żadnych środków odwoławczych od oględzin, a tym samym sprzeniewierzył się jednej z podstawowych zasad prawa, a więc zasady dwuinstancyjności. Dogłębna analiza problemu nasuwa wiele wątpliwości czy uprawnienia CBA nie są zbyt daleko idące a zarazem, czy mechanizm kontrolny przewidziany w ustawie nie zakłóca

**Tabela nr 1. Obszary tematyczne prowadzonych postępowań przygotowawczych przez CBA**

Obszar	2009 r.	2010 r.	2011 r.
Administracja samorządowa	Brak danych	9%	29%
Sektor gospodarczy	20%	18%	17%
Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości	10%	7%	10%
Służba zdrowia i farmacja	10%	11%	9%
Administracja centralna	10%	8%	8%
Programy unijne	Brak danych	Brak danych	6%
Terenowa administracja rządowa	35%	23%	5%
Administracja celna i skarbowa	5%	4%	5%
Wojsko	Brak danych	Brak danych	3%
Sport	Brak danych	Brak danych	3%
Inne	Brak danych	Brak danych	5%

Źródło: Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za rok 2011, 2010 i 2009.

działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby, które pełnią funkcje publiczne. Po wtóre czasookres, w którym funkcjonariusze CBA mogą dokonywać oględzin, a więc nawet do 9 miesięcy, wydaje się nadmiernie długim czasem dla ewentualnego wykorzystania tej instytucji zgodnie z jej przeznaczeniem.

Warto także zwrócić uwagę na kilka ciekawostek odnośnie wyników działalności CBA. Tabela nr 1. przedstawia zestawienie obszarów tematycznych, w których były prowadzone postępowania przygotowawcze przez funkcjonariuszy CBA w latach 2009–2011.

W 2011 r. nastąpił diametralny wzrost liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych w administracji samorządowej, w porównaniu do roku 2010 o 20%. W żadnym innym obszarze nie zanotowano aż tak gwałtownego wzrostu. W sektorze gospodarczym możemy zauważyć spadek prowadzonych spraw średnio o 1–2% rocznie. Podobna sytuacja ma miejsce w służbie zdrowia i farmacji oraz administracji centralnej. Liczba postępowań przygotowawczych na delikatnie zmieniającym poziomie utrzymuje się w organach ścigania i wymiarze sprawiedliwości, administracji celnej i skarbowej. Odnotowano tu w 2010 r. spadek o 1–2%, a następnie w 2011 r. wzrost o tyle samo. Interesująca sytuacja ma miejsce w terenowej administracji rządowej. W roku 2009 liczba postępowań przygotowawczych wynosiła 35% ogółu, w 2010 już tylko 23%, a w roku 2011 zaledwie 5%. Mogło to być spo-

wodowane wzmocnionymi działaniami prewencyjnymi podjętymi przez Biuro na przełomie lat 2010/2011.

Analiza danych zawartych w tabeli nr 2 w sposób jednoznaczny wskazuje, że w związku z prowadzonymi postępowaniami w latach 2006–2011 dokonywano zabezpieczeń na mieniu na łączne kwoty ok. 10–12 mln zł. Gwałtowny wzrost zabezpieczonych kwot nastąpił w roku 2011 w stosunku do lat poprzednich. Wartość zabezpieczonego mienia w roku 2011 wyniosła 50,6 mln zł. Pamiętać należy, iż ta statystyka niekoniecznie odzwierciedla zwiększenie ilości popełnionych czynów karalnych, lecz może być asumptem ujawnienia korupcji na większą skalę. Zestawienie tych cyfr może świadczyć o poważnym problemie, a zarazem patologii istniejącej w demokratycznym państwie prawa.

Tabela nr 3 przedstawia liczbę wszczętych i zakończonych postępowań operacyjnych przez CBA. Dane pochodzą z „Informacji o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego”, która jest corocznie publikowana papierowo oraz na stronach internetowych Biura. Z tabeli wynika, iż pomimo znacznej ilości postępowań operacyjnych tylko ich nieznaczna część została zakończona w roku 2009 ujawnieniem sprawcy przestępstwa i pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej. Dokonując porównań w czasookresie 2009–2011, można zauważyć, iż liczby przedstawione w kolumnach, pomimo iż się różnią,

**Tabela nr 2. Przybliżona wartość zabezpieczonego mienia przez CBA**

Rok	Kwota zabezpieczenia w mln zł
2006	11,5
2007	12,9
2008	10,1
2009	10,3
2010	11,0
2011	50,6

Źródło: Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za rok 2011, 2010 i 2009.

**Tabela nr 3. Liczba wszczętych i zakończonych postępowań operacyjnych przez CBA**

Rok	Liczba wszczętych postępowań operacyjnych	Liczba postępowań zakończonych operacyjnych
2009	625	195
2010	257	320
2011	256	227

Źródło: Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za rok 2011, 2010 i 2009.



to rozbieżności te nie są znaczne w stosunku rocznym do lat ubiegłych. Można więc uznać, że problem społeczny w zakresie korupcji pozostaje na stałym poziomie i pomimo ujawniania ciągle to nowych czynów przestępnych znajduje się kolejny potencjalny krąg osób, które wykorzystują pełnienie funkcji publicznych dla osiągnięcia korzyści majątkowych wbrew przepisom prawa.

3

### POLICJA I INNE ORGANY

Wśród szeregu zadań powierzonych Policji jest także wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw korupcyjnych<sup>67</sup>. Policja korzysta z nowych metod wykrywania i zwalczania tego rodzaju przestępczości. Ważną nowelizacją była zmiana art. 19 ustawy o Policji rozszerzająca krąg przestępstw, w których może być dokonana kontrola operacyjna. Dodano także art. 19a pozwalający na kontrolowane przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej. Są one obecnie najważniejszymi metodami walki Policji z korupcją<sup>68</sup>. Czynności te mogą być zastosowane jedynie w celu sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji na temat przestępstwa. Działanie przez policjantów w tym trybie nie powoduje nowego przestępstwa, a jedynie potwierdza już otrzymaną wiarygodną informację. Stosowanie prowokacji ma ściśle określone prawem granice. Nie może służyć sprawdzaniu uczciwości obywateli, a ma potwierdzić przestępczy proceder, o którym wcześniej Policja powzięła wiadomość.

W 2011 r. wszczęto 5652 postępowań karnych w sprawach o przestępstwa korupcyjne<sup>69</sup>. Zakończono w tym czasie 6674 postępowań (głównie z rok 2011, ale również z lat wcześniejszych). Aktywność śledcza policjantów pozwoliła na ujawnienie i potwierdzenie dowodowe 12 192 przestępstw korupcyjnych. Jest to o 2,4% mniej, niż rok wcześniej. Przestępstwa korupcyjne najczęściej mają miejsce w miastach o wielkości 50–100 tys. mieszkańców (miało tam miejsce 31,9% ogółu popełnionych przestępstw) oraz w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (22%). Względnie rzadko do przestępstw korupcyjnych dochodzi na wsi – 11,8%, podczas gdy dla ogółu przestępstw odsetek tych dokonywanych na wsi wynosi 22,4%. Inaczej także wygląda struktura wieku podejrzanych. Około 78,1 % podejrzanych o te przestępstwa

ukończyło 30 rok życia, podczas gdy w całym społeczeństwie podejrzanych powyżej 30 roku życia jest 53,3%. Status zawodowy podejrzanych również jest interesujący. Około 18,8% podejrzanych o korupcję to bezrobotni, a 66,1% to osoby pracujące legalnie w Polsce. Wśród podejrzanych było 297 rencistów i emerytów oraz 45 uczniów i studentów. Spośród 3482 podejrzanych 479 stanowiły kobiety. Do wykrycia sprawcy najczęściej dochodzi w wyniku wyteżonej pracy policjantów. Około 1905 podejrzanych zostało ustalonych dzięki pracy operacyjnej i śledczej funkcjonariuszy Policji, a 1181 zostało zatrzymanych na gorącym uczynku. Świadcowie wskazali 353 osoby, a 6 zgłosiło się samodzielnie na Policję. Jeśli chodzi o recydywę, to większość osób na drogę przestępstwa weszła po raz pierwszy (2624 podejrzanych do tej pory nie było karanych), 425 podejrzanych było karanych za inne przestępstwa niż korupcyjne, 139 za korupcyjne albo podobne, a o 294 brak jest danych. Kwoty łapówek również są zaskakujące. W 1198 przestępstwach płatnej protekcji łączna kwota wyniosła 4 469 154 zł, z kolei w 4348 przestępstwach sprzedajności funkcjonariusza publicznego (tj. art. 228 kk, 250a kk, 296a kk, 296b kk) około 6 390 255 zł.

O ilości przestępstw korupcyjnych świadczą dane przedstawione w tabeli nr 4. Ukazują one liczbę postępowań wszczętych przez policję w skali całego kraju. Przykład jednej jednostki zajmującej się wykrywaniem tego typu czynów karalnych nie może stanowić podstawy do wyciągnięcia wniosków co do skali zjawiska w całym kraju, ale obrazuje pewien wycinek rzeczywistości. Z danych zawartych w tabeli nr 1 w sposób jednoznaczny wynika, iż najwięcej czynów karalnych wypełniało znamiona z art. 228 § 1–4 kk, 229 § 3–4 kk. Znaczna część czynów dotyczyła również naruszeń z art. 231 § 1 i 3 kk.

Spośród danych zawartych w analizowanej tabeli wynika, że wobec łącznie stwierdzonych przestępstw w ilości 12 192 znaczna część przestępstw pozwoliła na ustalenie ich sprawców, a w konsekwencji przejście w fazę in personam postępowań karnych i postawienia zarzutów osobom podejrzanim. Należy pamiętać, że powyższa statystyka nie obrazuje w pełni nagannych zachowań korupcyjnych w polskim społeczeństwie, albowiem

wiele spraw w ogóle nie ujrzało światła dziennego. Aktualnie dość szeroko stypizowanie w kodeksie karnym przepisów prawa sankcjonujących zachowania o charakterze korupcyjnym w sposób właściwy winno odstraszać potencjalnych sprawców od popełniania przestępstw.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) jest instytucją, która jako jedna z kilku służb jest uprawniona do prowadzenia działań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Uprawnienie to przyznaje Agencji Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>70</sup>. W roku 2007 Sejm uchwalił poprawkę przywracającą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego kompetencje rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których jest mowa w Ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>71</sup>. Za trafnością tej decyzji przemawia to, że działania korupcyjne bardzo często nie są przestępstwem „samodzielnym”. Korupcja może stanowić

narzędzie w rękach obcych służb specjalnych lub grup przestępczości zorganizowanej i to właśnie ABW ma możliwości pełnej oceny skali zagrożenia<sup>72</sup>. Agencja jest zobowiązana do zwalczania korupcji w przypadku, gdy zjawisko to – ze względu na skalę, osobę sprawcy lub przedmiot decyzji – może godzić w bezpieczeństwo państwa.

ABW wykorzystuje swoje kompetencje, aby zwalczać przestępstwa korupcyjne wśród tych urzędników i funkcjonariuszy publicznych, którzy są objęci ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jest to istotne wskazanie na to, w jakim obszarze korupcja szczególnie zagraża państwu. Podkreślenia wymagają przesłanki, zgodnie z którymi ABW jest właściwa rzeczowo do ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych. Pierwszą przesłanką jest podmiot przestępstwa, tj. osoba pełniąca funkcje publiczne, z tym że chodzi nie o wszystkie osoby pełniące te funkcje, a tylko te, które są enumeratywnie wyliczone w art. 1 i 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia

**Tabela nr 4. Przestępstwa korupcyjne w 2011 roku**

Kodeks karny	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych	Liczba podejrzanych
Art.228 § 1–4 kk – sprzedajność funkcjonariusza publicznego	304	4 049	327
Art. 228 § 5 – j.w. kk – postać kwalifikowana	2	2	2
Art. 228 § 6 kk –sprzedajność funkcjonariusza publicznego w obcym państwie	3	0	0
Art. 229 § 1–2 kk – przekupstwo funkcjonariusza publicznego	442	740	502
Art. 229 § 3–4 – j.w. kk – postać kwalifikowana	1023	2927	1641
Art. 229 § 5 kk – przekupstwo funkcjonariusza publicznego w obcym państwie	0	8	3
Art. 230, 230a kk – płaćna protekcja	101	1197	333
Art. 231 § 1 i 3 kk – nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków	3604	2545	333
Art. 231 § 2 – j.w. kk – postać kwalifikowana	78	426	103
Art. 250a kk – korupcja wyborcza	34	157	150
Art. 296a kk – korupcja gospodarcza	59	42	16
Art. 296b kk – korupcja sportowa	2	99	72
Wszystkie	5652	12192	3482

<sup>70</sup> Źródło: [http://statystyka.policja.pl/portal/st/840/75068/Przestępstwa\\_korupcyjne\\_w\\_2011\\_roku.html?search=8190802](http://statystyka.policja.pl/portal/st/840/75068/Przestępstwa_korupcyjne_w_2011_roku.html?search=8190802).

działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne. Poza wskazany krąg osób działalność Agencji nie powinna wykraczać. Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit c ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu wskazuje drugą przesłankę, tj. „jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa”. Przesłanka ta ma charakter bardzo ocenny. Co do zasady ABW stoi na stanowisku, że korupcja osób zatrudnionych w urzędach państwowych lub zajmujących kierownicze stanowiska państwowe może zagrażać bezpieczeństwu państwa, przede wszystkim w aspekcie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych<sup>73</sup>. Spełnienie ustawowych przesłanek oraz dokonanie prawidłowej oceny zgromadzonych materiałów to element pracy, któremu w Agencji poświęca się szczególną uwagę. Kwestia ta jest istotna, gdyż w przypadku zamiaru skorzystania z takich uprawnień jak kontrola operacyjna i kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej, element właściwości rzeczowej ABW jest poddawany ocenie przez Prokuratora Generalnego, który to w trybie określonym w ustawie o ABW i AW wyraża zgodę na przeprowadzenie tego rodzaju działań. Co więcej, właściwość rzeczowa Agencji w odniesieniu do wykrywania sprawców przestępstw korupcyjnych jest brana pod uwagę w sytuacji powierzenia pionowi postępowań karnych ABW przez Prokuraturę do prowadzenia postępowań przygotowawczych.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie posiada uprawnień do wykrywania oraz ścigania wszystkich zachowań korupcyjnych wypełniających znamiona przestępstw określonych w kodeksie karnym. Wymienione przesłanki określają różnicę pomiędzy uprawnieniami ABW a CBA oraz Policji. Zapisy ustaw o Policji i CBA nie zawierają takich ograniczeń jakie zawiera ustawa o ABW. Odzwierciedlają to także wyniki statystyczne Agencji, które nigdy nie będą na porównywalnym poziomie z wynikami Policji i CBA.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego aktywnie uczestniczy w programie „tarcza antykorupcyjna”. Ma to miejsce w takich obszarach programu jak: zamówienia publiczne o wartości powyżej 20 mln zł, spółki Skarbu Państwa o największym znaczeniu dla prywatyzacji, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowane w poszczególnych resortach, podmioty, których prywatyzacja będzie miała znaczenie dla bezpieczeństwa i interesów pań-

stwa. Czynności ABW w ramach podanych obszarów sprowadzają się do: prowadzenia postępowań karnych, których przedmiotem jest prywatyzacja podmiotów oraz nieprawidłowości w przetargach publicznych, monitorowania zamówień publicznych i postępowań prywatyzacyjnych, przedstawiania odbiorcom zewnętrznym wiadomości na temat zagrożeń dla prywatyzacji, prowadzenia specjalistycznych szkoleń dla urzędników oraz pełnomocników ochrony w instytucjach państwowych. Czynności związane z przedstawianiem wiadomości w zakresie zagrożeń dla prywatyzacji oraz prowadzeniem szkoleń mają charakter działań prewencyjnych<sup>74</sup>. W związku z tym te zaangażowanie Agencji w przeciwdziałanie korupcji wykracza poza działania operacyjne i śledcze, które kojarzą się większości osób z jedynym zadaniem ABW. ABW pełni także funkcje kontrolne i analityczne w stosunku do urzędników państwowych, np. jednym z elementów postępowania sprawdzającego przy ubieganiu się o certyfikat bezpieczeństwa, który upoważnia do dostępu do tajemnicy państwowej, jest dokładna kontrola oświadczeń majątkowych i rozliczeń podatkowych.

Dane przedstawione na wykresie nr 1 pozwalają stwierdzić, że w latach 2005–2007 liczba osób podejrzanych o korupcję w sprawach prowadzonych przez ABW systematycznie wzrastała. W 2005 r. było 179 podejrzanych, w 2006 – 193, w 2007 – 332. Z kolei od roku 2007, gdy ilość osób podejrzanych przekroczyła trzysta, można zaobserwować tendencję spadkową. W 2008 r. liczba podejrzanych zmniejszyła się o 60 osób w stosunku do roku 2007, a w roku 2009 o 38 osób w stosunku do roku 2008.

W zakresie korupcji śledztwa, które prowadzi ABW należą do spraw skomplikowanych i złożonych<sup>75</sup>. Wynika to z mechanizmu korupcyjnego, który znacznie odbiega od klasycznego schematu sprowadzającego się do sytuacji, gdzie osoba zainteresowana daje łapówkę drugiej osobie oczekującą w zamian określonego zachowania. Korzyść osobista lub majątkowa ma charakter „ukryty”, znajduje odzwierciedlenie w prowizjach, fakturach albo opłaceniu określonych przedsięwzięć. W większości przypadków przestępstwa korupcyjne mają związek z innymi czynnymi zabronionymi. Wychodzą one na jaw w toku gromadzenia materiału dowodowego w postępowaniu.

Zaangażowanie funkcjonariuszy ABW w realizację powierzonych czynności w zakre-

sie przeciwdziałania oraz zwalczania korupcji pozwala stwierdzić, że instytucja ta jest ważnym ogniwem w systemie państwa. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego pełni ogromną rolę w ściganiu sprawców przestępstw korupcyjnych, jak i w przeciwdziałaniu korupcji.

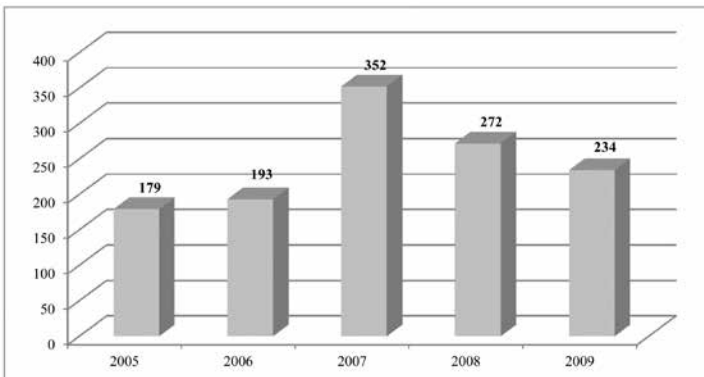
Kolejną służbą walczącą z procederem korupcji jest Służba Celna. W odróżnieniu od uprawnień jakie posiadają inne służby mundurowe, Służba Celna nie ma kompetencji organów ścigania w obszarze zwalczania przestępczości, także tej korupcyjnej. Przysługują jej jedynie środki administracyjne i organizacyjne. Prowadzone przez Służbę postępowania wyjaśniające lub kontrolne mogą co najwyżej uprawdopodobnić występowanie tych zjawisk. Stąd też zwalczanie korupcji zazwyczaj odbywa się przy współdziałaniu także innych służb<sup>76</sup>. W roku 2011 rozszerzono zakres obowiązków dla komórek kontroli wewnętrznej oraz przeciwdziałania korupcji w izbach celnych, zobowiązując je do podejmowania przedsięwzięć mających na celu opracowanie rozwiązań organizacyjnych zapobiegających korupcji, sporządzanie okresowych analiz skali zagrożenia przestępczością korupcyjną na terenie podporządkowanym izbie celnej oraz podejmowanie działań wyjaśniających, gdyby powzięto informację o możliwości wystąpienia procederów korupcyjnych. Co więcej, Służba Celna realizuje projekt „Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+”. Jest to kompleksowy dokument na rzecz zwalczania oraz przeciwdziałania korupcji w Służbie Celnej. Ma na

celu unowocześnienie i zreformowanie obszarów działania Służby Celnej.

Kolejną instytucją, której jednym z zadań jest zapobieganie korupcji, jest Urząd Kontroli Skarbowej. Do jego głównych uprawnień należy możliwość przeprowadzania kontroli skarbowej oraz wywiadu skarbowego. Kontrola skarbowa ma na celu ochronę interesów oraz praw majątkowych Skarbu Państwa i zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych, a także innych należności stanowiących dochód budżetu państwa albo państwowych funduszy celowych. Kontrola skarbowa ma również badać zgodność z obowiązującym prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych, zwalczanie i przeciwdziałanie naruszeniom prawa w zakresie obrotu towarowego z zagranicą oraz obrotu towarami przywozonymi z zagranicy, a także ujawnianie i zapobieganie przestępstw korupcyjnych wśród osób zatrudnionych czy też pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych bezpośrednio podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Wywiad skarbowy jest jedną z form wykonywania kontroli skarbowej. Czynności wywiadu skarbowego pozwalają gromadzić, przetwarzać oraz wykorzystywać informacje o osobach oraz ich dochodach, rzeczach podlegających kontroli skarbowej w celu ustalenia należności wobec państwa. Wywiad swym zakresem obejmuje czynności operacyjno-rozpoznawcze pozwalające na: kontrolę

**Wykres nr 1. Liczba osób podejrzanych o korupcję w latach 2005–2009**



Źródło: A. Gradowski, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji*, w: „I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010) materiały pokonferencyjne”, Warszawa 2011, s. 83.

finansów jednostek samorządowych, określenie rzetelności wskazanych podstaw opodatkowania, kontrolę towarową z zagranicą oraz ujawnianie i zapobieganie korupcji.

## ROZDZIAŁ IV

### ZJAWISKO KORUPCJI W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

3

#### METODOLOGIA BADAŃ

Celem badań podjętych w niniejszej pracy było poznanie skali zagrożenia przestępstwami korupcyjnymi w społeczeństwie oraz jego ogólnej reakcji na proceder korupcji, a także ocena działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Poznanie rzeczywistych rozmiarów i rodzajów niebezpiecznych zachowań korupcyjnych może posłużyć do skierowania odpowiednich działań legislacyjnych na zagrożone obszary. Może także pomóc wyspecjalizowanym instytucjom w obraniu właściwych kierunków działań, aby skutecznie walczyć z korupcją wśród obywateli i funkcjonariuszy publicznych, gdyż skutki tego procederu nierzadko odczuwa każdy z nas.

Wobec powyższego głównym problemem badawczym pracy magisterskiej będzie pytanie: Jaka jest społeczna reakcja na zjawisko korupcji?

Rozwiązanie głównego problemu badawczego wymaga wyszczególnienia problemów o mniejszym stopniu ogólności. Służą temu sformułowane pytania szczegółowe:

1. Czy respondenci mieli do czynienia ze zjawiskiem korupcji?
2. Jaka byłaby ich reakcja na przestępstwo korupcyjne, gdyby mieli z nim do czynienia?
3. Jak oceniają działalność służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji?

4. Które rodzaje korupcji uważają za największe zagrożenie dla społeczeństwa?

W celu rozwiązania głównego problemu badawczego oraz problemów szczegółowych, jako metodę badawczą wybrano kwestionariusz ankiety. Skonstruowany został w oparciu o 16 pytań w taki sposób, aby wyeliminować dodatkowe komentarze. Posłużono się dwoma rodzajami pytań: otwartymi i zamkniętymi. Pytania zamknięte zwane w literaturze też skategoryzowanymi są wygodne ze względu na ułatwienie opracowania końcowych wyników. Są także wygodniejsze dla respondenta, gdyż nie wymagają dłuższych wypowiedzi i skracają czas wypełniania kwestionariusza. Należy podkreślić, że „mogą upraszczać rzeczywistość”<sup>77</sup>. Jednym z tego powodów może być fakt trudności sformułowania wszystkich możliwych alternatyw odpowiedzi. Z kolei pytania otwarte pozwalają respondentowi na spontaniczną wypowiedź. Jednak podstawowa wada jest taka, iż ankietowani niechętnie na takie pytania odpowiadają. Zastosowanie kwestionariusza ankiety pozwoli poznać skrawek rzeczywistych rozmiarów zagrożenia, jakie niesie za sobą korupcja. Da możliwość zapoznania się z oceną respondentów dotyczącą skali zagrożenia oraz występowania różnych rodzajów korupcji w społeczeństwie.

Uzyskane dane posłużą następnie do opracowania odpowiednich zestawień statystycznych. Wyniki badań poddanych analizie, przedstawione zostaną w postaci tabel. Badanie zostało przeprowadzone w maju 2012 r. na potrzeby niniejszej pracy magisterskiej. Objęło grupę 50 anonimowych respondentów. Były nimi osoby w różnym wieku oraz różnej płci. Szczegółowe wyniki odnośnie wieku badanej grupy zawiera tabela nr 5, odnośnie płci tabela nr 6.

Wśród badanych 80% stanowiły osoby w wieku od 20 do 26 lat (40 osób), 12% osoby w grupie wiekowej 27–40 lat (6 osób) oraz 8% osoby powyżej 40 roku życia (4 osoby).

Tabela nr 5. Przedział wiekowy grupy badawczej

Wiek	Ilość respondentów	% badanych (N=50)
15–19	0	0
20–26	40	80
27–40	6	12
Powyżej 40	4	8

Źródło: Wyniki badań własnych.

Tabela nr 6. Pleć badanych respondentów

Kobiety	% badanych (N=50)	Mężczyźni	% badanych (N=50)
33	66	17	34

Źródło: Wyniki badań własnych.

Tabela nr 7. Status zawodowy grupy badawczej

Status zawodowy	Ilość respondentów	% badanych (N=50)
uczeń	0	0
student	29	58
pracujący	21	42
żadne z powyższych	0	0

Źródło: Wyniki badań własnych.

Tabela nr 8. Miejsce zamieszkania grupy badawczej

Miejsce zamieszkania	Ilość respondentów	% badanych (N=50)
wieś	11	22
miasto do 50 tys. mieszkańców	22	44
miasto od 50 do 300 tys. mieszkańców	9	18
miasto powyżej 300 tys. mieszkańców	8	16

Źródło: Wyniki badań własnych.

W badanej grupie przeważają kobiety, których jest 33, co stanowi 66% badanych, mężczyzn jest 17, co stanowi 34% badanych.

Studenci, którzy wypełnili ankietę stanowili 58% ogółu badanych, reszta to osoby pracujące, których było 42%. Nikt z respondentów nie był uczniem.

Wśród ankietowanych przeważają osoby zamieszkujące miasta do 50 tys. mieszkańców – jest ich 22, co stanowi 44% grupy badawczej. Następnie respondenci wybrali jako miejsce zamieszkania wieś – 11 osób (22%), miasto od 50 do 300 tys. mieszkańców – 9 osób (18%), miasto powyżej 300 tys. mieszkańców – 8 osób (16%).

Przedstawiając wyniki moich badań na początku przeanalizuję wiedzę respondentów na temat korupcji w ogólności. Następnie omówię przedstawioną przez nich ocenę zagrożenia oraz występowania korupcji w społeczeństwie.

Na końcu przyjrze się ich opinii na temat służby specjalnej wyspecjalizowanej do walki z korupcją.

Podsumowując wyniki moich analiz, postaram się wyprowadzić wnioski, które wykorzystam w rozdziale piątym mojej pracy, poświęconym zwiększeniu efektywności walki z korupcją.

### WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Pierwsze zadane pytanie dotyczyło osobistych kontaktów respondentów z korupcją. Z wyników badań CBOS przeprowadzonych w 2010 r. wynika, iż 87% Polaków uważa, że korupcja stanowi duży problem społeczny<sup>78</sup>. W przedmiotowej ankiecie 64% respondentów potwierdziło, iż zetknęło się osobiście z korupcją, z kolei 36% udzieliło odpowiedzi negatywnej. Daje to podstawy do twierdzenia, iż

Tabela nr 9. Osobiste kontakty z korupcją respondentów

Tak	% badanych (N=50)	Nie	% badanych (N=50)
32	64	18	36

Źródło: Wyniki badań własnych.

w większości społeczeństwo zna ten rodzaj patologii, słyszało o nim, bądź miało bezpośrednią styczność. Szczegółowe wyniki odpowiedzi na to pytanie zawiera tabela nr 9.

Drugie pytanie miało na celu poznanie reakcji obywateli na zaistniałe przestępstwa korupcyjne. Aż 19 osób opowiedziało się za odpowiedzią, iż raczej nie zawiadomiliby oni organów ścigania. Dziwi fakt takiej reakcji. Może to być spowodowane brakiem zaufania do organów ścigania oraz obawą utraty pracy lub „ciągnięciem po sądach”<sup>79</sup>. Właściwą postawę prezentuje tylko 22% ankietowanych, którzy zdecydowanie lub raczej powiadomiliby organy ścigania. Ponad 25% nie wie jak zachowałoby się w takiej sytuacji. Może jest to przyczyną braku świadomości, iż osoba zgłaszająca zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa może skorzystać z instytucji świadka in cognito, a tym samym jej dane osobowe nie zostaną ujawnione w toku postępowania karnego, jak i później. Oswajani od dziecka z brakiem reakcji na „małą korupcję”, obywatele obawiają się, że ich poczucie sprawiedliwości zostanie niewłaściwie odebrane<sup>80</sup>. Akceptują taki stan rzeczy, bo jest to dla nich bardziej „wygodne”. Szczegółowe odpowiedzi na pytanie drugie przedstawia tabela nr 10.

W trzecim pytaniu zapytano respondentów czy kiedykolwiek wręczyli łapówkę. Zadowolający jest fakt, że 90% z nich odpowiedziało na to pytanie negatywnie. Z drugiej strony 10% przyznało, iż wręczało osobiście łapówkę. W wyniku badań przeprowadzonych przez zespół kierowany przez prof. A. Siemaszko w latach 2009–2011 stwierdzono, że 18% an-

kietowanych znalazło kogoś kto osobiście wręczył łapówkę<sup>81</sup>. Zadowolające jest, że odpowiedzi w tym pytaniu oscylują w granicach ok. 20%. Wyniki wskazań ankietowanych zawiera tabela nr 11.

Czwarte pytanie miało charakter pytania otwartego. Odpowiedzieć na to pytanie mieli tylko ci respondenci, którzy w pytaniu nr 3 udzielili pozytywnej odpowiedzi. Dotyczyło ono powodów wręczenia łapówki. Dwie osoby wskazały, że decyzja o wręczeniu łapówki była dobrowolna i dotyczyła w jednym przypadku ogólnie służby zdrowia, druga osoba napisała, że chodziło o uzyskanie zwolnienia lekarskiego. Pozostałe trzy osoby wręczyły łapówkę podczas kontroli drogowej w celu uniknięcia mandatu. Dwie z nich zrobiły to dobrowolnie, jedna otrzymała taką sugestię od policjanta. Ankietowani byli w większości osobami w młodym wieku, być może z racji niskich dochodów (gdyż nie wszyscy byli osobami pracującymi) wybrali drogę wręczenia łapówki podczas kontroli drogowej, gdyż niekiedy policjanci odstępują od wypisania bardzo wysokich mandatów już za kwotę 20–50 zł. Chęć uzyskania zwolnienia lekarskiego może być niekiedy spowodowana niechęcią do zajęć wychowania fizycznego w szkole lub uniknięciem trudnego sprawdzianu, egzaminu, czy też uzyskaniem dodatkowego „urlopu” w pracy.

Piąte pytanie dotyczyło reakcji respondenta/ki na propozycję przyjęcia łapówki w zamian za odstąpienie od wykonania czynności służbowych. Było to pytanie zamknięte. W takiej sytuacji nie wiedziałoby jak się zachować 10% ankietowanych, 4% zdecydowanie by ją przy-

**Tabela nr 10. Zawiadomienie organów ścigania o przestępstwie korupcyjnym**

Odpowiedzi	Liczba respondentów	% badanych (N=50)
Zdecydowanie tak	4	8
Raczej tak	7	14
Raczej nie	19	38
Zdecydowanie nie	7	14
Trudno powiedzieć	13	26

Źródło: Wyniki badań własnych.

**Tabela nr 11. Wręczenie łapówki przez respondentów**

Tak	% badanych (N=50)	Nie	% badanych (N=50)
5	10	45	90

Źródło: Wyniki badań własnych.

jęło, 10% raczej by przyjęło, 34% raczej by jej odmówiło, a aż 42% zdecydowanie by jej odmówiło. Jest to zadowalający wynik, gdyż po zsumowaniu, 76% ankietowanych nie popęłiłoby przestępstwa łapownictwa biernego. Szczegółowe wyniki odpowiedzi na to pytanie przedstawia tabela nr 12. W tym miejscu warto przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego zrealizowanego na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przez zespół białostockich naukowców. Projekt pt. „Monitoring, identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli” był realizowany w latach 2008–2010. Pytanie piąte w omawianej ankiecie zostało zadane obywatelom nie będącym funkcjonariuszami publicznymi. W projekcie podobne pytanie zostało zadane funkcjonariuszom CBA, prokuratorom, funkcjonariuszom Służby Więziennej, Straży Granicznej i policjantom. Zdecydowana większość respondentów (80%) nie obawia się propozycji korupcyjnej. Wśród funkcjonariuszy CBA panuje w 93% brak niepokoju w związku z korupcją. Z kolei prokuratura wyróżnia się „najniższym odsetkiem ankietowanych niepodzielających

obaw przed propozycjami korupcyjnymi (77%)”<sup>82</sup>. Wyniki odpowiedzi na pytanie piąte przedstawia tabela nr 12.

Pytanie szóste polegało na dokonaniu oceny występowania podanych ośmiu rodzajów korupcji. Ankietowani uznali, że korupcja bardzo często występuje na pierwszym miejscu wśród polityków, następnie w służbie zdrowia, w gospodarce, w czasie wyborów, w policji, w szkolnictwie wyższym, w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości. Aż 40% badanych (20 osób) uważa, że korupcja nie występuje w szkolnictwie wyższym, podczas gdy tylko 10% jest zdania, że tam to zjawisko występuje. Odpowiedzi na to pytanie zawiera tabela nr 13.

W pytaniu siódmym chciano poznać pobudki kierujące respondentami przy szeregowaniu występowania różnych rodzajów korupcji pytania ósmego w podanej przez nich kolejności. Pytanie miało charakter otwarty. Odpowiedziało na nie 76% ankietowanych. Wśród nich 78% osób do podanej przez nich oceny w pytaniu szóstym skłoniły opinie znajomych, doniesienia z mediów i prasy. Podawali oni także jako powód własne doświadczenia. Osoby,

**Tabela nr 12. Reakcja respondentów na propozycję korupcyjną**

Odpowiedzi	Liczba respondentów	% badanych (N=50)
Zdecydowanie tak	2	4
Raczej tak	5	10
Raczej nie	17	34
Zdecydowanie nie	21	42
Trudno powiedzieć	5	10

Źródło: Wyniki badań własnych.

**Tabela nr 13. Ocena występowania rodzajów korupcji w Polsce\***

Rodzaj korupcji	1	2	3	4	5	6	7	8
Polityczna	22	7	5	3	3	2	4	4
Wyborcza	11	4	7	3	7	2	8	8
Gospodarcza	15	10	5	3	2	6	4	5
W służbie zdrowia	17	5	6	6	6	3	2	5
W administracji publicznej	4	5	5	8	14	5	6	4
W policji	6	10	12	5	5	2	5	5
W wymiarze sprawiedliwości	3	6	7	5	6	7	7	9
W szkolnictwie wyższym	5	7	4	3	1	6	4	20

Źródło: Wyniki badań własnych.

Skala ocen: 1–8, gdzie 1 – występuje bardzo często, 8 – nie występuje.

\*Odsetki nie sumują się do 50, gdyż respondenci mogli dać kilku rodzajom tę samą ocenę.



które wyłącznie określiły powody takiej oceny jako ich własną opinię stanowiły 22% ogółu ankietowanych, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie. W badaniach zespołu prof. A. Siemaszko aż 70% ankietowanych uznało jako najbardziej skorumpowaną profesję zawód lekarza oraz sędziego sportowego<sup>83</sup>. Można to porównać do wyników pytania poprzedniego, w którym 17 osób jako najbardziej rozpowszechniony rodzaj korupcji wskazało korupcję w służbie zdrowia.

Według badań Transparency International najbardziej zagrożonymi obszarami życia publicznego są sektory, w których wykorzystywane są środki z budżetu państwa, a więc majątek o dużej wartości materialnej. Do obszarów narażonych na korupcję organizacja ta zalicza: oświatę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, zamówienia publiczne i samorządy<sup>84</sup>.

Pytanie ósme brzmiało podobnie do pytania szóstego. Chodziło w nim jednak o dokonanie oceny zagrożenia dla społeczeństwa występowania korupcji w podanych dziedzinach. Najwięcej osób uznało za bardzo groźną korupcję w służbie zdrowia, dalej wśród polityków i policjantów, w wymiarze sprawiedliwości, w administracji publicznej, podczas wyborów, w szkolnictwie wyższym i w gospodarce. Uznali, że na rozwój społeczeństwa nie ma wpływu korupcja w szkolnictwie wyższym, ale także w gospodarce, gdzie doktryna podkreśla, jak groźnym jest ten rodzaj korupcji. Jego najważniejszym skutkiem jest spadek rozwoju gospodarczego, a tym samym wzrost bezrobocia, wzrost cen itp. Szczegółowe wyniki odpowiedzi na to pytanie zawiera tabela nr 14.

Pytanie dziewiąte, podobnie jak pytanie siódme, dotyczyło przyczyn ustawienia odpo-

wiedzi w kolejności podanej przez ankietowanych. Pytanie miało charakter otwarty. Odpowiedziało na nie nieco mniej ankietowanych, niż na pytanie siódme – 72%. Większość z nich wskazała, iż podstawą do takiej oceny występowania rodzajów korupcji były ich własne doświadczenia, opinie znajomych oraz przekazy mediów. Ich opinia stanowi 80% wszystkich odpowiedzi na to pytanie. Dwie osoby udzieliły odpowiedzi bardziej rozbudowanych. Pozwolę sobie na ich zacytowanie. Pierwsza z nich brzmi: „wszystkie z podanych powyżej rodzajów korupcji moim zdaniem niosą istotne zagrożenie dla społeczeństwa, a wiem to z obserwacji tego, co dzieje się w naszym kraju, z obecnej sytuacji, jaką codziennie ukazują nam media, czy o której możemy przeczytać w prasie”. Druga: „chyba najbardziej niebezpieczna jest korupcja w ośrodkach, z którymi mamy bezpośrednią styczność, np. w służbie zdrowia, administracji. Jeżeli załatwić jakąś sprawę można tylko dając łapówkę, to jest to dla całego społeczeństwa niekorzystne. Podobnie z politykami, ponieważ mają wpływ na losy całego narodu, są jego przedstawicielami, ich korupcja godzi we wszystkich obywateli. Kierowałam się: własnymi doświadczeniami i przekazem prasy, mediów”. Może cieszyć fakt, iż na opinię danej osoby w jakiejś kwestii składają się różne źródła. Obywatele nie zawierają bezgranicznie wyłącznie mediom i prasie, które nie zawsze są obiektywne.

Pytanie dziesiąte miało na celu poznanie opinii na temat jednego ze sposobów zwalczania patologicznego procederu. W opinii 52% ankietowanych wyższe zarobki mogłyby powstrzymać funkcjonariuszy publicznych przed przyjmowaniem łapówek. Z drugiej jednak

**Tabela nr 14. Ocena zagrożenia dla społeczeństwa różnymi rodzajami korupcji\***

Rodzaj korupcji	1	2	3	4	5	6	7	8
Polityczna	20	4	7	4	5	2	4	4
Wyborcza	15	6	6	4	5	2	7	5
Gospodarcza	9	8	6	4	3	3	8	9
W służbie zdrowia	22	3	2	4	6	3	4	6
W administracji publicznej	16	4	4	7	2	9	4	4
W policji	20	7	3	3	5	3	5	4
W wymiarze sprawiedliwości	17	4	2	1	6	3	8	8
W szkolnictwie wyższym	11	4	7	5	3	4	6	10

Źródło: Wyniki badań własnych.

Skala ocen: 1–8, gdzie 1 – jest bardzo groźne dla rozwoju społeczeństwa, 8 – nie ma wpływu na rozwój społeczeństwa.

\*Odsetki nie sumują się do 50, gdyż respondenci mogli dać kilku rodzajom tę samą ocenę.

strony 44 % uważa, że niczego by to nie zmieniło. Dwóch ankietowanych nie miało zdania na ten temat. Takie wskazania mogą świadczyć o tym, że gdyby to respondentom została zaproponowana łapówka, a ich zarobki byłyby wysokie, nie zgodziliby się na jej przyjęcie. Rozwój zachowań korupcyjnych zostałby w ten sposób w jakiejś mierze zahamowany. Odpowiedzi na pytanie dziesiąte przedstawia tabela nr 15.

Pytanie jedenaste dotyczyło moralnego stosunku obywateli do przyjmowania łapówek. Uznali oni, że nie ma moralnego uzasadnienia takiego zachowania. Za taką odpowiedzią było 72% ankietowanych, mogły to być te same osoby, które w pytaniu piątym odpowiedziały, że nie przyjęłyby łapówki w zamian za odstąpienie od wykonania czynności służbowych (76%). Z drugiej strony 20% ankietowanych uważa, że są w życiu sytuacje, w których przyjęcie łapówki ma swoje moralne uzasadnienie. Czterem osobom trudno było powiedzieć, czy

aprobują, czy nie, taką decyzję. Wyniki wskazań ankietowanych zawiera tabela nr 16.

Pytanie dwunaste dotyczyło potrzeby istnienia Centralnego Biura Antykorupcyjnego. 82% respondentów wskazało, że istnieje taka potrzeba, z kolei 14% uznało Biuro za niepotrzebne. Dwie osoby nie miały zdania w tym temacie. Na podstawie wyników badania można potwierdzić, iż służba specjalna powołana do zwalczania korupcji, jaką jest CBA, jest potrzebna społeczeństwu. W kontekście wcześniejszych dyskusji politycznych na temat likwidacji Biura, wyniki badania wskazują, iż CBA może i „przeszkadza” politykom, ale większości obywateli jest potrzebne. Szczegółowe wskazania na to pytanie obrazuje tabela nr 17.

Pytanie trzynaste również dotyczyło CBA. Chodziło w nim o wskazanie, która metoda działania funkcjonariuszy Biura jest bardziej pożądana – czy obecna, dyskretna, nie nagłaśniana w mediach, czy też lepsza była metoda

**Tabela nr 15. Wpływ wyższych zarobków na przyjmowanie łapówek**

Odpowiedzi	Liczba respondentów	% badanych (N=50)
Zdecydowanie tak	12	24
Raczej tak	14	28
Raczej nie	16	32
Zdecydowanie nie	6	12
Trudno powiedzieć	2	4

Źródło: Wyniki badań własnych.

**Tabela nr 16. Moralne uzasadnienie przyjęcia łapówki**

Odpowiedzi	Liczba respondentów	% badanych (N=50)
Zdecydowanie tak	5	10
Raczej tak	5	10
Raczej nie	19	38
Zdecydowanie nie	17	34
Trudno powiedzieć	4	8

Źródło: Wyniki badań własnych.

**Tabela nr 17. Potrzeba istnienia Centralnego Biura Antykorupcyjnego**

Odpowiedzi	Liczba respondentów	% badanych (N=50)
Zdecydowanie tak	27	54
Raczej tak	14	28
Raczej nie	5	10
Zdecydowanie nie	2	4
Trudno powiedzieć	2	4

Źródło: Wyniki badań własnych.

z lat minionych polegająca na zatrzymaniach nagłaśnianych zaraz w mediach, szykanowaniu podejrzanych przed rozstrzygnięciem niezawisłego sądu. 72% ankietowanych wskazało, iż w ich opinii lepszy jest sposób obecny. Jest to jedna z wielu pozytywnych zmian zaobserwowanych w działalności Biura po zmianie Szeffa CBA. Biuro nie budzi już tak negatywnych emocji, jak to miało miejsce wcześniej. Pomimo bardzo intensywnej pracy funkcjonariuszy, obywatele nie są informowani o zarzutach dla osoby podejrzanej, jeszcze przed samym zainteresowaniem. Wcześniej w wielu przypadkach osoba podejrzana w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego, stawała się w mediach podejrzany bez przedstawionych zarzutów. Z drugiej strony, tylko 24% respondentów jest za przywróceniem poprzednich metod działania funkcjonariuszy. Dwóm osobom ciężko było się określić w tej kwestii. Szczegółowe wyniki udzielonych odpowiedzi na to pytanie przedstawia tabela nr 18.

W tym miejscu warto wspomnieć o wydanym niedawno (16 maja 2012 r.) wyroku sądu I instancji w sprawie posłanki na Sejm RP Beaty Sawickiej<sup>85</sup>. Sąd Okręgowy w Warszawie uznał ją za winną płatnej protekcji i żądania oraz przyjęcia łapówki. Zdaniem Sądu, była posłanka „*podjęła się za korzyści majątkowe pośrednictwa w nabyciu działki położonej na Helu o wartości co najmniej 3 milionów złotych oraz utrudnienia innym podmiotom nabycia tej działki*”. Ponadto „*żądała od Tomasza Kaczmarka korzyści majątkowej nie mniejszej niż 100 tysięcy złotych, przyjęła dwukrotnie korzyści majątkowe w postaci kwoty po 50 tysięcy złotych*”. Sąd skazał ją na bezwzględną karę trzech lat pozbawienia wolności. Proces toczył się od października 2007 r., kiedy to CBA zatrzymało ówczesną posłankę, gdy jak uznano to w akcie oskarżenia – przyjmowała łapówkę. Szczegóły sprawy nagłośnił w mediach ówczesny szef CBA. Wywołało to dość spore

wątpliwości co do politycznego tła działania tej służby. Nagłaśniane były tylko zatrzymanie osób związanych z jedną partią polityczną. Zmiana w sposobie działania CBA, jak wskazują badania ankietowe, okazała się zmianą na lepsze. Działania dyskretne, nieomawiane w mediach, pozwalają na efektywniejszą działalność. Społeczeństwo, chcąc poznać rezultaty pracy tej służby, i tak ma taką możliwość bez prasy czy mediów. Coroczne dane na ten temat CBA umieszcza w sprawozdaniach na swojej stronie internetowej.

Przeprowadzane badania z pewnością nie są w stanie odzwierciedlić rzeczywistego stanu rzeczy, przedstawiają jedynie fragment rzeczywistości. Są anonimową opinią 50 osób w różnym wieku, z różnym wykształceniem, zamieszkujących mniejsze bądź większe miejscowości. Obrazują jednak skalę patologii jaką jest korupcja i doprowadzają do interesujących wniosków.

## ROZDZIAŁ V

### MOŻLIWOŚCI I KIERUNKI ZWIĘKSZENIA EFEKTYWNOŚCI WALKI Z KORUPCJĄ

Z problemem korupcji występującej w administracji zmagają się większość państw, bez względu na ich poziom rozwoju, ustrój gospodarczy, politykę czy system społeczny. Ten proceder jest postrzegany jako jedna z największych patologii istniejących w administracji publicznej. Godzi on w autorytet państwa oraz obniża poziom zaufania obywateli do instytucji państwowych. Wywiera również wpływ na negatywne postrzeganie przez społeczeństwo działalności funkcjonariuszy publicznych oraz ich rzetelności. Z tych względów priorytetowym założeniem nowoczesnie funkcjonującej

Tabela nr 18. Ocena obecnego sposobu działania funkcjonariuszy CBA

Odpowiedzi	Liczba respondentów	% badanych (N=50)
Zdecydowanie lepszy jest sposób obecny	24	48
Raczej lepszy jest sposób obecny	12	24
Raczej lepszy był sposób poprzedni	5	10
Zdecydowanie lepszy był sposób poprzedni	7	14
Trudno powiedzieć	2	4

Źródło: Wyniki badań własnych.

administracji staje się tworzenie systemów zapobiegania konfliktom interesów pomiędzy partycularnymi interesami urzędników a dobrem publicznym. Wykorzystywanie pełnionych funkcji publicznych do celów prywatnych jest bowiem powszechnie zauważalnym przez społeczeństwo problemem.

Zadania służące przeciwdziałaniu potencjalnym nieprawidłowościom realizował Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w szczególności prac związanych z przygotowaniem projektów zmian organizacyjnych oraz aktów prawnych<sup>86</sup>. Funkcję tę pełniła Julia Pitera od grudnia 2007 r. do listopada 2011 r. Działalność Pełnomocnika obejmowała: bieżące monitorowanie działalności organów państwa i przeprowadzanie analiz zgłaszanych wniosków i informacji, współpracę z organami nadzoru i kontroli, przeprowadzanie i zlecenie kontroli. Poddanie analizie, a potem weryfikacji otrzymywanych sygnałów z zewnątrz pozwala na ujawnienie wielu przypadków nieprawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych albo wskazać na niezgodne z przepisami antykorupcyjnymi działania podejmowane przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Warto podkreślić, iż nie powinno się lekceważyć zawiadomień o potencjalnych nieprawidłowościach od osób anonimowych. W wielu takich przypadkach informacje przez nie przekazane mogą okazać się istotne i prawdziwe. Anonimowość skarg jest najczęściej wynikiem strachu przed możliwością utraty pracy oraz jednoczesną obawą przed ponoszeniem w przyszłości współodpowiedzialności.

Walce z korupcją powinny towarzyszyć skoordynowane działania na szczeblu centralnym. Zagrozenie przestępczością korupcyjną znacznie zmniejszyłoby się, gdyby została usprawniona nie tylko działalność policji, sądów i prokuratury, ale także została poprawiona koordynacja działań wszystkich organów mających zapobiegać, ścigać, ujawniać i karać sprawców przestępstw<sup>87</sup>. Udoskonalenie w tych dziedzinach może zaowocować zmniejszeniem się podatności na korupcję całych instytucji, jak też poszczególnych osób. Na uwadze należy mieć fakt, że budowanie demokracji oraz wielopartyjnego systemu politycznego bez równoczesnego tworzenia mechanizmów

zapewniających egzekwowanie odpowiedzialności rządzących przed rządzącymi sprawi, iż struktury państwowe będą wykorzystywane do tworzenia odpornych na kontrolę zewnętrzną, sieci korupcyjnych. Ponadto podporządkowanie interesów państwa interesom grupowym i partyjnym, przenikanie świata biznesu oraz tzw. szarej strefy do administracji państwowej i sfery polityki może doprowadzić w konsekwencji do oligarchizacji państwa, a tym samym jego kryzysu.

Warunkiem powodzenia działań antykorupcyjnych jest nie tylko stanowienie dobrego prawa, sprawna policja czy efektywnie działające organy wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim sprawny aparat państwowy oraz wysoka kultura polityczna elit władzy. Z punktu widzenia zwalczania korupcji, demokracja wydaje się systemem idealnym<sup>88</sup>. Powinna istnieć czytelna granica między sferą prywatną a publiczną w uprawianiu polityki. Jeżeli taka linia będzie wyznaczona, nie będzie możliwe funkcjonowanie instytucji lub organizacji, których głównym celem jest przekazywanie środków publicznych na rachunek osób prywatnych.

Ważną rolę w ograniczeniu zachowań korupcyjnych odgrywają przejrzyste procedury administracyjne. Rozbudowany system ulg, zezwoleń, licencji, koncesji, istnienie funduszy celowych, polityka protekcjonizmu, sprzyja tworzeniu się korupcyjnych powiązań oraz układów o zasięgu nie tylko krajowym, ale także międzynarodowym. Gdyby administracja publiczna nie była poddawana ciągłemu przenikaniu układów partyjnych, w jej działaniach nie byłaby górą polityczna dyspozycyjność, a sprawność organizacyjna. Aby zapobiegać tym zjawiskom i im przeciwdziałać, w polityce państwa i rozwiązaniach ustrojowych muszą być jasno rozdzielone źródła uzyskiwania prywatnych korzyści od wpływów oraz stanowisk politycznych. W młodych demokracjach, które uczą się dopiero pluralizmu politycznego, a także rynkowej gospodarki, realizacja postulatu ochrony państwowej administracji od wpływów biznesu i interesów partycularnych, może być z wielu powodów utrudniona. Ustawodawca musi również pracować nad stanowieniem jasnych i konkretnych norm w tym zakresie. Nie mogą występować sytuacje, gdzie np. w przypadku nierozwiązania stosunku pracy z osobą wydającą decyzje

w imieniu wójta, starosty lub marszałka województwa z osobą posiadającą upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w ich imieniu, która narusza równocześnie przepisy antykorupcyjne, wojewoda, działając na podstawie przepisów ustaw samorządowych nie ma podstaw prawnych do wydania zarządzenia zastępczego<sup>89</sup>. Takich luk w prawie stanowczo być nie może.

Istotną rolę, oprócz cech systemu prawnego, odgrywają czynniki, w szczególności: przekonanie o nieuchronności kary za popełnione wykroczenie, skuteczność systemu kontroli społecznej, kulturowa tożsamość zbiorowości, skuteczność działania instytucji zajmujących się ściganiem i zwalczaniem przestępczości<sup>90</sup>. Korupcja zazwyczaj przejawia się nadużyciem zaufania. Standardowe funkcjonowanie systemu gospodarczego oparte jest na wzajemnym zaufaniu podmiotów stanowiących ten system. Wzajemne zaufanie jest niezbędne, aby proces wymiany ekonomicznej i produkcji przebiegał prawidłowo. Wyjście na jaw oszustw skutkuje tym, że każdy chce się zabezpieczyć przed tego rodzaju sytuacjami. Podejrzliwość powoduje brak zaufania oraz prowadzi po pewnym okresie do degradacji całego systemu społecznego.

Kolejnym ważnym elementem w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych jest odpowiedni dobór osób zajmujących wysokie stanowiska urzędnicze. Od ich decyzji zależy przyznanie ulg, koncesji, zezwoleń itp. Istotne jest zatem, aby miały właściwe kwalifikacje zarówno zawodowe, jak też moralne. Wyższe stanowisko w systemie gospodarczym wiąże się zwykle z większymi możliwościami dokonywania nadużyć. Działania grup przestępczych polegają na stopniowym uzależnianiu urzędników oraz osób pełniących znaczące funkcje społeczne. Z kolei wobec osób nieulegających korupcji stosowane są groźby, przemoc. W ramach systemowych oddziaływań mających na celu przeciwdziałanie patologiom w tym obszarze, powinny zostać wypracowane odpowiednie mechanizmy doboru oraz awansowania kadr uwzględniające tak wąskie kryteria fachowości, jak i wymogi etyczne<sup>91</sup>.

Co więcej, w ograniczaniu korupcji ważną rolę, oprócz właściwego wyjaśnienia przestępstwa, odgrywa zniechęcenie do dalszych działań korupcyjnych poprzez odebranie zysków z przestępstwa, wstrzymanie udzielenia zamówienia, nałożenie podatku, realizację roszczeń. Skuteczność ścigania korupcji w dużej mierze

zależy od właściwego systemu informacyjnego, który zapewni zbieranie, przekazywanie i ocenę danych o strukturach korupcyjnych, tworzeniu karteli, technikach manipulacyjnych, osobach i firmach uczestniczących w procesie korupcji. W zapobieganiu i zwalczaniu korupcji duże znaczenie ma zmniejszanie kryminogennych czynników stanowiących jej przyczynę bądź ją ułatwiających. W tym celu powinny powstawać lub zostać usprawnione organy kontroli własnej, gdyż ich brak sprzyja rozwojowi przestępczych zachowań. Organy kontroli muszą charakteryzować się niezależnością i profesjonalizmem<sup>92</sup>.

Innymi przedsięwzięciami antykorupcyjnymi w zakresie udzielania zezwoleń mogą być: oddzielenie, w miarę możliwości, planowania od realizacji, skrupulatne udokumentowanie odpowiedzialności strony udzielającej zezwoleń oraz zamówień, oraz sporządzanie ofert w dwóch egzemplarzach mogłoby wyeliminować „błędy” w rachunkach. Zasadą powinny być publiczne przetargi, a wyjątkiem przetargi ograniczone, które jeżeli muszą mieć miejsce, powinny być organizowane wyłącznie poza miejscem ich ogłoszenia. Ponadto przed przetargiem powinny być upublicznione nazwiska pracowników odpowiedzialnych za projekt wykonawczy przyjmującego zamówienie.

Korupcja jest przejawem zaniku podstawowych wartości. W umysłach urzędników zaczyna królować podwójna moralność połączona z utratą świadomości bezprawia. Można temu zapobiec zwiększając skuteczność kontroli w administracji publicznej. Środki prawokarne powinny być stosowane tylko w ostateczności, ponieważ są jedynie reakcją na to, co już się stało. Urzędnikom służby publicznej należy wcześniej przedstawić skalę wartości wskazującą bezdyskusyjnie granicę tego, co jest dopuszczalne, a później nieustannie ich kontrolować. Pracownicy administracji publicznej niepodatni na nieuczciwe machinacje mogą stać się zaporą dla korupcji, a idąc dalej, dla przestępczości zorganizowanej. Najważniejszym dokumentem określającym podstawowe wymagania etyczne jest Kodeks Etyki Służby Cywilnej<sup>93</sup>. Zawiera on zasady odnoszące się do pełnienia służby, sposobu wykonywania obowiązków i konstytucyjnych powinności. Zgodnie z jego wymogami urzędnicy powinni działać praworządnie, być bezstronni wobec odbiorców swoich usług, pracować profesjonalnie i rzetelnie. Ponadto

na pierwszym miejscu muszą stawiać lojalność wobec urzędu oraz zwierzchników. Powinni odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem i powiadamiać kierowników o takich przypadkach. Jednym z ich priorytetów powinno być jednakowe traktowanie uczestników postępowań administracyjnych, odcinanie się od jakichkolwiek nacisków bądź wpływów. Kodeks wskazuje także, że członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój swoich kompetencji i wiedzy zawodowej, jest życzliwy ludziom oraz przestrzega zasad poprawnego zachowania. Wypukła wagę wykonywanych zadań a także służebną rolę administracji.

Kodeksy etyczne są bardzo ważnym elementem funkcjonowania każdego urzędu. Poprawnie zaprojektowany kodeks ma wpływ na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz tzw. złych praktyk<sup>94</sup>. Skutecznie zmniejsza liczbę sytuacji, gdzie występuje nepotyzm, kumoterstwo czy konflikt interesów. Zwiększa wiarygodność personelu oraz lojalność pracowników. Warto zwrócić uwagę, iż urzędnik powinien być osobą etyczną nie ze względu na przestrzeganie kodeksu etycznego, ale ze względu na wewnętrzne poczucie reprezentowania instytucji o kardynalnym znaczeniu dla społeczeństwa.

W walce z korupcją niezbędne jest umiejętne połączenie przepisów prawa oraz wynikających z nich procedur albo algorytmów postępowania. W naszym kraju obowiązuje nakaz składania oświadczeń majątkowych przez osoby publiczne. Jednakże nie ma „określonych terminów do dokonywania analizy oświadczeń majątkowych będących jednym z głównych narzędzi antykorupcyjnych, jak również braku sankcji za zaniechanie dokonania tej analizy”<sup>95</sup>.

Nie ma idealnego schematu postępowania urzędnika, aby wyeliminować całkowicie zachowania korupcyjne. W sytuacji, gdy interesant, wobec którego podejmowane są czynności służbowe, sugeruje „załatwienie sprawy w inny sposób”, urzędnik powinien zdecydowanie poinformować go, że taka sugestia może być potraktowana jako przestępstwo przekupstwa. Gdyby interesant kontynuował zachowanie świadczące o chęci wręczenia korzyści majątkowej lub jej obietnicy, pracownik urzędu powinien spytać go wprost, co jego słowa mają na celu. Sama bowiem sugestia by „sprawę załatwić w inny sposób”, nie jest wystarczającą podstawą do twierdzenia, iż doszło do próby korupcji. Karalnymi formami są

sprawstwo (wręczenie lub obietnica łapówki), usiłowanie (próba wręczenia łapówki) oraz podżeganie (nakłanianie do przyjęcia łapówki albo jej obietnicy). Równocześnie wskazane jest przybranie postronnej osoby trzeciej do czynności celem poparcia przebiegu zdarzenia. Osobą tą może być np. inny petent, urzędnik.

W przypadku dalszego zachowania interesanta przemawiającego za tym, iż ma on zamiar wręczyć łapówkę, urzędnik powinien ten fakt traktować jako zaistnienie przestępstwa korupcyjnego. Powinien podjąć w takiej sytuacji omówione poniżej działania. W pierwszej kolejności możliwe jest dokonanie tzw. obywatelskiego zatrzymania sprawcy przestępstwa (art. 243 §1 kodeksu postępowania karnego)<sup>96</sup>. Urzędnik może przy tym poprosić o pomoc służbę ochrony. Niezwłocznie powinien powiadomić też przełożonego o zaistniałej sytuacji oraz poinformować interesanta, iż dopuścił się popełnienia przestępstwa łapownictwa. Przełożony lub sam urzędnik powinien zawiadomić odpowiednie organy ścigania, np. CBA, Policję. Gdyby nastąpiło wręczenie łapówki, urzędnik musi wstępnie zabezpieczyć miejsce zdarzenia, np. może zamknąć pomieszczenie. Powinien również zabezpieczyć potencjalne dowody przestępstwa, np. uniemożliwić zatarcie ewentualnych śladów linii papilarnych poprzez używanie rękawiczek. Funkcjonariusz publiczny powinien niezwłocznie sporządzić notatkę służbową i opisać w niej całe zdarzenie. Urzędnik wszystkie te czynności powinien wykonywać w obecności świadka/ów. Jest to bardzo istotne ze względu na możliwość pomówienia przez osobę poddawaną czynnościom.

Dalsze czynności na miejscu zdarzenia powinny odbywać się z udziałem funkcjonariusza wezwanego organu ścigania. Urzędnik musi pozostawać do dyspozycji funkcjonariusza śledczego w razie gdyby okazało się, że musi się on poddać czynnościom procesowym (złożenie zawiadomienia o przestępstwie, złożenie zeznań w charakterze świadka). W przypadku gdyby urzędnik nie zastosował się do tych procedur, może grozić mu odpowiedzialność dyscyplinarna. Urzędnik w żadnej mierze nie może swoim zachowaniem dawać podstaw do uznania tego zachowania za nakłanianie, namawianie lub prowokację wręczenia łapówki. Nie może również zwrócić osobie podejrzanej otrzymanych od niej przedmiotów, banknotów, które mogą być dowodami w sprawie. Nie powinien zostawiać podejrzanego petenta bez

dozoru w pomieszczeniu służbowym, w którym doszło do popełnienia przestępstwa. Nie jest wskazane także jakiegokolwiek tłumaczenie interesantowi motywów swojego zachowania względem niego.

Korupcję należy również zwalczać na płaszczynie społeczno-kulturowej oraz etycznej poprzez kształcenie, odpowiednie wychowanie, dostarczenie wartości etycznych, kulturowych i społecznych. Pod wpływem kampanii wyjaśniających przeprowadzanych w służbie publicznej, korupcja powinna przestać być tematem tabu. Należy wyraźnie powiedzieć, iż korupcja istnieje oraz rozpowszechnia się, wymienić jej wskaźniki i przedstawić tego skutki dla społeczeństwa. Ważne jest uświadomienie urzędnikom wszystkich szczebli różnych form korupcji, by mogli zastosować właściwe mechanizmy kontrolne oraz prewencyjne. Zgłoszenie policji podejrzeń o korupcję nie powinno być traktowane jako donosicielstwo, tajne oskarżanie, ale jako akt prawnej uczciwości.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyniki badań przeprowadzonych w 2005 r. na temat postulowanych środków zwalczania korupcji wśród prokuratorów<sup>97</sup>. Respondentami było 200 prokuratorów z całego kraju. Wskazali oni następujące propozycje: poprawę jakości prawa (precyzja, jasność, uproszczenie i przejrzystość procedur administracyjnych), zaostrzenie kar (konfiskaty majątku, wyższe wyroki), wykorzystanie instrumentów niekonwencjonalnych (np. wręczanie niekontrolowane, zwolnienie z tajemnicy służbowej, prowokacja), większą kontrolę osób pełniących funkcje publiczne (zakaz zajmowania stanowisk, lepsza kontrola oświadczeń majątkowych, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej), zwiększenie niezależności organów ścigania od polityki i władzy, poprawę działania procedur aparatu skarbowego, wzrost nakładów na organa ścigania (lepsza łączność, informatyzacja), zmiany społeczne (zmiana mentalności ludzi polegająca na nieakceptowaniu korupcji), ograniczenie ingerencji w gospodarkę (mniejsza ilość zezwoleń, koncesji). Część ankietowanych (17%) uważa, że obecne rozwiązania są wystarczające i należy je tylko konsekwentnie egzekwować i stosować.

Służba zdrowia i farmacja są obszarami również zagrożonymi z punktu widzenia występowania zachowań korupcyjnych. Można je zauważyć w relacji lekarz – pacjent, w re-

lacjach między lekarzami i zakładami opieki zdrowotnej z Narodowym Funduszem Zdrowia związanych z zawieraniem kontraktów, a także dokonywaniem zakupów leków i środków medycznych oraz w działaniach firm farmaceutycznych forsujących korzystne dla siebie zapisy w prawie<sup>98</sup>. Najbardziej zagrożonymi obszarami rynku zdrowia i farmacji są: prowadzenie badań klinicznych na zlecenie koncernów, obrót produktami leczniczymi na linii wytwórca – hurtownia – apteka, działalność koncernów farmaceutycznych mająca na celu zwiększenie sprzedaży leków i sprzętu medycznego szpitalom oraz placówkom zdrowia publicznego, rejestracja nowych leków i dodawanie wskazań do charakterystyki produktu leczniczego. Teoretycznie najbardziej niebezpieczny dla interesu państwa jest wpływ lobby farmaceutycznego na proces legislacyjny, stanowienie prawa. W tym obszarze skutki korupcji są niezmiernie trudne do wykrycia i udowodnienia. Najbardziej dolegliwa dla zwykłych obywateli jest korupcja związana z dostępem do podstawowych usług medycznych oraz wyludzeniem świadczenia, a także umożliwieniem uniknięcia odpowiedzialności karnej. Ten niebezpieczny stan powinien ulec zmianie. Mogłoby temu pomóc zmniejszenie uznaniowości lekarzy orzekających o świadczeniach oraz zwiększenie dostępności podstawowych usług medycznych dla wszystkich pacjentów. Pacjenci nie szukaliby wtedy „dojścia” do osób zajmujących się rejestracją, co zmniejszyłoby zachowania korupcyjne w szpitalach i ośrodkach zdrowia.

Do przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym omówionym powyżej ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym powołano nową formację zwaną w skrócie „CBA”. Celem tej jednostki jest eliminacja z życia publicznego i gospodarczego zjawisk korupcyjnych przede wszystkim we wszelkich instytucjach państwowych i samorządowych. Do zadań tej jednostki należą w głównej mierze czynności dochodzeniowo-śledcze, operacyjno-rozpoznawcze, kontrolne i analityczno-informacyjne. Poza wskazanym powyżej zakresem kompetencji, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w kodeksie postępowania karnego, CBA wykonuje czynności zlecone przez sąd bądź też prokuratora.

W polskim systemie prawa oprócz Centralnego Biura Antykorupcyjnego do zwalczania zjawisk korupcyjnych powołane są również

inne służby, m.in.: Prokuratura, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o CBA, ustawodawca nałożył na szefów CBA, ABW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Komendanta Głównego Policji, Komendanta Straży Granicznej, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Szefa Służby Celnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej i Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej obowiązek współdziałania w zakresie wykonywania zadań zgodnie z kompetencjami.

Zjawisko korupcji dotyka także funkcjonariuszy instytucji powołanych do jej zwalczania. Utrudnia to efektywną walkę z tym rodzajem przestępczości. Koniecznym wydaje się funkcjonowanie w ramach każdej ze służb wydziału zajmującego się ściganiem przestępczości wśród funkcjonariuszy. Ułatwiłoby to z pewnością walkę ze zorganizowaną przestępczością, czerpiącą dochody z korupcji<sup>99</sup>.

Niezależnie od instytucji, która powzięła informacje o zachowaniu korupcyjnym, obowiązkiem każdego organu jest podjęcie odpowiednich działań mających na celu ujawnienie ewentualnego czynu przestępczego bądź też przekazanie tej informacji odpowiednim organom. Informacje o zjawiskach korupcyjnych służby otrzymują z mediów czy też prasy, z zawiadomień kierowanych przez osoby prywatne bądź też osoby prawne czy inne instytucje. Można także „zgłosić korupcję” na stronie internetowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jest też uruchomiona w tym celu specjalna infolinia nr 800 808 808. Zawiadomienia od osób prywatnych w zakresie zjawisk korupcyjnych często mają charakter zemsty przejawiającej się niezadowolaniem z uwagi na nie osiągnięcie celu, który miał zostać osiągnięty przy pomocy wręczenia łapówki. Wówczas osoby te ujawniają przed organami państwowymi fakt popełnienia przestępstwa, co staje się asumptem wykrycia sprawy i pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej. Przy tego rodzaju przypadkach często stosowana jest prowokacja względem osoby, która jest korumpowana, bądź też której zadaniem jest skorumpowanie innej osoby. Należy również zaznaczyć, że w stosunku do osób skazanych prawomocnymi wyrokami za zachowania korupcyjne w związku z pełnieniem przez nich funkcji publicznej, sądy polskie orzekają środek karny w zakresie zakazu sprawowania pewnych

funkcji, zakreślając jednocześnie czas trwania tego środka.

Poza uprawnieniami w zakresie wykrywania, ujawniania oraz pociągania do odpowiedzialności karnej, służby te w zakresie swych kompetencji prowadzą działalność profilaktyczną, edukacyjną, zajmują się realizacją programów rządowych, jak również występują z inicjatywami ustawodawczymi. Zadania wskazane powyżej wykonują również m.in.: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Urząd Zamówień Publicznych. Również organizacje pozarządowe takie jak: Transparency International, Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych, zajmują się zagadnieniami korupcyjnymi w znaczeniu szerokim. Ich działanie sprowadza się przede wszystkim do organizacji konferencji naukowych, spotkań eksperckich, prowadzenia programów badawczych.

Prowadzenie działalności badawczej znajduje swe odzwierciedlenie w szerokim wachlarzu publikacji, które pomagają wszelkim służbom oraz innym osobom zajmującym się korupcją w wykonywaniu swych obowiązków z należytą starannością czy też stanowią głęboką refleksję w zakresie pojmowania zjawiska korupcji w różnych aspektach.

## ZAKOŃCZENIE

Polska w 2010 r. była na 41. miejscu raportu CPI – Indeksu Percepcji Korupcji – badania mierzącego zjawiska korupcyjne. Polsce z oceną 5.3 daleko do oceny Danii – 0.0. W roku 2011 indeks wyniósł 5.5. Poziom korupcji w Polsce jest większy, niż w innych krajach Europy Zachodniej i ciągle zauważalna jest tendencja wzrostowa.

Ustawodawca przestępstwa korupcyjne umieścił w rozdziale XXIX kodeksu karnego, zaliczając je do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Przedmiotem ochrony art. 228 i 229 kk jest prawidłowe funkcjonowanie i zaufanie do bezstronności działań polskich i zagranicznych instytucji publicznych, a także organizacji międzynarodowych. Znamiona strony przedmiotowej precyzuje



doktryna i orzecznictwo. Przepęstwo łapownictwa biernego jest czynem indywidualnym właściwym, sprawcą może być wyłącznie osoba pełniącą funkcję publiczną. Z kolei przepęstwo łapownictwa czynnego jest przepęstwem powszechnym, sprawcą może być każdy człowiek. Strona podmiotowa w obu przepęstwach jest taka sama, mogą być one popełnione wyłącznie umyślnie zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Ustawodawca w obu przepęstwach ustanowił także typy uprzywilejowane i kwalifikowane.

Do typowych cech korupcji można zaliczyć jej powszechność, entropię, rynkowość i interakcyjność. W oparciu o kodeks karny wyróżnia się następujące przepęstwa ściśle korupcyjne: sprzedajność, przekupstwo, płatną protekcję, przekupstwo pośrednika, nadużycie władzy, korupcję wyborczą i gospodarczą.

Przyczyn zachowań korupcyjnych nie da się wyczerpująco wymienić. Są one głęboko zakorzenione w społeczeństwie i nielatwo je wyeliminować. Ulegają zmianom wraz z rozwojem populacji. Stereotypy dominujące wśród obywateli zakładają, iż wyłączną przyczyną korupcji jest osobista chęć zysku. Nie jest tak. Przyczyny mają charakter rozległy i wielopostaciowy. Zarówno korupcja bierna, jak i czynna, znajduje swoje źródło w każdej klasie społecznej. Przepęstwach dopuszczają się ludzie mniej zamożni, jak i biznesmeni. Korupcja swym zasięgiem objęła niemalże wszystkie dziedziny życia społecznego. Jest zjawiskiem niezwykle groźnym i toksycznym. Łapówkarstwo daje pokusę zarobienia szybkich i łatwych środków pieniężnych bądź korzyści osobistych. Człowiek współczesny to człowiek ekonomiczny, nastawiony na zysk, naginający prawo, gdzie tylko znajdzie taką możliwość. Funkcjonariuszami publicznymi często zostają osoby przypadkowe, bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego i podstawowych zasad moralnych, pozbawione etosu urzędnika.

W walce z korupcją niezbędna jest pomoc wyspecjalizowanych służb. Państwo samo niewiele zdziała. Nie jest zasadne tworzenie kolejnych instytucji i wyposażanie w uprawnienia, które już jakiejś służbie przysługują. Należy wyłącznie wzmocnić te istniejące. Dodatkowo środki pieniężne skierowane na działalność antykorupcyjną Policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego z pewnością zaowocowałyby obficie. Działalność kierownictwa CBA pozbawiona jest oznak funkcjonowania na pokaz. Rozpoczęto

współpracę ze środowiskami naukowymi. Zasadne wydaje się powtórzenie za prof. B. Holysem, iż CBA powinno „de facto i de iure koordynować działalność wszystkich organów, które w ramach swoich statutowych zadań zajmują się problemem zwalczania korupcji”.

Obywatele mają świadomość zagrożeń, jakie niesie za sobą korupcja. Wielu z nich spotkało się z nią osobiście. Niemalże codziennie można usłyszeć o nowych zatrzymaniach w prasie bądź telewizji. Korupcja może nie jest tak stara jak ludzkość, ale na pewno istnieje odkąd istnieje instytucje państwowe. Badania wykazały, że problem ten cały czas jest aktualny i nie traci na sile. Zaczyna się od przekupienia lekarza w celu uzyskania zwolnienia lekarskiego, następnie policjanta by uniknąć mandatu, a kto wie na czym może się skończyć. Młodzi studenci deklarują, że w przyszłości nie przyjęliby korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za niezgodne z prawem działania, ale z drugiej strony część z nich uważa, iż w pewnych sytuacjach może być to moralnie uzasadnione.

Korupcja zagraża praworządności, prawom człowieka, demokracji, podkopuje znaczenie dobrego rządu, sprawiedliwości i uczciwości społecznej, zagraża stabilności instytucji demokratycznych, a także moralnych podstaw społeczeństwa, spowalnia rozwój gospodarczy. Szczególnie groźna jest wtedy, gdy dotyczy tzw. „trzeciej władzy” – tej, która powinna być opoką obywateli. Problem nie tkwi w wysokości kary, ale w wykryciu oraz udowodnieniu jednostkowych działań korupcyjnych. W korporacjach zawodowych panuje zmowa milczenia charakterystyczna dla przestępczości zorganizowanej. Żaden wiarygodny sygnał o korupcji nie może być bagatelizowany. Problem zniknie, gdy nie będzie przyzwolenia społecznego na zachowania korupcyjne i tzw. „małą korupcję”. Tendencja wzrostowa zachowań korupcyjnych wskazuje jednoznacznie, iż niezbędne jest rozwiązywanie tego problemu w sposób szeroki. Problematyka szeroko pojętej korupcji wskazuje, że niezbędna jest z jednej strony edukacja, przeprowadzanie szerokich programów wychowawczych, zaś z drugiej koordynacja działań organów i instytucji posiadających kompetencje do wykrywania i ścigania sprawców przepęstwach korupcyjnych. Pojedyncze działania w tej sytuacji niewiele zmieniają, potrzebna jest precyzyjna i skoordynowana działalność różnych organów, działających na innych szczeblach. Korupcja

może wystąpić wszędzie tam, gdzie ma miejsce zorganizowane współdziałanie ludzi, a tym samym przestępczość zorganizowana.

Korupcja jest zmorem szczególnie dla przedsiębiorców. Młodzi ludzie chcąc otworzyć własną działalność są przekonani o konieczności dodatkowego „podatku” dla inspekcji pracy, sanepidu, geodety w zamian za uzyskanie pożądanego zaświadczenia. W kontaktach biznesowych przedsiębiorcy uważają za coś normalnego dawanie łapówek. Ich koszty wliczają do cen towarów i usług a de facto ponosi je zwykły obywatel. Priorytetem nowoczesnej administracji publicznej stało się założenie tworzenia systemów zapobiegających kolizji interesów urzędnika z dobrem publicznym. Wykorzystywanie pełnionych funkcji publicznych do celów prywatnych jest powszechnie zauważalnym problemem.

Korupcja jest przejawem zaniku podstawowych wartości. W umysłach urzędników zaczyna królować podwójna moralność połączona z utratą świadomości bezprawia. Można temu zapobiec zwiększając skuteczność kontroli w administracji publicznej. Środki prawne karne powinny być stosowane tylko w ostateczności, ponieważ są jedynie reakcją na to, co już się stało. Urzędnikom służby publicznej należy wcześniej przedstawić skalę wartości, wskazującą bezdyskusyjnie granicę tego, co jest dopuszczalne, a później nieustannie ich kontrolować. Pracownicy administracji publicznej niepodatni na nieuczciwe machinacje mogą stać się zaporą dla korupcji, a idąc dalej, dla przestępczości zorganizowanej.

Niezbędnym warunkiem powodzenia działań antykorupcyjnych jest nie tylko stanowienie dobrego prawa, sprawna policja czy efektywnie działające organy wymiaru sprawiedliwości, ale zwłaszcza sprawny aparat państwowy i wysoka kultura polityczna elit władzy. Korupcję można określić jako jedną z głównych patologii III Rzeczypospolitej. Całościowa korektura oraz energiczniejsze wprowadzanie szerokiego wachlarza środków prewencyjnych jest niezbędnym warunkiem, aby poziom korupcji w Polsce zaczął się znacznie obniżać i aby nasz kraj za kilka lat mógł wejść do ścisłej czołówki krajów, w których korupcja przestała być problemem społecznym. □

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, ze zm.

- <sup>2</sup> R.A. Stefański, *Prawo karne materialne część szczególna*, Warszawa 2009, s. 337.
- <sup>3</sup> Wyrok SN z dnia 10 lipca 1974 r., I KRN 9/74, OSNPG 1974, nr 11, poz. 130.
- <sup>4</sup> E. W. Pływaczewski, *Komentarz do art. 228 kodeksu karnego*, w: M. Filar (red.), *Komentarz kodeks karny*, Warszawa 2010, s. 1064.
- <sup>5</sup> A. Zoll, *Kodeks karny część szczególna*, Warszawa 2008, s. 753.
- <sup>6</sup> Wyrok SN z dnia 5 maja 1997 r., VKkN 105/97, OSNKW 1998, Nr 1–2, poz. 7.
- <sup>7</sup> Wyrok SN z dnia 10 lipca 1974 r. I KRN 9/74, OSN PG 1974, Nr 11, poz. 130.
- <sup>8</sup> A. Marek, *Komentarz kodeks karny*, Warszawa 2010, s. 503.
- <sup>9</sup> Strona internetowa <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docus&action=get&iid=1384>.
- <sup>10</sup> Wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2007 r. III Kk 298/06, OSN Prok. i Pr. 2007, Nr 12, poz. 5.
- <sup>11</sup> R. Hałas, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, w: *Prawo karne*, red. A. Grześkowiak, Warszawa 2011, s. 355.
- <sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240, ze zm.
- <sup>13</sup> O. Górniok, R. Zawłocki, *Komentarz do art. 228 kodeksu karnego*, w: *Komentarz do kodeksu karnego*, red. A. Wąska, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 80.
- <sup>14</sup> Uchwała SN z dnia 18 października 2001 r., IKZP 9/01, OSP 2002, Nr 4, poz. 45.
- <sup>15</sup> Strona internetowa <http://lex.pl/serwis/du/2004/1981.htm>.
- <sup>16</sup> 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. z 2004 r. Nr 194, poz. 1981.
- <sup>17</sup> A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 618.
- <sup>18</sup> O. Górniok, R. Zawłocki, *ibidem*, s. 87.
- <sup>19</sup> M. Bojarski, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2010, s. 541.
- <sup>20</sup> A. Barczak-Oplustil, *Komentarz do art. 229 kodeksu karnego*, w: *Komentarz kodeks karny*, t. II, red. A. Zoll, Warszawa 2003, s. 986.
- <sup>21</sup> Wyrok SN z dnia 5 maja 1997 r. VKkN 105/97, OSNKW 1998, Nr 1–2, poz. 7.
- <sup>22</sup> A. Barczak-Oplustil, *ibidem*, s. 987.
- <sup>23</sup> C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 377.
- <sup>24</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców*, Warszawa 2011, s. 14.
- <sup>25</sup> M. Szwarczyk, *Komentarz do art. 229 kodeksu karnego*, w: *Komentarz kodeks karny*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 541.

- <sup>26</sup> W. Filipkowski, E. W. Pływaczewski, *Komentarz do art. 229 kodeksu karnego*, w: *Komentarz kodeksu karny*, red. M. Filar, Warszawa 2010, s. 1067.
- <sup>27</sup> A. Zoll, *Komentarz do art. 227 kodeksu karnego*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277*, red. A. Zoll, Kraków 1999, s. 768.
- <sup>28</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. Nr 30, poz. 179, ze zm.
- <sup>29</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 277.
- <sup>30</sup> M. Szwarczyk ibidem, s. 541.
- <sup>31</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, Warszawa 1999, s. 28.
- <sup>32</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 24.
- <sup>33</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.
- <sup>34</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, w: op. cit., s. 25.
- <sup>35</sup> A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 622.
- <sup>36</sup> Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów 2005, s. 14.
- <sup>37</sup> B. Hołyst, *Uwagi kryminologiczne na temat korupcji*, w: *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, E. W. Pływaczewski, Warszawa 2011, s. 12.
- <sup>38</sup> A. Hussein, *Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 42.
- <sup>39</sup> G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 107.
- <sup>40</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 28.
- <sup>41</sup> R. Dąbrowski, *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2010, nr 4(14) Legionowo, s. 21–26.
- <sup>42</sup> E. Sitek, *Zaraza*, „Policja 997” 2005, nr 5, Warszawa, s. 10.
- <sup>43</sup> T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Warszawa 1985, s. 149.
- <sup>44</sup> P. Dembiński, *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, w: *Korupcja oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 121.
- <sup>45</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 369.
- <sup>46</sup> K. Kowalczyk, „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”, strona internetowa: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_063\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF).
- <sup>47</sup> J. Wasilewski, *Zbiorowi aktorzy polskiej transformacji*, Warszawa 1997, s. 31.
- <sup>48</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo korupcji gospodarczej (art. 296a Kk)*, „Prokuratura i Prawo” 2004, Nr 4, s. 68.
- <sup>49</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.
- <sup>50</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 30.
- <sup>51</sup> M. Melezini, A. Sakowicz, *Nowe regulacje antykorupcyjne a standardy międzynarodowe*, w: *Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie kodeksu karnego z 1997 roku*, red. T. Bojarski, K. Nazar, A. Nowosad, M. Szwarczyk, Lublin 2006, s. 15.
- <sup>52</sup> A. Hussein, *Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych*, w: op. cit., s. 44.
- <sup>53</sup> Cz. Martysz, D. Woźnicki, D. Palacz, *Współdziałanie Policji i Najwyższej Izby Kontroli w zakresie zwalczania korupcji*, w: *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, Z. Bielecki, J. Szafranski, Szczytno 2007, s. 155.
- <sup>54</sup> Z. Dobrowolski, op.cit., s. 52.
- <sup>55</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.
- <sup>56</sup> A. Hussein, *Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych*, w: op. cit., s. 44.
- <sup>57</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Informator o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Warszawa 2011, s. 2.
- <sup>58</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.
- <sup>59</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Informator o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Warszawa 2011, s. 3.
- <sup>60</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Zinstytucjonalizowana działalność antykorupcyjna na świecie*, Warszawa 2011, s. 21.
- <sup>61</sup> Strona internetowa [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl).
- <sup>62</sup> Ustawa Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555; Ustawa Kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557.
- <sup>63</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.
- <sup>64</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.
- <sup>65</sup> M. Bożek, *Charakter zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w świetle ustawy z dnia 9 czerwca 2006 o centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, w: *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafranski, Szczytno 2007, s. 155.
- <sup>66</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Informator o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Warszawa 2011, s. 7–8.
- <sup>67</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, ze zm.
- <sup>68</sup> W. Jarczewski, *Wystąpienie Zastępcy Komendanta Głównego Policji*, w: *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności i w sektorze publicz-*

- nym i prywatnym. II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, Warszawa 9 grudnia 2011 r. *Materiały pokonferencyjne*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, s. 33.
- <sup>69</sup> Strona internetowa [http://statystyka.policja.pl/portal/st/840/75068/Przestępstwa\\_korupcyjne\\_w\\_2011\\_roku.html?search=8190802](http://statystyka.policja.pl/portal/st/840/75068/Przestępstwa_korupcyjne_w_2011_roku.html?search=8190802).
- <sup>70</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. 2002 Nr 74, poz. 676.
- <sup>71</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 1997 Nr 106, poz. 679.
- <sup>72</sup> K. Bondaryk, *Wystąpienie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w: *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2011, s. 22.
- <sup>73</sup> A. Gradowski, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji*, w: *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2011, s. 81.
- <sup>74</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 33.
- <sup>75</sup> Strona internetowa [www.abw.gov.pl](http://www.abw.gov.pl).
- <sup>76</sup> J. Kapica, *Przeciwdziałanie korupcji w Służbie Celnej*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 49–50.
- <sup>77</sup> J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 1999, s. 16.
- <sup>78</sup> Centrum Badań Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu*. Komunikat z badań, Warszawa 2010, s. 8.
- <sup>79</sup> J. Pitera, *Przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 83.
- <sup>80</sup> A. Wesołowska, *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, w: *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, red. E. W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 709.
- <sup>81</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 9.
- <sup>82</sup> E. M. Guzik-Makaruk, *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych*, w: *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, red. E. M. Guzik-Makaruk, Warszawa 2011, s. 113.
- <sup>83</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 16.
- <sup>84</sup> J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala postępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część III*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012, s. 78.
- <sup>85</sup> <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/art-ykuly/390596.proces-beaty-sawickiej-bylej-poslanki-po-wyrok-sadu.html>.
- <sup>86</sup> J. Pitera, *Przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 85.
- <sup>87</sup> B. Holyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, s. 36.
- <sup>88</sup> J. Borusowski, *Społeczno-kulturowe uwarunkowanie korupcji*, Tychy 2006, s. 69.
- <sup>89</sup> A. Wierzbiца, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część I*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012, s. 233.
- <sup>90</sup> R. Dyoniziak, A. Słaboń, *Patologia życia gospodarczego. Aspekty socjologiczne*, Kraków 1997, s. 18.
- <sup>91</sup> P. Palka, *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*, Olsztyn 2011, s. 532.
- <sup>92</sup> N. Iyer, M. Samociuk, *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa 2007, s. 77.
- <sup>93</sup> Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M.P. Nr 46, poz. 683.
- <sup>94</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Warszawa 2011, s. 50.
- <sup>95</sup> B. Dolnicki, A. Wierzbiца, *Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012, s. 323.
- <sup>96</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555.
- <sup>97</sup> A. Kubiak, *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań*, Warszawa 2005, s. 9.
- <sup>98</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 16.
- <sup>99</sup> W. Filipkowski, *System przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, w: *Przestępczość zorganizowana*, red. E. W. Pływaczewski, Warszawa 2011, s. 196.

### Bibliografia

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2011 r.*, Warszawa 2012.
- Barczak-Oplustil A., *Komentarz do art. 229 kodeksu karnego*, w: *Komentarz kodeksu karny*, t. II, red. A. Zoll, Warszawa 2003.

- Bil J., *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część III*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012.
- Bojarski M., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2010.
- Bondaryk K., *Wystąpienie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w: *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2011.
- Borusowski J., *Spoleczno-kulturowe uwarunkowanie korupcji*, Tychy 2006.
- Bożek M., *Charakter zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w świetle ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, w: *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrński, Szczytno 2007.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Informator o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Warszawa 2011.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Warszawa 2011.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców*, Warszawa 2011.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Warszawa 2011.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Zinstytucjonalizowana działalność antykorupcyjna na świecie*, Warszawa 2011.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu. Komunikat z badań*, Warszawa 2010.
- Chrustowski T., *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Warszawa 1985.
- Dąbrowski R., *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2010, nr 4(14), Legionowo.
- Dembiński P., *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, w: *Korupcja oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.
- Dobrowolski Z., *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów 2005.
- Dolnicki B., Wierzbica A., *Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012.
- Dyoniziak R., Słaboń A., *Patologia życia gospodarczego. Aspekty socjologiczne*, Kraków 1997.
- Filipkowski W., Pływaczewski E.W., *Komentarz do art. 229 kodeksu karnego*, w: *Komentarz kodeksu karny*, red. M. Filar, Warszawa 2010.
- Filipkowski W., *System przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, w: *Przestępczość zorganizowana*, red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2011.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2005.
- Górniok O., Zawłocki R., *Komentarz do art. 228 kodeksu karnego*, w: *Komentarz do kodeksu karnego*, red. A. Wąska, R. Zawłocki, Warszawa 2010.
- Gradowski A., *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji*, w: *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2011.
- Guzik-Makaruk E.M., *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych*, w: *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, red. E.M. Guzik-Makaruk, Warszawa 2011.
- Hałas R., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, w: *Prawo karne*, red. A. Grześkowiak, Warszawa 2011.
- Holyst B., *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego”, 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Holyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2009.
- Holyst B., *Uwagi kryminologiczne na temat korupcji*, w: *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2011.
- Hussein A., *Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego”, 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Iyer N., Samociuk M., *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa 2007.
- Jarczewski W., *Wystąpienie Zastępcy Komendanta Głównego Policji*, w: *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności i w sektorze publicznym i prywatnym. II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2011 r.). Materiały pokonferencyjne*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.
- Kapica J., *Przeciwdziałanie korupcji w Służbie Celnej*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego”, 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Kojder A., *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002.
- Kowalczyk K., *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*, strona internetowa: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_063\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF).
- Kubiak A., *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań*, Warszawa 2005.
- Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008.
- Marek A., *Komentarz kodeksu karny*, Warszawa 2010.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2011.

Marek A., *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997.

Martysz Cz., Woźnicki D., Palacz D., *Współdziałanie Policji i Najwyższej Izby Kontroli w zakresie zwalczania korupcji*, w: *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafranski, Szczytno 2007.

Melezini M., Sakowicz A., *Nowe regulacje antykorupcyjne a standardy międzynarodowe, w: Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie kodeksu karnego z 1997 roku*, red. T. Bojarski, K. Nazar, A. Nowosad, M. Szwarczyk (red.), Lublin 2006.

Palka P., *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*, Olsztyn 2011.

Pitera J., *Przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych*, w: „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2011, nr 1(1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.

Pływaczewski E.W., *Komentarz do art. 228 kodeksu karnego, w: Komentarz kodeks karny*, red. M. Filar, Warszawa 2010.

Sitek E., *Zaraza*, „Policja 997” 2005, nr 5, Warszawa.

Stefański R.A., *Prawo karne materialne część szczególna*, Warszawa 2009.

Stefański R. A., *Przestępstwo korupcji gospodarczej (art. 296a kk)*, w: „Prokuratura i Prawo” 2004, Nr 4.

Surkont M., *Lapownictwo*, Warszawa 1999.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 1999.

Szwarczyk M., *Komentarz do art.229 kodeksu karnego*, w: *Komentarz kodeks karny*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011.

Wasilewski J., *Zbiorowi aktorzy polskiej transformacji*, Warszawa 1997.

Wesołowska A., *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, w: *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, red. E.W. Pływaczewski, Kraków 2005.

Wierzbica A., *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część I*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012.

Zoll A., *Kodeks karny część szczególna*, Warszawa 2008.

Zoll A., *Komentarz do art. 227 kodeksu karnego, w: Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277*, red. A. Zoll, Kraków 1999.

#### Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. Nr 104, poz. 708.

Ustawa z dnia 23 lipca 2004 r. o ratyfikacji Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjo-

nariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, sporządzonej w Brukseli dnia 26 maja 1997 r., Dz. U. Nr 194, poz. 1981.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 74, poz. 676.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. Nr 30, poz. 179, ze zm.

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M.P. Nr 46, poz. 683.

#### Orzecznictwo:

Wyrok SN z dnia 10 lipca 1974 r., I KRn 9/74, OSNPG 1974, nr 11, poz. 130.

Wyrok SN z dnia 5 maja 1997 r., VKkN 105/97, OSNKW 1998, Nr 1–2, poz. 7.

Uchwała SN z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, OSP 2002, Nr 4, poz. 45.

Wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2007 r. III Kk 298/06, OSN Prok. i Pr. 2007, Nr 12, poz. 5.

#### Strony internetowe:

<http://abw.gov.pl>

<http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=1384>

<http://lex.pl/serwis/du/2004/1981.html>

[http://statystyka.policja.pl/portal/st/840/75068/Przestepstwa\\_korupcyjne\\_w\\_2011\\_roku.html?search=8190802](http://statystyka.policja.pl/portal/st/840/75068/Przestepstwa_korupcyjne_w_2011_roku.html?search=8190802)

<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/390596,proces-beaty-sawickiej-bylejoslanki-po-wyrok-sadu.html>

#### Spis tabel

Tabela nr 1. Obszary tematyczne prowadzonych postępowań przygotowawczych przez CBA.

Tabela nr 2. Przybliżona wartość zabezpieczonego mienia przez CBA.

Tabela nr 3. Liczba wszczętych i zakończonych postępowań operacyjnych przez CBA.

Tabela nr 4. Przestępstwa korupcyjne w 2011 roku.

Tabela nr 5. Przedział wiekowy grupy badawczej.

Tabela nr 6. Płeć badanych respondentów.

Tabela nr 7. Status zawodowy grupy badawczej.

Tabela nr 8. Miejsce zamieszkania grupy badawczej.

Tabela nr 9. Osobiste kontakty z korupcją respondentów.

Tabela nr 10. Zawiadomienie organów ścigania o przestępstwie korupcyjnym.

Tabela nr 11. Wręczenie łapówki przez respondentów.

Tabela nr 12. Reakcja respondentów na propozycję korupcyjną.

Tabela nr 13. Ocena występowania rodzajów korupcji w Polsce.

Tabela nr 14 Ocena zagrożenia dla społeczeństwa różnymi rodzajami korupcji.

Tabela nr 15. Wpływ wyższych zarobków na przyjmowanie łapówek.

Tabela nr 16. Moralne uzasadnienie przyjęcia łapówki.

Tabela nr 17. Potrzeba istnienia Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Tabela nr 18. Ocena obecnego sposobu działania funkcjonariuszy CBA.

3

### Spis wykresów

Wykres 1. Liczba osób podejrzanych o korupcję w latach 2005–2009.

### ANEKS

#### KWESTIONARIUSZ ANKIETY

#### Ankieta „Poglądy społeczeństwa na temat korupcji w Polsce”

Szanowny/-a Panie/Pani,

Poniższa ankieta jest w pełni anonimowa, została stworzona na potrzeby pracy magisterskiej dotyczącej zagadnienia korupcji w Polsce.

Z poważaniem  
Sylwia Konrad

1. Czy zetknął/ęła się Pan/Pani osobiście z korupcją? (przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej, wykorzystanie stanowiska)

- a) Tak  
b) Nie

2. Czy powiadomiłby/aby Pan/Pani organy ścigania o przestępstwie korupcyjnym?

- a) Zdecydowanie tak  
b) Raczej tak  
c) Raczej nie  
d) Zdecydowanie nie  
e) Trudno powiedzieć

3. Czy kiedykolwiek wręczył/a Pan/Pani komuś łapówkę?

- a) Tak  
b) Nie

4. Jeżeli w poprzednim pytaniu udzielił/a Pan/Pani odpowiedzi „tak” proszę podać w jakich okolicznościach miało to miejsce? (czy było to wymuszone przez funkcjonariusza lub inną osobę, czy też była to Pana/Pani dobrowolna decyzja)

.....  
.....  
.....

5. Czy gdyby Panu/Pani zaproponowano przyjęcie łapówki w zamian za odstąpienie od wykonania czynności służbowych zrobiłby/aby to Pan/Pani?

- a) Zdecydowanie tak  
b) Raczej tak  
c) Raczej nie  
d) Zdecydowanie nie  
e) Trudno powiedzieć

6. Dokonaj oceny występowania poniższych ośmiu rodzajów korupcji w Polsce w skali od 1-8, gdzie 1 – występuje bardzo często, 8 – nie występuje

Polityczna .....  
Wyborcza .....  
Gospodarcza .....  
W służbie zdrowia .....  
W urzędach administracji publicznej .....  
W Policji .....  
W wymiarze sprawiedliwości .....  
W szkolnictwie wyższym .....

7. Proszę o podanie przyczyn, które skłaniają Pana/ Panią do takiej oceny w pytaniu nr 6? (czy są to własne doświadczenia, opinie znajomych, artykuły prasowe, przekazy mediów itp.)

.....  
.....  
.....  
.....

8. Dokonaj oceny zagrożenia dla społeczeństwa poniższych ośmiu rodzajów korupcji w Polsce w skali od 1-8, gdzie 1 – jest bardzo groźne dla rozwoju społeczeństwa, 8 – nie ma wpływu na rozwój społeczeństwa

Polityczna .....  
Wyborcza .....  
Gospodarcza .....  
W służbie zdrowia .....  
W urzędach administracji publicznej .....  
W Policji .....  
W wymiarze sprawiedliwości .....  
W szkolnictwie wyższym .....

9. Proszę o podanie przyczyn, które skłaniają Pana/ Panią do takiej oceny w pytaniu nr 8? (czy są to własne doświadczenia, opinie znajomych, artykuły prasowe, przekazy mediów itp.)

.....  
.....  
.....  
.....

10. Czy wyższe zarobki mogą powstrzymać przed przyjęciem łapówki?

- a) Zdecydowanie tak  
b) Raczej tak  
c) Raczej nie

- d) Zdecydowanie nie  
e) Trudno powiedzieć
- 11. Czy przyjęcie łapówki może być w pewnych sytuacjach moralnie uzasadnione?**  
a) Zdecydowanie tak  
b) Raczej tak  
c) Raczej nie  
d) Zdecydowanie nie  
e) Trudno powiedzieć
- 12. Czy uważa Pan/Pani, że Centralne Biuro Antykorupcyjne jest potrzebne?**  
a) Zdecydowanie tak  
b) Raczej tak  
c) Raczej nie  
d) Zdecydowanie nie  
e) Trudno powiedzieć
- 13. Czy uważa Pan/ Pani, że obecny sposób działania funkcjonariuszy CBA (działalność dyskretna, nie nagłaśniana w mediach) jest poprawny, czy lepszy był poprzedni model działania polegający na „głośnych” zatrzymaniach osób podejrzanych i ukazywaniu się licznych materiałów na ten temat w mediach i prasie?**  
a) Zdecydowanie tak  
b) Raczej tak  
c) Raczej nie  
d) Zdecydowanie nie  
e) Trudno powiedzieć
- 14. Proszę o podanie grupy wiekowej:**  
a) 15–19 lat  
b) 20–26 lat  
c) 27–40 lat  
d) Powyżej 40 lat
- 15. Proszę o podanie płci:**  
a) Kobieta lat  
b) Mężczyzna lat
- Proszę o zakreślenie:**  
a) Student  
b) Uczeń  
c) Pracujący  
d) Żadne z powyższych
- 16. Pana/ Pani miejsce zamieszkania to:**  
a) Wieś  
b) Miasto do 50 tys. mieszkańców  
c) Miasto od 50 tys. do 300 tys. mieszkańców  
d) Miasto powyżej 300 tys. mieszkańców
- Dziękuję za poświęcony czas i wypełnienie ankiety.**





# SPORTOWA ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA Z TYTUŁU KORUPCJI SPORTOWEJ

**Krzysztof Marcin WESTFAL**

praca magisterska

napisana pod kierunkiem

prof. dr. hab. dr. h.c.

A.J. Szwarca

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu

4

## WSTĘP

Zagadnienia związane ze sportem zyskują na aktualności, zwłaszcza w związku z wielką imprezą sportową odbywającą się w Polsce w roku wydania niniejszej pracy, czyli Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej. Tematem ze sportem nieodzownie związanym i pojawiającym się w debacie publicznej z zaskakującą częstotliwością jest korupcja, zwłaszcza korupcja sportowa. Jak się jednak okazuje, problem ten występuje nie tylko w realiach polskich i nie tylko w piłce nożnej, ale znany jest na całym świecie i dotyczy praktycznie każdej dziedziny sportowej.

W powszechnej opinii korupcja sportowa jest zjawiskiem wysoce nagannym i powinna być zwalczana w każdym przypadku. Nie każdy zdaje sobie natomiast sprawę z tego, jak można zwalczać korupcję oraz jakie instytucje są w tej kwestii najbardziej efektywne. Gdy sprawa dotyczy popełnienia czynów zabronionych, pierwszą myślą przychodzącą do głowy przeciętnemu człowiekowi zainteresowanemu sportem jest odpowiedzialność karna. W praktyce okazuje się jednak, że rozwiązania funkcjonujące w prawie karnym nie są adekwatne w przypadku tak specyficznej dziedziny życia jaką jest sport. Wobec niedostosowania prawa karnego do warunków sportu należy poszukiwać innego, skuteczniejszego systemu przeciwdziałania patologiom sportowym.

Niniejsza praca stanowi próbę rozwikłania tychże wątpliwości. Spośród wielu instytucji mogących mieć zastosowanie w przypadku korupcji sportowej, autor pragnie wskazać na system odpowiedzialności dyscyplinarnej, jako system najbardziej dopasowany do realiów sportu, a co za tym idzie najlepiej zwalczający zjawiska w sporcie niepożądane.

Szczególne miejsce zostanie poświęcone zaś zagadnieniu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Nadrzędną zasadą obowiązującą w polskim prawie karnym jest zasada *societas delinquere non potest* wykluczająca odpowiedzialność takich podmiotów. Wydawać by się mogło, że podobna zasada obowiązująca powinna również w systemach odpowiedzialności, które wyrosły na gruncie prawa karnego, czyli odpowiedzialności dyscyplinarnej właśnie. Założenie takie może zostać jednak poddane w wątpliwość, jeśli wziąć pod uwagę istniejący w polskim prawie system odpowiedzialności *sui generis* podmiotów zbiorowych.

W części dotyczącej rozważań teoretycznych i systemowych praca ta oparta jest w głównej mierze na piśmiennictwie przedstawicieli doktryny wielu dziedzin prawa, przede wszystkim zaś prawa karnego materialnego. Jednakże ze względu na interdyscyplinarny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, konieczne jest sięgnięcie także do dorobku przedstawicieli innych dziedzin prawnych.

Wobec nieustannej ewolucji sportu oraz samej odpowiedzialności dyscyplinarnej re-

gulacje wewnętrzne, na postawie których odpowiedzialność ta obowiązuje, ulegają niestannej zmianie. Specyfika tego systemu polega na tym, że nie jest on w żadnym wypadku jednolity. Sytuacja taka ma miejsce również z uwagi na fakt, że federacjom sportowym przysługuje ogromna swoboda w kreowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej, co powoduje, że również pomiędzy poszczególnymi dziedzinami sportowymi w tym przedmiocie występują niemałe różnice. Prawdopodobnie powyższe czynniki oraz fakt, że poszczególne regulacje dyscyplinarne mają zastosowanie do stosunkowo wąskiego grona podmiotów, brak jest monograficznych opracowań, którymi można by posiłkować się przy badaniu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej za korupcję w sporcie. Wobec powyższego, rozważania dotyczące praktycznego wymiaru odpowiedzialności dyscyplinarnej w ramach konkretnych federacji sportowych oparte są w głównej mierze na regulaminach dyscyplinarnych odpowiednich polskich związków sportowych oraz na wiedzy i przemyśleniach autora.

Praca uwzględnia regulaminy dyscyplinarne poszczególnych dziedzin sportowych obowiązujące w sezonie 2011/2012.

## ROZDZIAŁ I

### POJĘCIE I ZJAWISKO KORUPCJI SPORTOWEJ

Powszechnie przyjętą praktyką jest, że w opracowaniach naukowych autor na samym początku swoich rozważań tłumaczy pojęcia i zagadnienia, którymi będzie posługiwał się w przekroju całej swojej pracy. Zabieg ten ma służyć stworzeniu swoistego warsztatu pojęciowego, który pozwala czytelnikowi na zaznajomienie się z wszystkim tym, co jest niezbędne do zrozumienia dalszych, bardziej złożonych wywodów. W aspekcie niniejszej pracy rolę tę spełnia niniejszy rozdział, w którym przybliżone zostaną zagadnienia związane z pojęciem korupcji sportowej i zjawiskiem korupcji w sporcie.

#### 1. POJĘCIE KORUPCJI SPORTOWEJ

Wbrew temu co mogłoby się wydawać, prowadzenie rozważań nad pojęciem korupcji

sportowej nie jest zadaniem prostym. Taki stan rzeczy spowodowany jest faktem, że na omawiane zagadnienie składają się dwa dalsze terminy: korupcja i sport. Desygnat znaczeniowy pojęć korupcja i sport, gdy rozpatrywać je oddzielnie, różny jest od tego, który zyskują jeśli zestawimy je razem, bowiem dopiero wtedy, gdy rozpatruje się oba te wyrazy łącznie, nabierają one takiego znaczenia, które jest przedmiotem niniejszej pracy. W celu pełnego zrozumienia problemu korupcji w sporcie niezbędne jest omówienie zarówno samego terminu korupcji sportowej, jak i składających się na to pojęcie terminów korupcja oraz sport.

Szczególne trudności nasuwa próba jednoznacznie zdefiniowania pojęcia korupcji. Problemy te związane są po pierwsze z tym, że jedno znaczenie jest przypisywane temu terminowi w rozumieniu potocznym, a inne znaczenie nadaje się mu w tekstach prawnych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy językiem prawniczym a językiem prawnym. Otóż językiem prawniczym jest ten język, w którym formułowane są wypowiedzi o prawie (np. wypowiedzi uczonych prawników), natomiast językiem prawnym jest język, w którym formułowane są teksty prawne i normy prawne<sup>1</sup>. Oczywiście z racji omawianej w niniejszej pracy problematyki najistotniejsze jest takie rozumienie korupcji, które znajduje się w tekstach prawnych. Próba odnalezienia definicji legalnej pojęcia korupcji w polskim prawodawstwie napotyka jednakże niemałe problemy. Na gruncie prawa karnego termin ten nie jest bowiem definiowany w sposób jednoznaczny. W Kodeksie karnym z 6 czerwca 1997 r.<sup>2</sup> definicja legalna czynu korupcyjnego nie występuje w ogóle. Dlatego też, w celu wyjaśnienia tego pojęcia, należy sięgnąć do definicji formułowanych w języku prawniczym. W opinii doktryny (*communis opinio doctorum*) na omawiane pojęcie składa się kilka różnych przestępstw znajdujących się w Kodeksie karnym, które dopiero ujęte zbiorczo, utożsamiane są z rozumianą szeroko korupcją. Definicje legalną pojęcia korupcji (*sensu largo*), a więc sformułowaną w języku prawnym odnaleźć można w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>3</sup>, jednakże zastosowanie takiej definicji w kontekście korupcji sportowej napotyka pewne trudności. Regulacje dotyczące korupcji można odnaleźć także na gruncie prawa międzynarodowego<sup>4</sup>, jednakże znaczenie praktyczne tych uregulowań jest bardzo

małe. W obecnym stanie prawnym kwestia korupcji w sporcie regulowana jest ustawą o sporcie<sup>5</sup>, aczkolwiek akt ten nie zawiera definicji legalnej pojęcia korupcji. W związku z powyższym zachodzi konieczność wypracowania własnej definicji omawianego pojęcia.

W pierwszej kolejności należy przybliżyć jednak pojęcie korupcji w jej znaczeniu potocznym. W ujęciu tym korupcja to żądanie lub przyjmowanie korzyści finansowych lub majątkowych przez pracowników instytucji za naruszenie prawa lub wykonywanie czynności urzędowych<sup>6</sup>. Przytoczona definicja nie ogranicza kręgu podmiotów, z którymi wiązana jest korupcja jedynie do podmiotów wykonujących władztwo państwowe (*dominium*), ale rozszerza ten krąg także o podmioty prawa prywatnego. Rozszerzenie to jest dokonane poprzez celowe użycie zwrotu „pracowników instytucji” bez dodania przymiotnika „państwowych”. Uwaga ta jest o tyle istotna, że właśnie aspekt podmiotowy korupcji w znaczeniu potocznym jest tym, co odróżnia takie jej pojmowanie od tego, które znajduje się w tekstach prawnych. W ujęciu generalnym korupcja może być zatem przypisana zarówno urzędnikowi publicznemu za dokonanie czynu korupcyjnego w związku z wykonywanymi obowiązkami, jak i pracownikowi przedsiębiorstwa prywatnego, który w zamian za korzyść majątkową dokonuje czynności niezgodnie z obowiązującymi go zasadami. W przytoczonej definicji znamienny jest fakt, iż nie wprowadzono rozróżnienia na aspekt czynny i bierny czynu korupcyjnego, posługując się jedynie tym drugim. Innym istotnym elementem zasługującym na uwagę jest to, co podmiot korumpowany przyjmuje w zamian za swoje nieuczciwe zachowanie. Wymienia się korzyści finansowe lub majątkowe, pomijając korzyści innego typu, np. osobiste oraz pomija się przypadki żądania lub obietnicy udzielenia takich korzyści. W związku z wymienionymi brakami, powyższą definicję należy uznać za absolutnie niewystarczającą w kontekście niniejszej pracy.

Jak już wspomniano wcześniej, prowadzenie rozważań nad pojęciem korupcji (*sensu largo*) na gruncie polskiego prawodawstwa nie jest zadaniem prostym. W tej części niniejszej pracy regulacje prawne dotyczące korupcji w jej rozumieniu ogólnym zostaną omówione tylko w zarysie, gdyż ich szerszemu przedstawieniu zostanie poświęcony inny podrozdział. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku

pojęcia korupcji sportowej w ujęciu tekstów prawnych, która również zostanie omówiona w innym miejscu. W literaturze przedmiotu pojawiają się zróżnicowane poglądy na temat tego, jakie przepisy kk mogą posłużyć do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z tytułu korupcji. Najtrafniejszym wydaje się być pogląd wymieniający wśród takich regulacji przestępstwa: sprzedajności (art. 228 kk), przekupstwa (art. 229 kk) oraz płatnej protekcji (art. 230 i 230a kk)<sup>7</sup>. Dawniej w Kodeksie karnym znajdował się również art. 296b dotyczący przekupstwa sportowego, jednakże został on uchylony art. 64 ustawy o sporcie<sup>8</sup>. Z powyższego wyliczenia celowo wyłączono przestępstwo oszustwa z artykułu 286 kk, gdyż rzadko kiedy czyn korupcyjny w ogóle wypełnia znamiona tego przestępstwa<sup>9</sup>. Rozmyślnie nie została także przytoczona treść powyższych artykułów z racji tego, że bardziej szczegółowo zostaną one omówione w dalszej części niniejszej pracy. Chodzi jedynie o zwrócenie uwagi na to, jak szeroki jest wachlarz przestępstw, które mogą służyć penalizacji korupcji.

Powyższy pogląd jest tylko jednym z wielu, gdyż rozbieżności w doktrynie są znaczne. Sytuacja taka najlepiej obrazuje poziom skomplikowania omawianego zagadnienia. Przykładowo, zgodnie z innym poglądem w przypadku korupcji zastosowanie mogą znaleźć także przestępstwa: nadużycia funkcji publicznej (art. 231 kk), ujawnienia tajemnicy państwowej (art. 256 kk), niegospodarności (art. 296 kk), poświadczenia nieprawdy (art. 271 kk)<sup>10</sup>. Natomiast według jeszcze innej opinii z tytułu korupcji (*sensu largo*) sprawca może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej również na podstawie artykułów: 250a oraz 296a kk<sup>11</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, definicję legalną terminu korupcja odnaleźć można w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>12</sup>. Art. 1, punkt 3a<sup>13</sup> tej ustawy głosi, iż korupcją, w jej rozumieniu, jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej obejmującej realiza-

cję zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej. Powyższa regulacja ze względu na szeroki zakres zastosowania ustawy o CBA jest wysoce użyteczna przy próbie definiowania korupcji *sensu largo*. Przytoczony art. 1 pkt 3a ustawy o CBA zawiera najszerszą i najbardziej użyteczną definicję korupcji, która może okazać się pomocna również w przypadku próby pociągnięcia do innych rodzajów odpowiedzialności (np. odszkodowawczej). Wcześniej obowiązująca norma z art. 1 pkt 3 ustawy o CBA została uznana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2009 r. za niezgodną z Konstytucją, a tym samym dnia 2 lipca 2010 r. utraciła moc obowiązującą<sup>14</sup>.

Wszystkie wymienione wyżej regulacje dotyczące korupcji *sensu largo* są nieadekwatne w przypadku korupcji sportowej. Na przestrzeni lat pojawiało się wiele propozycji dotyczących tego jak rozwiązać ten problem. Ostatecznie ustawodawca wprowadził odpowiednią regulację karną ustawą o sporcie.

Jak już zaznaczono wcześniej, analiza zjawiska korupcji sportowej wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia terminów „korupcja” i „sport”. Dopiero znając oba te pojęcia można połączyć je w jeden, znaczeniowo szerszy termin, który będzie przedmiotem dalszej analizy.

Sport, podobnie jak wcześniej omawiana korupcja, oprócz znaczenia potocznego znajduje swoje wyjaśnienie także w teksach prawnych.

W znaczeniu potocznym sport to ćwiczenia fizyczne i gry prowadzone według ustalonych reguł, służące rozwojowi fizycznemu człowieka, doskonaleniu jego sprawności fizycznej, nabywaniu siły fizycznej oraz wykształcające pożądane cechy charakteru, takie jak lojalność, uczciwość, wytrwałość i zachowania społeczne, takie jak umiejętność podporządkowania się celowi grupowemu, współdziałaniu w grupie<sup>15</sup>. Próba zdefiniowania pojęcia sportu na gruncie polskiego prawa nie nasuwa większych problemów. Co do zasady pojęcie sportu w ujęciu potocznym nie różni się od tego zawartego w aktach prawnych. Definicję legalną pojęcia „sport” znaleźć można w ustawie o sporcie. Art. 2 pkt 1 ww. ustawy reguluje, iż sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Warto odnotować, że w ustawie tej, w art. 2

pkt 2 znajdujemy jeszcze jedną ważną definicję, która dotyczy kultury fizycznej<sup>16</sup>. Zgodnie z tą regulacją sport jest częścią składową tejże kultury fizycznej. Ustawa o sporcie likwiduje dawny podział na sport oraz sport kwalifikowany, który obowiązywał pod reżimem ustawy o sporcie kwalifikowanym<sup>17</sup> i ustawy o kulturze fizycznej<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 3 nieobowiązującej już ustawy o sporcie kwalifikowanym takim sportem kwalifikowanym była forma aktywności człowieka związana z uczestnictwem we współzawodnictwie sportowym, prowadzonym lub organizowanym w określonej dyscyplinie sportu przez polski związek sportowy lub podmiot działający w jego imieniu. Natomiast w ustawie o sporcie definicja legalna sportu jest kompleksowa i obejmuje formy aktywności fizycznej na wszelkich poziomach.

Należy mieć na uwadze, że w dzisiejszych czasach sportowi towarzyszą ogromne imprezy, których znaczenie jest niebagatelne nie tylko dla danej dziedziny sportowej, ale często ma także duży wpływ na finanse lub prestiż gospodarza takiej imprezy. Historii znane są liczne przypadki łamania zasad przyznawania prawa do organizacji największych imprez sportowych, a więc Igrzysk Olimpijskich oraz Mistrzostw Świata w piłce nożnej<sup>19</sup>. Za bezsprzeczną należy uznać również potrzebę zwalczania tego typu patologii, w związku czym powyższe przewinienia należy uwzględnić przy próbie definiowania pojęcia korupcji sportowej.

Nadszedł czas, ażeby przy użyciu uprzednio omówionych terminów sportu i korupcji, spróbować przybliżyć tak kluczowe dla dalszych rozważań pojęcie korupcji sportowej. Skoro zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami za korupcję, w sensie bardzo ogólnym, rozumie się nieuczciwe zachowanie ludzkie w zamian za przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo obietnicy takiej korzyści, z kolei za sport uważa się ćwiczenia fizyczne i gry prowadzone według ustalonych reguł, co określa się mianem współzawodnictwa sportowego, to można stąd wnioskować, że korupcją sportową będzie udzielanie albo obietnica udzielenia lub przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej, albo jej obietnicy w zamian za zachowanie mające na celu nieuczciwą zmianę rezultatu zawodów sportowych, albo też wykroczenie przeciwko regułom obowiązującym w sporcie, jak również regułom zapewniającym uczciwy

wybór gospodarzy poszczególnych imprez sportowych<sup>20</sup>. W takim też rozumieniu pojęcie korupcji sportowej będzie używane w dalszej części tych rozważań.

## 2. ZJAWISKO KORUPCJI W SPORCIE

### A. Zjawisko korupcji sportowej w ujęciu historycznym

W dobie środków masowego przekazu, w czasach kiedy media nazywane są „czwartą władzą”, dostęp przeciętnego człowieka do informacji jest łatwiejszy niż kiedykolwiek wcześniej. Oczywiście media to biznes jak każdy inny, dlatego też podaje się do wiadomości publicznej takie informacje, które przykuwają uwagę czytelników, informacje, które są chwytliwe. Niewątpliwie takimi wiadomościami są informacje dotyczące korupcji, a zwłaszcza korupcji sportowej. Sytuacja taka może sugerować, że korupcja w sporcie jest zjawiskiem obecnym jedynie w dzisiejszych czasach. Nic jednak bardziej mylnego. Oczywiście korupcja w czasach nam współczesnych przybiera zupełnie inne rozmiary niż kiedykolwiek wcześniej, co wywołuje niespotykane wcześniej implikacje. Nie oznacza to jednak, że historia nie zna przypadków występowania korupcji, także tej dotyczącej sportu. Wydaje się zatem, że zagadnienie zjawiska korupcji sportowej wymaga omówienia zarówno w jej kontekście historycznym, jak i w ujęciu współczesnym.

Z całą pewnością można stwierdzić, że sport był znany wielu dawnym kulturom, nawet tym starożytnym. Dostępne źródła pozwalają na potwierdzenie, że sport był już uprawiany w starożytnym Egipcie, Grecji i Rzymie. Często uprawianie sportu przez chłopców służyło ich przygotowaniu fizycznemu i mentalnemu do pełnienia w przyszłości roli wojowników. Oczywiście w historii sportu szczególne miejsce należy się antycznemu Grekom. To oni bowiem pierwsi wpadli na pomysł organizacji igrzysk sportowych, których idea w sposób bardzo wierny odpowiada dzisiejszemu wyobrażeniu na temat istoty sportu. Greckie igrzyska odbywały się w Olimpii (choć nie tylko) i to właśnie one, z racji swoich rozmiarów, były najlepszą okazją na rozwijanie się korupcji. O powszechności wspomnianego zjawiska mogą świadczyć działania prewencyjne podejmowane przez organizatorów, ażeby już na początku odwieść zawodników i innych uczestników od chęci oszustwa. „Za-

nim dopuszczono ich (zawodników) do startu, musieli się udać do domu rady (*buleuterionu*), gdzie sędziowie (*Hellenodikowie*) dokonywali ostatecznie określenia ich wieku i odbierali od nich przysięgę, że będą rywalizowali zgodnie z ustalonymi wcześniej regułami. Ręczyli też sędziowie, że nie wezmą łapówki i będą niezależni w ocenach, albowiem dokonana przez nich klasyfikacja mogła przesądzić o zwycięstwie”<sup>21</sup>. Istnieją także inne świadectwa dotyczące czynów korupcyjnych. Dowodzą one, że korupcja w dziedzinie sportu była Grekom nie tyle znana, co powszechna. W związku z nagminnością oszustw wymyślił cały system stosowania grzywien, których przeznaczenie dodatkowo działało na wyobraźnię uczestników, odstraszać ich od chęci oszustw. „Hellenodikowie i zawodnicy, tuż przed wejściem na płytę stadionu, mijali 12 posągów Zeusa (tzw. Dzanes), ufundowanych z grzywien pobranych od sportowców, którzy zostali przyłapani na próbie wzięcia lub wręczenia łapówki w celu „ustawienia” rozgrywek. Pierwsza grupa *dzanes* powstała w 380 roku p.n.e., druga w 332 roku p.n.e. Były one dla sportowców przybyłych do Olimpii przestrożą, aby pamiętali, że tutaj zwycięstwa nie można kupić ani sprzedać. Sportowcy musieli sobie zawsze przyłgnie do ich nazwiska. Zresztą na posągach Zeusa ryto nazwiska sportowców przyłapanych na oszustwach, a także nazwiska ich pracodawców. Napis na ostatnim posągu stanowił ostrzeżenie dla wszystkich Hellenów, aby nie ulegali korupcji”<sup>22</sup>. W rzeczywistości nawet tak przemyślane i zaostrzone reguły nie były w stanie w pełni zapobiegać niepożądanym zjawiskom. Znane są przykłady konkretnych przewinień, w których Hellenowie z chęci zwycięstwa zaprzędali ducha sportowej rywalizacji. Równowartość 66 000 dolarów to cena, jaką za wygraną walkę zobowiązał się zapłacić zwycięzca zawodów w Istmie, swojemu przeciwnikowi. Okazało się jednak, że postanowił on oszukać nie tylko widzów i sędziów ale także i współnika. Konflikt nie mógł znaleźć rozwiązania, udano się więc do świątyni, gdzie cała sprawa znalazła finał<sup>23</sup>. Podobnie jak dzisiaj, także w Helladzie korupcja dotykała nie tylko sportowców i sędziów, ale także i inne osoby, które czasem nawet bezpośrednio nie uczestniczyły w zawodach. „Bohaterem” jednej z takich opowieści jest Damonik z Elidy, ojciec zawodnika biorącego udział w rywali-

zacji. Próbował on umówić się z ojcem innego uczestnika co do wyniku zawodów, ale cała sprawa wyszła na jaw<sup>24</sup>.

Oczywiście mimo tego, że antyczni Grecy zajmują specjalne miejsce w historii sportu, nie oznacza to, że mieli oni wyłączność na korupcję. Wspomnieć można w tym miejscu chociażby o rzymskich walkach niewolników. Jak wiadomo walki te toczone były na śmierć i życie, w związku z czym trudno spodziewać się, żeby ludzie pozbawieni wolności gotowi byli poświęcić życie w zamian za korzyści majątkowe. Chociaż, znając naturę ludzką, nie można wykluczyć możliwości, że również w takich warunkach obmyślono jakiś system nieuczciwych zachowań w zamian za chociażby korzyść osobistą. Brak jest źródeł potwierdzających takie przypuszczenia, ale może to być spowodowane tym, że wszyscy zamieszani w podobny proceder gladiatorzy zginęli nie mając okazji do opowiedzenia podobnych historii, albo tym, iż wśród niewolników jakimi byli uczestnicy walk w koloseum, nawet po uzyskaniu wolności nie mieli środków lub możliwości na napisanie dzieła, które przetrwałoby do dzisiaj. W pewnym stopniu powyższe rozważania może potwierdzić fakt, że walki gladiatorów wykorzystywane były do kupowania głosów wyborczych<sup>25</sup>, a więc powiązany był z nimi proceder, którego pewne znamiona (nieuczciwe zachowanie oraz korzyści majątkowe) wspólne są znamionom czynu korupcyjnego.

Jak łatwo się domyślić korupcję odnajdujemy także w innych okresach dziejowych. Dziwić jedynie może to, że tak jak w przypadku igrzysk w Olimpii, które jawią się w świadomości współczesnego społeczeństwa jako zjawisko wyidealizowane, tak w średniowieczu, mimo istnienia etosu rycerskiego, który nakazywał wojownikowi zachowanie wszelkich cnót, to właśnie na turniejach rycerskich szerzyła się korupcja. Podobnie jak w przypadku trubadurów, którzy utrzymywali się ze swojego śpiewu, krążąc po dworach Europy, tak pojawiła się grupa rycerzy, którzy parali się udziałem w turniejach rycerskich, a źródłem ich utrzymania były nagrody z tych zawodów. Jak wiadomo tam gdzie pojawiają się duże pieniądze często dochodzi do naruszeń zasad.

Średniowieczne współzawodnictwo sportowe nie ograniczało się jednak tylko do turniejów rycerskich<sup>26</sup>. Znane są bowiem również inne przykłady sportowej rywalizacji. Dla

przykładu wspomnieć można o walkach zapasniczych urządzanych w Londynie (świadectwo z 1221 r.), wyścigach konnych urządzanych we Florencji i Bolonii oraz o zawodach strzeleckich w Magdeburgu<sup>27</sup>. Zresztą do tych ostatnich można śmiało porównać zawody organizowane przez polskie bractwa kurkowe<sup>28</sup>.

W kolejnych okresach historycznych brak jest większego zainteresowania sportem, nie odnotowuje się w związku z tym spektakularnych przejawów korupcji.

## B. Współczesne zjawisko korupcji w sporcie

W XX w. i czasach nam współczesnych sport i związane z nim interesy zyskały niespotykane do tej pory rozmiary. Wraz z rozwojem gospodarczym, technologicznym i społecznym, przeobrażeniom uległ także sport. Dziś komercja w sporcie jest wszechobecna, za współzawodnictwem, szczególnie tym zawodowym, podążają wielkie pieniądze. Niestety w związku z większą ilością pieniędzy jakie towarzyszą sportowi, zwiększyła się także powszechność występowania korupcji oraz jej rozmiary. Znamienne jest także to, że przeobrażeniu uległy również sposoby dokonywania oszustw w ramach rywalizacji sportowej, co należy poczytywać jako ujemne skutki rozwoju. Trudno dziś znaleźć dziedzinę sportu, która ustrzegłaby się korupcji. Jest ona szczególnie często spotykana w tych dyscyplinach, które budzą największe zainteresowanie publiki, a więc tych, na których można najwięcej zarobić. Jako przykłady wielkich afer korupcyjnych można wymienić chociażby afery w świecie piłkarskim, z którymi borykano się zarówno w Niemczech, w Polsce, jak i we Włoszech. Za przykłady współczesnego zjawiska korupcji sportowej posłużyć może także proceder sprzedawania walk bokerskich lub afery w Międzynarodowym Komitecie Olimpijskim.

Najpopularniejszym chyba sportem w chwili obecnej jest piłka nożna. Dlatego też ujawnienie korupcji w tej dyscyplinie budzi największe emocje. W Polsce doczekaliśmy się szeregu afer korupcyjnych. Największą wydaje się być jednak afera korupcyjna, która była jednym z najważniejszych tematów ostatnich czasów, a która wybuchła w 2005 r. W naszym kraju do tej pory kojarzyło się korupcję jako proceder przypominający sytuację przedstawioną w filmie „Piłkarski Poker” w reżyserii Janusza Zaorskiego. Po raz kolejny jednak życie na-

4

pisalo „najlepszy” scenariusz. Rozmiary oraz zawilosc rodzimej afery korupcyjnej zdziwily opinie publiczna. Caly skandal rozpoczel sie od wywiadu, jakiego udzielil w 2005 r. Piotr Dziurawicz, owczesny trener GKS Katowice „Gazecie Wyborczej”. Powiedzial wtedy: „Kupowane awanse, kupowane puchary. W Polsce meczami handluj dzialacze, pilkarze, sędziowie i trenerzy. W polskiej pilce nie ma nikogo, komu moglbym zaufac”<sup>29</sup>. W maju tego samego roku, jeszcze przed wywiadem Dziurawicza, zatrzymano Antoniego F., pierwszoligowego sędziogo pilkarskiego, ktory w wyniku prowokacji policyjnej przyjal lampowke w wysokosci stu tysiecy zlotych oraz Mariana D., przewodniczacogo Wydzialu Sędziowskiego Slaskiego OZPN, obserwatora pilkarskiego. Policja podejrzelawa ich o ustawienie wyniku meczu Cracovia – GKS Katowice. W czerwcu 2006 r. aresztowany zostal Ryszard F. (pseudonim fryzjer), ktoremu postawiono zarzut zalozenia i prowadzenia zorganizowanej grupy przestepczej, ktora zajmowala sie od 2000 r. ustawianiem wyników meczow I i II ligi pilkarskiej. Sprawa ta zajela sie prokuratura we Wroclawiu<sup>30</sup>. Mimo zapewnien owczesnego prezesa PZPN Michala Listkiewicza, iz jest to przypadek incydentalny oraz, ze zatrzymano to „czarna owca” srodowiska sędziowskiego, byl to dopiero wierzcholek gory lodowej<sup>31</sup>. Sprawa okazala sie na tyle powazna, ze w koncu jej prowadzenie przeejala Prokuratura Apelacyjna we Wroclawiu. O zepsuciu polskiej pilki i powszechnosci zjawiska kupowania meczow niech swiadczy chociazby fakt, ze zatrzymano i przesluchano ponad 300 osob, a w aferę, zdaniem owczesnego Ministra Sprawiedliwosci Zbigniewa Cwiakalskiego, moze byc zamieszanych ponad 29 klubow z roznych klas rozgrywkowych<sup>32</sup>.

Na przykladzie polskiej afery bardzo wyraznie bylo widac negatywne skutki korupcji oraz jakie trudnosci sprawia pociagniecie do odpowiedzialnosci osob czy klubow w nia zamieszanych. Za przyklad moze sluzyc RTS Widzew Lodz, ktora to dzuzyna kilka razy byla karana przez wydzial dyscyplinarny PZPN karą degradacji do nizszej klasy rozgrywek za czyny korupcyjne we wspomnianym okresie. Jednak brak zdecydowania i niemoznosć dzialania mial swoje reperkusje nie tylko dla „Widzewa”. Balagan organizacyjny powodowal, ze zagrozone bylo nawet rozpoczecie sezonu ligowego 2009/2010 w Polsce<sup>33</sup>.

Jak wspomniano wczesniej pilkarska Europa zna wiecej przykladow dzialan korupcyjnych. Wystarczy wspomniec tutaj chociazby o przypadku wloskim, znanym jako „afera Calciopoli”. W sprawe ta uwiklane byly najwiecej wloskie, a co za tym idzie swiatowe kluby pilkarskie: Juventus Turyn, AC Milan, Lazio Rzym i ACF Fiorentina. Proceder polegäl na tym, ze prezes Juventusu Luciano Moggi, stworzyl grupe przestepcza, dzieki ktorej praktycznie kontrolowal najwyzsza wloska lige rozgrywkowa Serie A. Moggi dzieki swoim powiazaniom mogl wplywac na obsade sędziowska w meczach, a przez to „ustawiac” wyniki poszczegolnych spotkan. Na przykladzie Wlochow widać, ze z korupcja mozna poradziec sobie skutecznie dzieki zdecydowanym krokom. Nie zawahano sie bowiem odebrac pilkarskiej potedze, Juventusowi Turyn, dwuch tytulow mistrzowskich, degradujac go dodatkowo do nizszej klasy rozgrywkowej. Innym dzuzynom, jak chociazby Milanowi, nakazano start w nowym sezonie z duza iloscia ujemnych punktow<sup>34</sup>. Reperkusje Calciopoli widoczne sa we wloskiej pilce do dzis, dzuzyny klubowe nie moga odzyskac dawnej wielkosci, odnoszac kolejne porazki na arenie miedzynarodowej.

Korupcja przybiera rozne formy. Ewoluuje tak jak caly swiat. Stosunkowo niedawno wyszla na jaw afera, ktora rozni sie znacaco od pozostalych. Zwykle w procederze ustawiania meczow chodzilo o to, zeby w wyniku nieuczciwego zachowania wplynac na wynik spotkania, co bylo juz celem samym w sobie. Oczywiscie mialo to swoje dalsze cele, jak uzyskanie przez dzialaczy wiecejzych wplywow z powodu wygrania sezonu zasadniczego, mozliwosc wziezcia udzialu w kwalifikacjach do turniejow miedzynarodowych. Jednakze ostatnio wyszla na jaw sprawa, ktora w tym przedmiocie rozni sie od pozostalych. Do procederu ustawiania wyników meczow pilkarskich wlaczyli sie bukmacherzy. W minionym czasie mozna zauwazyć ogromny wzrost zainteresowania roznego rodzaju zakladami wzajemnymi ze strony obserwatorow zmagani sportowych. Nie dosc powiedziec, ze co i rusz pojawiaja sie nowe firmy dzialajace w tej branzy, to widać takze, ze te najwiecej dysponuja coraz wiecejzymi srodkami finansowymi. Korporacje te wlaczaja sie aktywnie do sportu, z ktorego czerpija zyski. Niestety, zainteresowanie sportem ze strony operatorow

zakładów wzajemnych przybrało zły obrót. Zarówno w polskiej, jak i angielskojęzycznej prasie trudno doszukać się konkretnych informacji na ten temat. Informacje, które można znaleźć są zdawkowe. Trudno określić czy wynika to z tego, że dane dotyczące tej konkretnej afery nie są udostępniane przez organy prowadzące sprawę, czy brak zainteresowania polskiej opinii publicznej wynika z faktu, że sprawa ta jest prowadzona przez niemiecką prokuraturę. Sprawa jest jednak poważna. Prokuratura podejrzewa, że cały proceder mógł osiągnąć meczów rozgrywanych w ramach Ligi Mistrzów, Pucharu Europejskiego, lig: niemieckiej, austriackiej, belgijskiej, bośniackiej, chorwackiej, węgierskiej, słoweńskiej, szwajcarskiej oraz tureckiej. Impuls do manipulacji miał pochodzić od bukmacherów z państw azjatyckich i to właśnie przy pomocy ich środków miało dochodzić do oszustw<sup>35</sup>. W całej sprawie aktywny udział bierze także UEFA (*Union of European Football Associations* – Europejska Federacja Piłkarska), która na własną rękę próbuje działać w tej sprawie (m.in. zawieszono kilku działaczy, w tym jednego dożywotnio)<sup>36</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, że nie tylko środowisko piłkarskie zostało skalane korupcją. Ze zjawiskiem tym można spotkać się wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia ze sportem na najwyższym poziomie. Od korupcji nie udało się ustrzec także MKOL-owi (Międzynarodowy Komitet Olimpijski), który jest propagatorem idei olimpijskiej, sportu w czystej postaci. Najczęściej do korupcji dochodziło przy okazji wyznaczania organizatorów kolejnych Igrzysk Olimpijskich. M. Łuczak przedstawia przypadki nieuczciwych praktyk w związku z Igrzyskami w Berlinie w 1936 r., kupowania głosów przy wyborze miast organizatorów przed Igrzyskami w: Atlancie, Sydney czy Salt Lake City. Ilość podejrzeń o podobne działania zmusiła do rezygnacji kilku członków Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego oraz do wprowadzenia przepisów regulujących dopuszczalną wartość „prezentów”, jakie mogą przyjmować członkowie<sup>37</sup>.

Wśród innych dyscyplin sportowych, o których głośno zrobiło się właśnie w związku z aferami korupcyjnymi, można wymienić choćby piłkę koszykową i afere, jaką ujawniono w Nowym Jorku w 1951 r. w środowisku drużyn uniwersyteckich. Afera ta objęła 31 zawodników z 6 drużyn<sup>38</sup>. Wspomnieć można także o przy-

padkach oszustw w kolarstwie, krykiecie czy tenisie. W przypadku tenisa warto jest odnotowania, że jedną z głównych ról grali znowu bukmacherzy, którzy skuszeni wielkimi sumami, próbowali wpływać na wyniki pojedynków<sup>39</sup>.

Korupcja w środowisku sportowym jest niewątpliwie zjawiskiem wysoce niepożądanym. Jak pokazuje historia nie mówimy o zjawisku nowym, które pojawiło się w ostatnich czasach. Korupcja zawsze istniała, zawsze też próbowano ją zwalczać. Jednakże, tak jak każdy czyn o charakterze przestępczym, tak i łapownictwo znajduje coraz to nowsze formy, co prowadzi do dewaluacji tak szlachetne zjawisko, jakim jest sport. Nie można się jednak poddać. Nie można pozwolić, ażeby idee, które są tak ważne dla wielu ludzi na całym świecie, zostały całkowicie pogrzebane. Należy poszukiwać nowych środków przeciwdziałania, zapobiegania i zwalczania tej patologii.

## ROZDZIAŁ II

### INSTRUMENTY REAGOWANIA NA KORUPCJĘ W SPORCIE

#### 1. UWAGI OGÓLNE

Odpowiedzialnością prawną danego podmiotu za dokonanie czegoś jest wyciągnięcie wobec tej osoby negatywnych konsekwencji jej czynów<sup>40</sup>. Truizmem jest, że owym czynem, którego konsekwencją jest pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej, jest czyn powszechnie postrzegany jako naganny. Nie ulega żadnej wątpliwości, że korupcja jest zjawiskiem wysoce niepożądanym. Dotyczy to zarówno korupcji w sporcie, jak i w każdej innej dziedzinie życia. W związku z tym wypracowano wiele mechanizmów, które mają jej przeciwdziałać. Jednakże w tym rozdziale zostaną przedstawione tylko te instrumenty reagowania na korupcję, które znajdują zastosowanie dopiero po jej wystąpieniu, czyli instrumenty o charakterze następczym.

Istnieje wiele instrumentów o wspomnianym wyżej działaniu, znacznie się jednak między sobą różniących. Niektóre z omówionych niżej instytucji są rozwiązaniami prawnymi, inne zaś mają charakter sankcji pozaprawnych. W rozdziale tym zostaną szczegółowo omówione zasady odpowiedzialności: sportowej, dyscyplinarnej, pracowniczej, zawodowej, cy-



wilnej odpowiedzialności odszkodowawczej oraz odpowiedzialności karnej.

## 2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPORTOWA

4

▶

Odowiedzialność sportowa jest w doktrynie pojęciem stosunkowo nowym. Zostało ono wypracowane przez A. J. Szwarca. Zagadnienie to obejmuje odpowiedzialność za naruszenie reguł sportowych, to jest reguł współzawodnictwa w danej dyscyplinie. Zachowanie, które narusza zasady danej dyscypliny sportowej nosi nazwę deliktu sportowego<sup>41</sup>. Odpowiedzialność ta egzekwowana jest w postaci sankcji sportowych przewidzianych w danej dyscyplinie. Sankcje te mogą wywoływać skutki w zakresie dalszego przebiegu współzawodnictwa (np. przerwanie akcji po faulu), dalszego uczestnictwa sprawcy (np. wykluczenie po przekroczeniu liczby dopuszczalnych fauli w koszykówce) lub wyniku współzawodnictwa (np. doliczenie karnych sekund kierowcy F1, w wyniku czego zmienia się jego pozycja końcowa). Rodzaj kar, ich wymiar oraz skutki jakie wywierają na zawody, zależą od specyfiki danej dyscypliny sportowej i od zasad nimi rządzących.

Cechą charakterystyczną omawianej formy odpowiedzialności jest to, że z reguły jest ona egzekwowana przez arbitra jeszcze w czasie trwania danego współzawodnictwa, w trakcie którego doszło do naruszenia reguł sportowych. Sankcją nałożoną w wyniku pociągnięcia do omawianej formy odpowiedzialności dotknięty jest z reguły sprawca naruszenia.

Inaczej jednak sytuacja wygląda w sportach drużynowych, gdzie ze względu na ich specyfikę stosuje się pewnego rodzaju odpowiedzialność zbiorową, która dotyczy całej drużyny. Za przykład może posłużyć piłka nożna, gdzie za poważne naruszenie zasad gry zawodnikowi może być pokazana żółta bądź czerwona kartka, co jest karą indywidualną dla danego zawodnika. Jednakże drużyna, której zawodnikiem jest sprawca przewinienia, za ten sam faul zazwyczaj zostaje dodatkowo ukarana poprzez przyznanie rzutu wolnego lub karnego przeciwnej drużynie, co niewątpliwie stanowi karę zbiorową.

Stosowanie przez arbitra sankcji w trakcie przebiegu zawodów w praktyce wyklucza możliwość w pełni skutecznego kwestionowania i odwołania się od jego werdyktu w późniejszym terminie. Istnieją co prawda

pewne procedury odwoławcze od decyzji arbitrów sportowych, jednakże pewnych zdarzeń zmienić nie można. Ponownie posługując się przykładem piłki nożnej, istnieje możliwość odwołania się od decyzji sędziego, który w trakcie meczu pokazał zawodnikowi czerwoną kartkę. Jednakże pomimo tego, że istnieje możliwość uznania odwołania, co skutkuje cofnięciem kary indywidualnej dla piłkarza polegającej na obowiązku absencji w następnym spotkaniu, to nie można już cofnąć tego, że zawodnik był zmuszony opuścić boisko w czasie trwania danego współzawodnictwa. Powyższy przykład obrazuje sytuację, w której sankcja miała charakter indywidualny, gdyż wymierzona była w konkretnego zawodnika, jednakże kara ta miała w tym samym momencie również wymiar odpowiedzialności zbiorowej, gdyż osłabiony został cały zespół. Fakt, że nie istnieją w pełni skuteczne procedury, które byłyby w stanie naprawić błędy sędziego sportowego, a jego decyzje mogą zadecydować o końcowym wyniku danego współzawodnictwa oznacza, że na arbitrach spoczywa wielka odpowiedzialność za ich decyzje.

Należy podkreślić, że zgodnie ze specyfiką odpowiedzialności sportowej może być do niej pociągnięty tylko uczestnik współzawodnictwa sportowego (zawodnik, trener), czyli osoba fizyczna. Mimo iż jak wspomniano o tym wcześniej, zdarza się, że pociągnięcie do odpowiedzialności sportowej może rzutować na pozostałych zawodników, czy nawet całą drużynę, to niemożliwe jest pociągnięcie do niej klubu sportowego. Osoby prawne, czy też jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, za swoje nieuczciwe zachowanie odpowiadają w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Odpowiedzialność sportowa nie jest skutecznym instrumentem reagowania na zjawisko korupcji w sporcie. Cechą charakterystyczną tej odpowiedzialności jest bowiem to, że jest ona egzekwowana w czasie trwania współzawodnictwa sportowego. Trudno oczekiwać od arbitra danych zawodów, że jeszcze w czasie trwania współzawodnictwa będzie rozstrzygał tak doniosłe i zawile z jurystycznego punktu widzenia kwestie, jak zarzuty o korupcję. W hipotetycznej sytuacji, w której sędzia w trakcie meczu piłkarskiego otrzymuje informację od obserwatora danego spotkania z ramienia PZPN o tym, że któryś z zawodników został przekupiony przez działaczy druży-

ny przeciwnej, jedynym z działań jakie może podjąć jest przerwanie tych zawodów. Jednakże postępowanie takie jest wysoce ryzykowne. Wszakże arbiter otrzymuje informację, której w żaden sposób nie jest w stanie zweryfikować, nie ma zatem żadnej pewności co do prawdziwości takiego zdarzenia. Przerwanie zawodów, zwłaszcza w ligach zawodowych, pociąga za sobą natomiast poważne konsekwencje finansowe, organizacyjne i sportowe, w związku z czym podjęcie decyzji o przerwaniu zawodów powinno być oparte na solidniejszych podstawach, niż niczym niezwyfikowane podejrzenia. Trudno wyobrazić sobie również sytuację, w której arbiter niemający żadnej pewności co do tego, czy podejrzenia o korupcję wobec zawodnika są uzasadnione, usuwa go z boiska po ukazaniu mu czerwonej kartki. Jak powinien postąpić arbiter w innej hipotetycznej sytuacji, w której posiada już wiedzę o tym, iż jeden z zawodników podejrzewany jest o to, że został przekupiony i zawodnik ten popełnia następnie brutalny faul, który skutkować powinien rzutem karym dla drużyny przeciwnej, co najprawdopodobniej wypaczy końcowy wynik współzawodnictwa? Czy mając wiedzę o nieuczciwości tego zawodnika i o motywach jego postępowania, arbiter powinien postąpić tak jakby faulu w ogóle nie było, narażając tym samym innych zawodników na utratę zdrowia i samemu naruszyć zasady, do przestrzegania i egzekwowania których został powołany? Czy powinien raczej egzekwować odpowiedzialność sportową zgodnie z faktycznym przebiegiem zdarzeń na boisku, a postępowanie w sprawie prawdziwości zarzutów pozostawić innym organom, w innego rodzaju postępowaniu? Ze względu na przedstawioną wyżej specyfikę odpowiedzialności sportowej, za bardziej odpowiednie należy uznać drugie rozwiązanie. Niewątpliwą zaletą odpowiedzialności sportowej jest to, że pozwala na niezwykle szybkie reagowanie na wiele rodzajów przewinień sportowych, jednakże znane są inne, bardziej adekwatne instrumenty reagowania na korupcję sportową.

### 3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest bardzo specyficzną formą odpowiedzialności, która przysparza wiele kontrowersji w doktrynie. Tym niemniej odpowiedzialność dyscyplinarna

jest często spotykana w niektórych dziedzinach życia. Właśnie ze względu na swoją specyfikę omawiana instytucja znalazła zastosowanie przy okazji egzekwowania odpowiedzialności z tytułu różnego rodzaju naruszeń w związku z działalnością między innymi: nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników Polskiej Akademii Nauk, studentów, pracowników urzędów państwowych, żołnierzy, policjantów, funkcjonariuszy Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, prokuratorów, sędziów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, rzeczników patentowych, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, maklerów, pośredników obrotu nieruchomościami i rzeczoznawców majątkowych oraz stowarzyszeń i związków stowarzyszeń<sup>42</sup>.

Teorię mającą uzasadniać stosowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej wypracował J. Hubert<sup>43</sup>. Zdaniem tego autora, racja bytu tego rodzaju odpowiedzialności sprowadza się do jej powiązania z funkcjonowaniem pewnych organizacji. Zgodnie z tą teorią każda organizacja wymaga współlistnienia trzech elementów: planu działania, kierownictwa i dyscypliny. Dyscyplina przejawiająca się w odpowiedzialności dyscyplinarnej ma przeciwdziałać samowoli jednostek, które podważają dwa pierwsze elementy stanowiące podstawę funkcjonowania organizacji<sup>44</sup>.

Odpowiedzialność dyscyplinarną zwykle tradycyjnie dzielić się na odpowiedzialność *sensu largo* i *sensu proprio*. Odpowiedzialność dyscyplinarna *sensu largo* jest związana ze stosunkiem pracowniczego podporządkowania i wymierzana przez pracodawcę. Do odpowiedzialności pracownicy są pociągani zazwyczaj ze względu na naruszenia przepisów porządkowych obowiązujących pracownika, najczęściej ze względu na zawartą umowę o pracę. Co do zasady jest więc to instytucja prawa pracy, a więc prywatnoprawna. Pierwotnie to, co nazywa się dzisiaj odpowiedzialnością dyscyplinarną *sensu largo* było zwykłą odpowiedzialnością kontraktową, jednakże ze względu na potrzebę szczególnej ochrony pracowników została wyłączona ze swobody zawierania umów i poddana regulacji przepisami niedyspozytywnymi<sup>45</sup>.

Odpowiedzialnością dyscyplinarną *sensu proprio* jest z kolei odpowiedzialność realizowana przez organy powołane do kontrolowania

lub nadzorowania wykonywania określonych zawodów lub sprawowania określonych funkcji. Podstawą tego typu odpowiedzialności dyscyplinarnej są przepisy prawa publicznego dotyczące danych służb czy wolnych zawodów. Instytucja ta wywodzi się z sądownictwa honorowego i zawodowego zawodów medycznych i prawniczych<sup>46</sup>.

Jednakże od omawianego podziału istnieje wyjątki. Warto zwrócić uwagę chociażby na odpowiedzialność studentów, która łączy w sobie cechy obu powyższych typów. Taki stan rzeczy istnieje, gdyż na studentów mogą być nałożone kary dyscyplinarne przez podmiot zwierzchni, co upodabnia ten typ odpowiedzialności do tej *sensu largo*. Z drugiej jednak strony studenci mają prawo do obsadzenia swoimi reprezentantami miejsc w samorządzie, którzy to reprezentanci mogą wpływać na decyzje organów dyscyplinarnych, co koresponduje z zasadami odpowiedzialności *sensu propria*<sup>47</sup>.

Niezwykle istotną a zarazem charakterystyczną cechą omawianej instytucji jest to, że kary dyscyplinarne wywołują bezpośrednie skutki tylko w sferze stosunku członka do organizacji<sup>48</sup>.

W doktrynie pojawia się wiele kontrowersji na temat charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wynika to z faktu, że w omawianej instytucji znaleźć można elementy charakterystyczne dla prawa karnego, administracyjnego oraz cywilnego. Cechą charakterystyczną odpowiedzialności dyscyplinarnej jest pociąganie do odpowiedzialności, a więc wyciąganie konsekwencji względem osób dopuszczających się naruszenia regulacji prawnych, statutowo-regulaminowych oraz umownych. Tradycyjnie odpowiedzialność dyscyplinarną łączono z układami zależności organizacyjnej, tj. wewnętrznej, normowanymi przez przepisy prawa publicznego (administracyjnymi), ze stosunkami administracyjnymi wewnętrznymi (np. szef organu – urzędnik, przełożony – żołnierz)<sup>49</sup>. Na jej administracyjny charakter wskazywać może również to, że w dużej liczbie przypadków odpowiedzialność dyscyplinarna uregulowana jest w ustawach szczególnych dotyczących danego stosunku (ustawa o pracownikach urzędów państwowych<sup>50</sup>, ustawa o szkolnictwie wyższym<sup>51</sup>). Jednakże omawiany instrument przejawia również charakter prywatnoprawny. Jest to widoczne w przytoczonym wcześniej przypadku umów o pracę na podstawie Kodeksu pracy oraz

w przypadku jedynie statutowego uregulowania takiej odpowiedzialności. Zgodnie z innym (dość powszechnym) poglądem prawo dyscyplinarne zalicza się do szeroko pojmowanego prawa karnego albo przynajmniej dostrzega się pewne podobieństwa między odpowiedzialnością karną i dyscyplinarną oraz karami karnymi przewidzianymi przez przestępstwa i wykroczenia a sankcjami dyscyplinarnymi<sup>52</sup>.

Przedmiotem regulacji przepisów dyscyplinarnych są zarówno kwestie materialne (typizacja zachowań naruszających obowiązki służbowe i rodzaje wymierzonych za te czyny), jak i proceduralne (zasady i tryb postępowania w przypadku stwierdzenia faktu naruszenia obowiązków służbowych), a także te o charakterze wykonawczym (zasady wykonywania kar dyscyplinarnych)<sup>53</sup>.

Jednakże system odpowiedzialności dyscyplinarnej istnieje niejako *sui generis*, w związku z czym często przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej regulują również kwestię właściwych organów<sup>54</sup>. Specyfika tego systemu polega na tym, że nie jest on w żadnym wypadku jednolity. Nie ma jednego aktu prawnego, który regulowałby wspomniane kwestie w sposób wyczerpujący. Ze względu na to, że w każdym przypadku odpowiedzialność dyscyplinarna jest regulowana odrębnie dla każdego stosunku, z którym jest związana, nie istnieje jednolity katalog czynów, kar czy też zasad postępowania.

Pomimo tego, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej jest systemem samoistnym to nie należy wykluczać możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia dyscyplinarnego do sądu państwowego. Dostęp do sądu przewiduje však Konstytucja RP w swoim art. 46 ust.1 stanowiąc: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Wszelkie wątpliwości w tej kwestii rozwiewają się, jeśli wspomnianą wcześniej regułą powiąże się z art. 177 Konstytucji o następującym brzmieniu: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwych innych sądów”<sup>55</sup>. Nadal pozostaje jednak kwestią otwartą przed oblicze jakiego sądu takowe zaskarżenie winno być kierowane, sądu administracyjnego, powszechnego czy też Sądu Najwyższego. Należy wszakże zgodzić się z postulatem, iż uprawnienia sądu powszech-

nego w kwestii rozstrzygnięć dyscyplinarnych powinny być jedynie kasatoryjne, a nie reformatoryjne<sup>56</sup>.

Zupełnie inną kwestią jest natomiast pociąganie do odpowiedzialności przed sąd powszechny z tytułu popełnienia danego czynu, który spełnia znamiona wykroczenia dyscyplinarnego, ale na podstawie przepisów innych niż dyscyplinarne. Pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej wiąże się z naruszeniem danej normy zachowania. Równie dobrze mogą to być przepisy statutowe organizacji sportowej lub przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Może się bowiem zdarzyć tak, że ten sam czyn naruszać będzie zarówno wewnętrzne przepisy dyscyplinarne, jak i powszechnie obowiązujące. Sytuacja taka może rodzić konieczność pociągnięcia zarówno do odpowiedzialności dyscyplinarnej (np. w ramach federacji sportowej), karnoprawnej, jak i cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>57</sup>. Należy z całą stanowczością opowiedzieć się za rozwiązaniem, w którym odpowiedzialność dyscyplinarna nie wyklucza możliwości pociągnięcia do innego rodzaju odpowiedzialności (karnej, cywilnej odszkodowawczej).

Kolejnym problemem jest używanie w przypadku przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej pojęć nieodkreślonych, odsyłających do norm deontologicznych (etyka) oraz pojęć ocennych (np. notariusz powinien dawać rękomię prawidłowego wykonywania zawodu<sup>58</sup>). W przypadku wymierzania kar, spotykać się można zazwyczaj z enumeratywnym wyczeniem sankcji grożących za popełnienie wszystkich przewinień dyscyplinarnych. Brak jest jednak stosownego korelatu, wskazującego jak połączyć systemem zasad ogólnych stosowany przy badaniu przesłanek popełnienia czynu, ze swobodnym uznaniem stosowanym przy wymierzaniu sankcji za ten czyn<sup>59</sup>. Brak wyraźnych przesłanek jakie kary należy wymierzyć za konkretne naruszenia jest poważnym przeoczeniem. Swobodne uznanie stosowane przy wymierzaniu kar dyscyplinarnych jest zbyt daleko idące. Istniejący stan rzeczy może prowadzić do sytuacji, w której wymierzone kary będą stały w rażącej nieadekwatności do wagi naruszenia oraz stopnia winy po stronie sprawcy. Istnieje więc realna groźba tego, że w przypadku wymierzania sankcji dyscyplinarnych może dojść do poważnych wypaczeń.

Należy również omówić funkcje, jakie spełnia odpowiedzialność dyscyplinarna, czyli jakie

pełni ona role. Na pierwszy plan wysuwa się funkcja represyjna, rozumiana jako funkcje: represyjna, prewencyjna oraz wychowawcza. Poprzez funkcję ochronną rozumianą jako ochrona adresatów norm dyscyplinarnych przed dowolnością w wymierzaniu kar poprzez wprowadzenie odpowiednich norm materialnych, proceduralnych oraz instytucjonalnych. Chodzić może również o ochronę autonomii i samorządności danej grupy. Funkcja integracyjna zaś, sprowadza się do zapewnienia spójności w wykonywaniu danego zawodu. Polegać ona może na określeniu pewnego rodzaju zasad etycznych dla danej grupy zawodowej, jak i poszczególnych jednostek w ramach tej grupy lub na tworzeniu norm kolizyjnych, służących zapobieganiu powstawaniu konfliktów pełnionej roli zawodowej z innymi rolami społecznymi<sup>60</sup>.

Odpowiedzialność dyscyplinarna znajduje swoje zastosowanie w sporcie, a w szczególności zaś w przypadku korupcji sportowej. Odpowiedzialność taką przewiduje *expressis verbis* ustawa o sporcie. Większość norm tej ustawy odnoszących się do odpowiedzialności dyscyplinarnej jest powiązana z polskimi związkami sportowymi. Art. 9 ust. 4 *in fine* ww. ustawy przewiduje, że walne zgromadzenie członków albo delegatów polskiego związku sportowego uchwała regulamin dyscyplinarny. Art. 13 ust. 1 pkt 2 przewiduje natomiast, że polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek. Uzupełnieniem regulacji z art. 13 ustawy o sporcie jest jej art. 16 ust. 2, w którym unormowano, iż nadzorem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej nie są objęte decyzje dyscyplinarne właściwego regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego. Natomiast art. 43 ustawy o sporcie przewiduje w swoim ust. 6, iż podmioty prowadzące działalność sportową, w szczególności polskie związki sportowe, realizują odpowiedzialność dyscyplinarną za stosowanie dopingu w sporcie w zakresie określonym w ich regulaminach.

Statuty polskich związków sportowych, zgodnie z ustawowym obowiązkiem, w większości przypadków posiadają regulacje dyscyplinarne. Tytułem przykładu odpowiedzialność taka uregulowana jest w artykułach 40–54 Statutu Polskiego Związku Piłki Nożnej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna za korupcję w sporcie jest przedmiotem całości niniejszego opracowania, dlatego w tym miejscu sygnalizuje się, że taka odpowiedzialność ma w ogóle miejsce w sporcie, natomiast bardziej szczegółowo ten problem zostanie omówiony w jego dalszej części.

#### 4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRACOWNICZA

4

Odpowiedzialność pracowników sprawdza się do ponoszenia przez nich wobec pracodawców negatywnych konsekwencji materialnych lub osobistych z powodu naruszenia obowiązków pracowniczych. Jednakże z pojęcia tego wyłączona jest odpowiedzialność osoby, która przy okazji wykonywania obowiązków pracowniczych narusza inne obowiązki nieobjęte treścią stosunku pracy, lecz mające charakter powszechny. Tego typu zachowanie wiąże się z pociągnięciem do innego rodzaju odpowiedzialności, np. karnej lub cywilnej odszkodowawczej<sup>61</sup>. Odpowiedzialność pracownicza ma niejednolity charakter i można wyróżnić w jej ramach kilka rodzajów odpowiedzialności.

Odpowiedzialność porządkowa jest środkiem pracodawcy do realizacji jego uprawnień kierowniczych (dyrektywnych). Polega ona na stosowaniu wobec pracownika sankcji typu represyjnego, tj. kar za naruszenie obowiązku przestrzegania porządku pracy. Odpowiedzialność ta pełni funkcję prewencyjną, represyjną i wychowawczą<sup>62</sup>. Odpowiedzialność porządkowa ma charakter normatywny, oznacza to, że źródłem sankcji porządkowych nie jest wolna wola stron stosunku pracy, lecz wola ustawodawcy wyrażona w Kodeksie pracy<sup>63</sup>. Przesłanką zastosowania takiej odpowiedzialności jest naruszenie obowiązków z art. 108 § 1 kp<sup>64</sup>. Zgodnie z poglądem doktryny, naruszenie takie musi być zawinione przez pracownika. Taksatowy katalog kar z art. 108 § 1 kp obejmuje: kary niemajątkowe (upomnienie, nagana) oraz majątkowe (kara pieniężna)<sup>65</sup>.

Odpowiedzialność porządkową przewidzianą w Kodeksie pracy od odpowiedzialności dyscyplinarnej różni kilka istotnych cech. Przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna kładzie nacisk nie tyle na naruszenie norm o charakterze porządkowym, ile na przestrzeganie etyki danego zawodu, godności i sumienności zawodowej, norm moralnych i prawnych<sup>66</sup>.

Odpowiedzialność materialna polega na ponoszeniu przez pracownika ujemnych skutków majątkowych z powodu wyrządzenia szkody w mieniu pracodawcy, wskutek zawinionego naruszenia obowiązków pracowniczych, w tym zwłaszcza obowiązku ochrony tego mienia. Podstawy odpowiedzialności materialnej pracowników w całości zawarte są w Kodeksie pracy. Omawiany typ odpowiedzialności uzależniony jest od wystąpienia łącznie czterech przesłanek: bezprawności, winy, szkody i związku przyczynowego<sup>67</sup>. Szkada to uszczerbek w prawie chronionych dobrach wyrażający się w różnicy między stanem dóbr, jaki już istniał i jaki mógłby normalnie powstać, a stanem, jaki powstał na skutek danego zdarzenia. Bezprawność polega na naruszeniu jakiegoś obowiązku (poprzez działanie lub zaniechanie) wynikającego z przepisów prawa pracy, postanowień umowy o pracę oraz zasad współżycia społecznego. Odpowiedzialność materialna oparta jest na zasadzie winy, a nie na zasadzie ryzyka. Ważny przy ustalaniu odpowiedzialności jest stopień winy, gdyż z winą nieumyślną wiąże się jedynie odpowiedzialność za rzeczywistą stratę, ograniczoną ponadto do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia (art. 119 kp), natomiast wina umyślna skutkuje odpowiedzialnością zarówno za *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*. Związek przyczynowy objawia się w tym, że zdarzenie badane jako przyczyna jest warunkiem powstania danego skutku, jest więc czynnikiem zwiększającym każdorazowo możliwość pojawienia się rozpatrywanych następstw (które muszą być „normalne”, typowe” czy też „prawdopodobne”)<sup>68</sup>.

Przypadkiem wymagającym osobnego wyjaśnienia w ramach pracowniczej odpowiedzialności materialnej jest odpowiedzialność za mienie powierzone pracownikowi, z obowiązkiem zwrotu albo wyliczenia się. Pracownik odpowiada za mienie powierzone mu przez pracodawcę. Odpowiedzialność ta również opiera się na winie, jednak w przeciwieństwie do typowej odpowiedzialności materialnej, to na pracowniku ciąży ciężar udowodnienia, że wina nie leży po jego stronie, a odpowiedzialny jest np. pracodawca, gdyż nie zapewnił warunków umożliwiających zabezpieczenie mienia<sup>69</sup>.

W przypadku gdy w zdarzeniu powodującym powstanie szkody brało udział kilka osób, ich odpowiedzialność może przybrać różny kształt. Odpowiedzialność indywidualna stosowana jest w przypadku, gdy po stronie pra-

cowników nie występuje wina umyślna. Odpowiedzialność solidarna ma miejsce, gdy sprawcy szkody wyrządzili ją umyślnie. Wspólna odpowiedzialność materialna jest instytucją szczegółową wprowadzoną przez rozporządzenie Rady Ministrów<sup>70</sup>.

Szczególną postacią odpowiedzialności pracowniczej jest odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną osobie trzeciej. Zgodnie z art. 120 kp odpowiedzialność wobec tej osoby ponosi wyłącznie pracodawca, jednakże przysługuje mu w tej kwestii roszczenie regresowe do pracownika<sup>71</sup>.

Odpowiedzialność pracownicza może znaleźć zastosowanie w przypadku sportu. Podstawowym warunkiem zastosowania tej odpowiedzialności jest istnienie stosunku pracy. Często w stosunku pracy z klubami sportowymi pozostają trenerzy, a w przypadku sportu profesjonalnego także zawodnicy. Również działacze polskich związków sportowych może wiązać z tymi związkami umowa o pracę. Jednakże zastosowanie odpowiedzialności pracowniczej w przypadku korupcji sportowej napotyka poważne trudności. Jak już wspomniano wcześniej art. 108 kp przewiduje katalog przewinień i kar groźących za takie przewinienia. Katalog ten jest taksatywny i nie zawiera on przewinienia polegającego na dokonaniu czynu korupcyjnego. W związku z powyższym zastosowanie odpowiedzialności porządkowej z art. 108 kp w przypadku korupcji sportowej jest niemożliwe.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku odpowiedzialności pracowników z tytułu szkody wyrządzonej pracodawcy. Zgodnie z przytoczonymi wcześniej poglądami doktryny pracownik odpowiada za szkodę wyrządzoną pracodawcy w przypadku zaistnienia czterech przesłanek: bezprawności, winy, szkody i związku przyczynowego. W przypadku korupcji sportowej mogą zostać spełnione wszystkie powyższe przesłanki. W sytuacji, w której trener będący pracownikiem klubu sportowego dopuszcza się czynów korupcyjnych, bezdyskusyjnie spełniane są przesłanki bezprawności i winy. Art. 114 kp przewiduje również, że omawiany typ odpowiedzialności stosowany jest jedynie w przypadku niewykonania lub nieprawidłowego wykonania obowiązków pracowniczych. Wydaje się, że dopuszczenie się korupcji, a w związku z tym wpływanie na wynik współzawodnictwa sportowego w sposób sprzeczny z jego zasadami jest nieprawidłowym wyko-

naniem obowiązków pracowniczych. W wielu przypadkach korupcji sportowej dochodzi również do powstania szkody, czyli uszczerplenia majątku poszkodowanego. Wskutek odebrania drużynie tytułu mistrzowskiego za korupcję w sporcie, odbierane są również towarzyszące temu gratyfikacje pieniężne. Nadszarpnięty zostaje również wizerunek klubu czy sportowca, co wiąże się z mniejszym zainteresowaniem ze strony kibiców (płacących za bilety) czy też sponsorów. Jednakże wykazanie bezpośredniego skutku przyczynowego pomiędzy korupcją a szkodą może sprawić wiele problemów, w szczególności w przypadku postępowania przed sądem, w związku z czym faktyczne zastosowanie odpowiedzialności pracowników za szkody wyrządzone pracodawcą w przypadku korupcji sportowej może być utrudnione.

## 5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA

Zgodnie z opinią Teresy Liszcz odpowiedzialność zawodowa stanowi szczególny typ odpowiedzialności pracowniczej. Jest to odpowiedzialność ponoszona przez osoby wykonujące pracę w zawodzie należącym do zawodów zaufania publicznego, za uchybienia w obowiązkach wyływających ze stosunku pracy, przed organami samorządu zawodowego<sup>72</sup>. Jednakże zgodnie z innym poglądem odpowiedzialność zawodowa jest typem odpowiedzialności dyscyplinarnej, co implikuje jej bliskość z prawem karnym<sup>73</sup>. Szczególnymi typami zawodów, w ramach których można spotkać się z omawianą odpowiedzialnością są m.in. zawód lekarza i pielęgniarki. W każdym przypadku konstrukcję danej odpowiedzialności zawodowej należy analizować w odniesieniu do aktu normatywnego, w którym została unormowana. W przypadku lekarzy jest to ustawa o izbach lekarskich, natomiast w odniesieniu do pielęgniarek i położnych zastosowanie ma ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych. W kontekście odpowiedzialności zawodowej, podobnie zresztą jak w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej, trudno jest o znalezienie jednolitego i całościowego opracowania tego zagadnienia.

Sięgając do przykładu odpowiedzialności zawodowej pracowników zawodów medycznych można wskazać jednak na kilka cech charakterystycznych dla omawianej instytucji. Odpowiedzialność zawodowa jest stosowana z uwzględnieniem zasad etyki, godności i su-

mienności zawodowej przestrzeganych zwyczajowo w zawodzie bądź ukształtowanych w orzecznictwie<sup>74</sup>. Jak widać użyte pojęcia są wysoce nieprecyzyjne i odwołują się do norm deontologicznych. W doktrynie panuje pogląd, że naruszenie zasad etycznych może polegać zarówno na działaniu, zaniechaniu, jak i zaniedbaniu. Istotne jest również to, że czyn naruszający zasady etyczne musi pozostawać w bezpośrednim związku z wykonywaniem zawodu<sup>75</sup>.

W przypadku odpowiedzialności zawodowej charakterystyczny jest również katalog kar. Oprócz znanych z innych instytucji sankcji takich jak upomnienie i nagana, zastosować można również karę pozbawienia prawa wykonywania zawodu w określonej miejscowości lub przez określony czas<sup>76</sup>.

Organem uprawnionym do wydawania orzeczeń w sprawach odpowiedzialności zawodowej są z reguły specjalnie powoływane w tym celu sądy, zazwyczaj dwuinstancyjne, obsadzone osobami wykonującymi dany zawód. Jest to więc swoisty sąd fachowców<sup>77</sup>. Chodź zdarza się, tak jak w przypadku osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie, że właściwe w orzekaniu są organy administracyjne<sup>78</sup>.

Możliwość zastosowania odpowiedzialności zawodowej jest, zgodnie z tym, co napisano wcześniej, ograniczona jedynie do przypadków, kiedy odpowiedzialność taka jest przewidziana w odpowiednich aktach prawnych. Dlatego też możliwość zastosowania omawianego typu odpowiedzialności ograniczona jest do zawodów takich jak lekarz czy pielęgniarka. W przypadku więc tych zawodów, ze względu na bardzo ogólnie ujęty katalog przewinień, możliwe wydaje się być zastosowanie odpowiedzialności zawodowej z tytułu korupcji sportowej. Jeżeli czynu korupcyjnego dopuściłby się lekarz, który poprzez swoje zachowanie może wpłynąć na wynik współzawodnictwa, np. podając zawodnikowi substancje powodujące rozstrój ich zdrowia, można wyciągnąć wobec niego konsekwencje, jakie przewiduje rozdział 6 ustawy o izbach lekarskich<sup>79</sup>. Zgodnie z art. 41 wspomnianej ustawy członkowie samorządu lekarzy podlegają odpowiedzialności zawodowej przed sądami lekarskimi za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza. Niewątpliwie zaś dopuszczenie się czynów korupcyjnych przez lekarza jest postępowaniem sprzecznym z etyką zawodową tej profesji.

Mimo iż Kodeks Etyki Lekarskiej nie porusza wprost problemu korupcji ani korupcji sportowej, to jednak w swoim art. 1 zawiera odesłanie do ogólnych norm etycznych. Również w ust. 3 art. 1 przewidziano, że naruszeniem godności zawodu jest każde postępowanie lekarza, które podważa zaufanie do zawodu. W związku z tymi uwagami należy jednoznacznie opowiedzieć się za możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności zawodowej z tytułu korupcji sportowej lekarzy medycyny, którzy dopuszczają się np. wydania zaświadczenia o zdolności zawodnika do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym, w przypadku gdy zawodnik zdolności takiej nie posiada lub sfalszowania wyników testów kontroli dopingowej w zamian za wynagrodzenie pieniężne.

Udział pracowników zawodów medycznych w nowoczesnym, profesjonalnym sporcie jest nie do przecenienia, pamiętać należy jednak o tym, że nie są to osoby w sporcie najważniejsze. W przypadku pracowników innych profesji biorących udział we współzawodnictwie sportowym, możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności zawodowej przedstawia się zgoła inaczej. W odniesieniu bowiem do takich zawodów jak trenerzy, arbitry lub zawodnicy, które to profesje nie posiadają ustawowo powołanych samorządów, pociągnięcie do tego typu odpowiedzialności nie jest możliwe. Bez znaczenia pozostaje nawet fakt, że w przypadku piłkarzy istnieje Piłkarski Kodeks Etyczny wydany przez Polski Związek Piłkarzy, w związku z istnieniem którego można mówić o pewnego rodzaju normach deontologicznych w odniesieniu do tej profesji. Jest to jednak regulacja wewnętrzna związku zawodowego jakim jest Polski Związek Piłkarzy, do którego przynależność jest dobrowolna, a nie przymusowa jak w przypadku samorządów zawodów powoływanych na drodze ustawy.

W związku z powyższym, w odniesieniu do pracowników zawodów innych niż medyczne, stosowanie odpowiedzialności zawodowej uznać należy za niemożliwe. Do osób tych zastosowanie będą miały więc inne instrumenty reagowania na korupcję, jak chociażby odpowiedzialność dyscyplinarna.

## 6. CYWILNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODAWCZA

Z cywilną odpowiedzialnością odszkodowawczą spotkać się można wtedy, gdy jakaś

osoba dozna uszczerbku w sferze swoich dóbr osobistych w związku z faktami wskazanymi w systemie prawnym, a inna osoba jest zobowiązana do naprawienia go poszkodowanemu<sup>80</sup>. Zgodnie z przytoczoną definicją, taki stosunek zobowiązaniowy powstaje jedynie w przypadku ziszczenia się wszystkich przesłanek: zdarzenia, z którym system prawny łączy obowiązek naprawienia szkody ciążyący na innej osobie, powstanie szkody oraz związek przyczynowy między zdarzeniem a szkodą. Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej reguluje Kodeks cywilny<sup>81</sup>.

Reguły, które decydują komu należy przypisać odpowiedzialność za zdarzenie powodujące szkodę, określa się mianem zasad odpowiedzialności odszkodowawczej. W polskim systemie prawnym wyróżnia się zasady winy, ryzyka, słuszności oraz zasadę gwarancyjno-repartycyjną. Zasada winy polega na tym, że osoba, która swoim tylko zawinionym zachowaniem (także zaniechaniem) spowoduje uszczerbek w dobrach osobistych drugiej osoby powinna tą szkodę naprawić. Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka opiera się na założeniu, że osoba, która używa niebezpiecznych dla otoczenia maszyn lub realizuje swoje cele poprzez osoby trzecie, odpowiada za powstałe w ten sposób szkody, nawet jeśli nie ponosi za nie winy. Zasada słuszności polega na przypisywaniu odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotowi ze względu na szczególnie silne motywy etyczne wskazane w zasadach współżycia społecznego. Zasada gwarancyjno-repartycyjna ma zastosowanie do ubezpieczeń. Chodzi o współuczestnictwo potencjalnych sprawców szkód lub osób nimi zagrożonych w tworzeniu ogólnego funduszu, z którego wypłaca się odpowiednie odszkodowanie<sup>82</sup>.

Rodzajami odpowiedzialności zwykle się nazywać zespół reguł określających odpowiedzialność odszkodowawczą. Podążając za tradycją rzymską wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje odpowiedzialności odszkodowawczej: kontraktową (*ex contractu*) oraz deliktową (*ex delicto*). Z odpowiedzialnością *ex contractu* mamy do czynienia w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania wcześniej istniejącego zobowiązania. Ten rodzaj odpowiedzialności ma charakter następczy. Odpowiedzialność *ex delicto* wiąże się z popełnieniem przez daną osobę czynu niedozwolonego, czyli zrealizowaniu się różnych stanów faktycznych zabronionych przez prawo, którym towarzy-

szy powstanie szkody. Odpowiedzialność ta ma charakter pierwotny, stosunek zobowiązaniowy polegający na naprawieniu szkody powstaje od razu w momencie jej wystąpienia<sup>83</sup>. W przypadku korupcji sportowej omawiać należy odpowiedzialność *ex delicto*, gdyż czyn korupcyjny, który wywoła szkodę w dobrach osobistych innego podmiotu pozostaje w oderwaniu od jakiegoś wcześniejszego zobowiązania podlegać będą właśnie temu reżimowi.

Jak już wcześniej wspomniano w celu zrealizowania się cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej potrzebne są: zdarzenie, szkoda oraz związek przyczynowy między pierwszym a drugim. Wyjaśniono już również, że zdarzeniem powodującym powstanie szkody może być niewykonanie lub nienależyte wykonanie wcześniej istniejącego zobowiązania lub zrealizowanie się różnych stanów faktycznych zabronionych przez prawo.

Szkodę natomiast należy pojmować jako uszczerbek w dobrach prawnie chronionych lub interesach poszkodowanego, których doznał on wbrew swojej woli<sup>84</sup>. Pojawiają się w nauce rozbieżności dotyczące instytucji szkody, czy dotyczy ona tylko uszczerbku majątkowego, czy również niemajątkowego. W Kodeksie cywilnym obok pojęcia szkody występuje jeszcze krzywda i zadośćuczynienie używane w odniesieniu do dóbr niemajątkowych<sup>85</sup>. W ramach szkody majątkowej, która w przypadku korupcji sportowej ma większe znaczenie, rozróżniamy stratę (*damnum emergens*) polegającą na zmniejszeniu majątku poszkodowanego wskutek zdarzenia, z którym związana jest czyjaś odpowiedzialność oraz utracone korzyści (*lucrum cessans*), gdy majątek poszkodowanego nie wzrósł tak, jakby to się stało gdyby nie nastąpiło zdarzenie, z którym złączone jest zdarzenie sprawcze<sup>86</sup>. Szkoda może więc polegać na doznaniu straty bądź utracie korzyści lub na doznaniu straty i utracie korzyści jednocześnie.

Związek przyczynowy rozumiany jest jako powiązanie między zdarzeniem, z którym sprzężona została odpowiedzialność danego podmiotu, a doznaną przez poszkodowanego szkodą<sup>87</sup>. Zgodnie z artykułem 361 kc chodzi tutaj o „normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynika”. W doktrynie przeważa pogląd nazywany teorią adekwatnego związku przyczynowego. Koncepcję tą realizuje się dwustopniowo. W pierwszej kolejności dokonuje się testu *sine qua non*,



czyli sprawdza się czy jakiś fakt (hipotetyczna szkoda) pojawiłby się nawet wtedy, gdyby nie ziszcilo się zdarzenie stanowiące podstawę czyjejs odpowiedzialności. Jeśli stwierdza się, że hipotetyczna szkoda nastąpiłaby nawet gdyby nie doszło do zdarzenia, to nie można mówić o związku przyczynowym. Jeśli natomiast w wyniku tego zabiegu wnioskiem będzie, że zdarzenie oraz szkoda pozostają w związku kauzalnym należy sprawdzić czy następstwa zdarzenia zgodnie z art. 361 kc są następstwami „normalnymi”. W tym celu ustala się jakieś obiektywne wzorce czynów i ich następstw (np. przy pomocy statystyk lub osiągnięć nauki), po czym porównuje się badaną sytuację z tymi obiektywnymi wzorcami. Wspomnieć należy, że występują wyjątki od zasady adekwatnego związku przyczynowego na rzecz np. związków normatywnych (art. 422 kc) casus mixtus (art. 478, 714, 739, 841 kc)<sup>88</sup>.

Cel odpowiedzialności odszkodowawczej sprowadza się natomiast do naprawienia przez zobowiązanego szkody w dobrach poszkodowanego. Naprawienie szkody pełni funkcje: kompensacyjną, represyjną oraz prewencyjną i wychowawczą, przy czym z natury odpowiedzialności cywilnej największe znaczenie należy przypisywać funkcji kompensacyjnej. Cywilna odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu korupcji sportowej może dotyczyć wielu sytuacji. Dla przykładu kibic, który zakupił bilet na imprezę sportową mógłby domagać się odszkodowania w związku z tym, że poniósł on szkodę na skutek tego, że współzawodnictwo, którego był świadkiem nie przebiegało w sposób uczciwy. Podobne zarzuty może podnosić stacja telewizyjna wykupująca prawa do transmisji danego spotkania. Jednakże próba pociągnięcia do cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu korupcji sportowej napotyka pewne trudności, które były już poruszane w kontekście odpowiedzialności pracowników za szkody wyrządzone pracodawcom.

Nie ulega wątpliwości, że w związku z korupcją sportową dojść może do ziszczenia się przesłanki powstania szkody w majątku jakiegoś podmiotu (osoby prawnej – np. klubu sportowego, spółki organizującej rozgrywkę lub osoby fizycznej – kibica, zawodników). Szkoda ta może polegać na tym, że wraz z tytułem mistrzowskim odebrane zostają towarzyszące temu nagrody pieniężne (*damnum emergens*) ale szkoda ta polegać może również na tym, że klub sportowy zostaje przesunięty do

niższej klasy rozgrywek, gdzie ma możliwość uzyskania znacznie mniejszych środków finansowych lub też klub taki zostaje pozbawiony prawa uczestnictwa w europejskich pucharach, co zawsze wiąże się ze znacznymi wpływami finansowymi (*lucrum cessans*). Z powodu utraty reputacji przez danego sportowca czy klub sportowy zmniejsza się zainteresowanie nim ze strony kibiców i sponsorów. W przypadku korupcji sportowej spełniony jest również warunek bezprawności, niezbędny do tego, żeby można było mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej. Istotny problem stanowić może natomiast udowodnienie przed sądem związku przyczynowego między zdarzeniem jakim jest czyn korupcyjny a powstałą szkodą. Wątpliwe bowiem może być czy szkoda w danym przypadku jest normalnym następstwem danego działania. Zdaniem autora każda taka sprawa wymaga indywidualnej oceny jej przypadku.

## 7. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

### A. Odpowiedzialność karna według stanu prawnego przed 1 lipca 2003 r.

W stanie prawnym sprzed 1 lipca 2003 r. możliwość karania na podstawie kodeksu karnego w związku z korupcją była w znacznym stopniu ograniczona. Nawiązując do przytoczonego już poglądu A.J. Szwarca możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z tytułu korupcji sportowej ograniczona była przede wszystkim do przestępstw: sprzedawczości (art. 228 kk), przekupstwa (art. 229 kk) oraz płatnej protekcji (art. 230 i 230a kk)<sup>89</sup>. Jako pierwsze omówione zostaną przestępstwa tzw. korupcji biernej (przestępstwo sprzedawczości przewidziane w art. 228 kk) oraz tzw. korupcji czynnej (przestępstwo przekupstwa z art. 229 kk). Zgodnie z brzmieniem art. 288 kk § 1 „Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Czynem przestępnym w tym przypadku jest przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy. Stąd też w przypadku normy z art. 288 kk mówi się o korupcji biernej, gdyż karana jest osoba, która jest korumpowana. Natomiast zgodnie z normą z art. 229 § 1 „Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem

tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8<sup>77</sup>. W tej regulacji akcent położono, na działanie polegające na udzielaniu albo obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, czyli na korumpowaniu drugiej osoby. Jednakże, problemem związanym z zastosowaniem niniejszej regulacji w przypadku korupcji sportowej jest fakt, że niezależnie od tego czy dochodzi do przestępstwa sprzedajności, czy też do przestępstwa przekupstwa, czynu korupcyjnego dopuścić musi się osoba pełniąca funkcję publiczną, w związku z pełnieniem przez nią tej funkcji. W polskiej ustawie karnej, w art. 115 § 19 zawarto wyczerpujący katalog osób, które są osobami pełniącymi funkcje publiczne. W tym stanie rzeczy, wysoce problematyczne jest stosowanie wspomnianych regulacji do korupcji w sporcie, gdyż osoby w nią uwikłane bardzo rzadko okazują się być zarazem osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 115 § 19<sup>80</sup>, które ponadto dopuszczają się sprzedajności lub przekupstwa w związku z pełnieniem tych funkcji publicznych.

W stanie prawnym sprzed 1 lipca 2003 r. w celu pociągnięcia do odpowiedzialności osób uwikłanych w korupcję sportową można było sięgnąć także do art. 230 i 230a kk. Są to przestępstwa tzw. płatnej protekcji. W art. 230 § 1 zawarto następującą regulację: „Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.” Natomiast art. 230a § 1 stanowi: „Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Jednakże w przypadku podjęcia próby zastosowania przepisów dotyczących prze-

stępstwa płatnej protekcji w aspekcie korupcji sportowej, napotyka się podobne przeszkody jak w przypadku omawianych wcześniej przestępstwa sprzedajności i przekupstwa. W przypadku korupcji sportowej bardzo rzadko zachodzi bowiem sytuacja, w której spełnione byłyby przesłanki powoływania się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywoływania przekonania innej osoby lub utwierdzania jej w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, lub pośrednictwa w załatwieniu sprawy w takiej instytucji. W stosowaniu art. 230a zachodzić musi również omawiany uprzednio warunek pełnienia funkcji publicznej.

Korupcja w sporcie jest często nazywana „oszustwem sportowym”. Jednakże jest to określenie języka potocznego, a nie języka prawnego, w związku z czym nie występuje ono w tekstach prawnych. Zgodnie z Kodeksem karnym przestępstwem oszustwa jest czyn z art. 286 § 1 polegający na osiągnięciu korzyści majątkowej poprzez doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania. Zastosowanie więc normy z art. 286 § 1 w kontekście korupcji sportowej napotyka poważne trudności<sup>81</sup>.

Z powyższego opisu stanu prawnego sprzed 1 lipca 2003 r. wyraźnie wynika, że możliwość skutecznego egzekwowania odpowiedzialności karnej w związku ze zjawiskiem korupcji sportowej była wyraźnie ograniczona. Sytuacja ta uległa jednak zmianie w związku z wprowadzeniem do Kodeksu karnego art. 296b<sup>82</sup>.

## **B. Odpowiedzialność karna według stanu prawnego od 1 lipca 2003 r. do wejścia w życie ustawy o sporcie**

W związku z wprowadzeniem art. 296b kk w polskiej ustawie karnej pojawiła się regulacja, na podstawie której można było karać osoby uwikłane w korupcję sportową. Art. 296b § 1 stanowił: „Kto, organizując profesjonalne zawody sportowe lub w nich uczestnicząc, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Natomiast

regulacja z art. 296b § 2<sup>93</sup> przewidywała, iż tej samej karze podlega ten, kto w wypadkach określonych w § 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej. Penalizacji poddano więc zarówno czynny jak i bierny aspekt korupcji sportowej. Na podstawie art. 296b § 3<sup>94</sup>, w przypadkach mniejszej wagi, sprawca podlegał grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Z kolei § 4<sup>95</sup> tego artykułu przewidywał, iż nie podlega karze sprawca jeżeli zawiadomi o popełnieniu przestępstwa organ powołany do jego ścigania i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o popełnieniu czynu przestępnego się dowiedział.

Jednakże regulacja ta również nie była wolna od wad. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że głównym rodzajowym przedmiotem ochrony omawianego artykułu objęta była uczciwość i prawidłowość szeroko pojętego obrotu gospodarczego, natomiast dopiero pobocznym rodzajowym dobrem chronionym była uczciwość rywalizacji sportowej i zasad *fair play*<sup>96</sup>.

Innym problemem związanym z powyższą regulacją był krąg jej podmiotów. Art. 296b kk w swoim § 1 jak i § 2 miał zastosowanie do osób organizujących lub uczestniczących w profesjonalnych zawodach sportowych. W żadnym innym miejscu nie zdefiniowano natomiast pojęcia tychże profesjonalnych zawodów sportowych, a co za tym idzie ich organizatora lub uczestnika. Kwestią otwartą pozostawało więc kto może być uważany za podmiot organizujący lub uczestniczący w profesjonalnych zawodach sportowych (czy kimś takim jest np. osoba odpowiedzialna za stan przygotowania murawy boiska?). Nie trudno też wyobrazić sobie sytuację, w której znamiona omawianego czynu zabronionego wypełniała osoba nieuczestnicząca, ani też nieorganizująca zawodów sportowych, a mimo to mająca wpływ na wynik lub przebieg współzawodnictwa (np. działacz klubowy, który „ustawił mecz” i w ogóle nie pojawia się na nim). Ze względu na użycie w art. 296b kk nieprecyzyjnych określeń, takich jak: „organizując”, „uczestnicząc”, „w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów”<sup>97</sup>, próba określenia kręgu podmiotów mogących być pociągniętych na jego podstawie do odpowiedzialności karnej narażała na wielkie trudności. Pytaniem otwartym pozostaje nadal czy do odpowiedzialności takiej mogli zostać pociągnięci:

zawodnicy, arbitrzy sportowi, trenerzy, a może nawet kibice.

Kolejną niedoskonałością omawianej regulacji było ograniczenie karalności korupcji jedynie do przypadków organizacji lub uczestnictwa w profesjonalnych zawodach sportowych. Jeśli przyjąć, że profesjonalne zawody sportowe były tożsame ze sportem kwalifikowanym, które to pojęcie obowiązywało pod rządami ustawy o spocie kwalifikowanym<sup>98</sup>, to naruszenie zasad uczciwości rywalizacji sportowej i *fair play* we współzawodnictwie innym niż kwalifikowane pozostawałoby niepenalizowane.

Pojawiła się więc potrzeba zmiany przedstawionych powyżej regulacji lub też wprowadzenia nowych rozwiązań.

### C. Propozycje zmian w regulacjach prawnokarnych dotyczących korupcji w sporcie

W polskim Sejmie złożono dwa niezależne projekty ustawy o sporcie, w których zawarto również regulacje karnoprawne.

W projekcie rządowym<sup>99</sup> przewidziano dodanie do Kodeksu karnego nowego rozdziału XXXIIa, dedykowanego wyłącznie sportowi. Rozdział zatytułowany „Przestępstwa przeciwko zasadom rywalizacji sportowej” zawierać miał również regulację poświęconą korupcji sportowej. Planowany art. 264b przewidywał w § 1, iż ten „kto, w związku z zawodami sportowymi organizowanymi przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści albo jej obietnicy żąda w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. W § 2<sup>100</sup> omawianej regulacji tą samą karę przewidziano dla korupcji biernej czyli penalizacji podlegać miała osoba udzielająca albo obiecująca udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej. W swoim § 3<sup>101</sup> proponowany artykuł przewidywał, że w wypadku mniejszej wagi, kara wymierzona sprawcy ma mieć mniejszy rozmiar. Natomiast § 4<sup>102</sup> art. 264b przewidywał zaostrezenie kary w przypadku korzyści majątkowej znacznych rozmiarów.

Proponowana regulacja skonstruowana była w taki sposób, że usuwała częściowo

niedoskonałości, jakie pojawiały się przy stosowaniu wcześniej omawianych przepisów. Przede wszystkim szerzej ujęto krąg podmiotów, które mogłyby zostać pociągnięte do odpowiedzialności z tytułu korupcji sportowej. Zrezygnowano w ten sposób z rozwiązania, gdzie karać można było jedynie uczestników lub organizatorów zawodów sportowych na rzecz regulacji penalizującej każdego, kto dopuszcza się czynu korupcyjnego „w związku z zawodami sportowymi organizowanymi przez polski związek sportowy”. Rozwiązano również problem jakim było ograniczenie korupcji jedynie do profesjonalnych zawodów sportowych. Zgodnie z proponowaną regulacją, ściganie za czyny związane z korupcją sportową zostałyby rozciągnięte na zawody sportowe organizowane przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia.

Rządowy projekt ustawy o sporcie oprócz art. 264b zawierał również inne regulacje poświęcone zjawisku korupcji. W omawianym projekcie znajdował się również art. 264d § 1, któremu nadano następujące brzmienie: „Kto, powołując się na wpływy w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w ustaleniu określonego wyniku zawodów sportowych w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Podobną regulację zawarto w § 2<sup>103</sup>, mianowicie tej samej karze jaką przewidziano w § 1 podlegał miał ten kto udzielał albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w ustaleniu określonego wyniku zawodów sportowych. Natomiast § 3<sup>104</sup> przewidywał złagodzenie kary w wypadku mniejszej wagi. Omawiana regulacja zdaje się być swoistym odpowiednikiem omawianego wcześniej przestępstwa płatnej protekcji z artykułów 230 i 230a kk, przystosowanym do realiów zjawiska korupcji sportowej.

Warto również zwrócić uwagę na art. 264e<sup>105</sup>, który przewidywał kontratyp w przypadku osób, które dopuściły się korupcji, jednakże o fakcie tym zawiadomiły organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istot-

ne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Drugim projektem ustawy o sporcie jaki wpłynął do polskiego Sejmu był projekt poselski<sup>106</sup>. W przeciwieństwie do projektu rządowego, który przewidywał utworzenie nowego rozdziału w ustawie karnej poświęconego sprawom przestępstw związanych ze sportem, projekt poselski przewidywał zmianę brzmienia omawianego uprzednio art. 296b oraz dodanie art. 296c i 296d.

Norma z proponowanego w projekcie poselskim art. 296b<sup>107</sup> § 1 była bardzo podobna do tej z art. 264b § 1 w projekcie rządowym, choć oczywiście pomiędzy wspomnianymi regulacjami istniały różnice, o których należy wspomnieć. Proponowany w projekcie poselskim art. 296b § 1 pozostaje przy wąskim ujęciu podmiotów, które można pociągnąć do odpowiedzialności z tytułu korupcji sportowej używając zwrotów organizator i uczestnik zawodów sportowych (podobnie jak w omawianym wcześniej art. 296b § 1 w brzmieniu sprzed 16 października 2010 r.). Szerzej w porównaniu do art. 264b § 1 w proponowanym brzmieniu ujęto natomiast zawody sportowe, w związku z którymi może dochodzić do penalizacji czynów korupcyjnych. Do katalogu tego dodano bowiem zawody sportowe organizowane przez międzynarodową organizację sportową, a nie tylko polskie związki sportowe lub podmioty z nimi związane.

Art. 296c<sup>108</sup> § 1 przewidywał karanie za powoływanie się na wpływy w sprawach związanych z organizowaniem lub uczestnictwem w zawodach sportowych albo wywoływanie przekonania innej osoby lub utwierdzanie jej w przekonaniu o istnieniu takich wpływów. Regulacja ta jest odpowiednikiem proponowanego w projekcie rządowym art. 264d § 1.

Swoistym *novum* w projekcie poselskim był natomiast art. 296d<sup>109</sup>, przewidujący przepadek pieniędzy, którymi posłużono się przy korupcji.

#### **D. Odpowiedzialność karna według stanu prawnego wprowadzonego ustawą o sporcie**

Ustawa o sporcie<sup>110</sup> została uchwalona 25 czerwca 2010 r., w życie weszła natomiast 16 października 2010 r. Ustawa ta uchyliła inne akty prawne regulujące sprawy sportu: ustawę o kulturze fizycznej<sup>111</sup> oraz ustawę o sporcie kwalifikowanym<sup>112</sup>. Zmiany wprowadzone ustawą o sporcie są jednak dużo da-

lej idące. Akt ten uchyla bowiem omawiany wcześniej art. 296b Kodeksu karnego<sup>113</sup> i sam zawiera regulacje prawnokarne, które odnoszą się do korupcji w sporcie.

Art. 46 ust. 1 ustawy o sporcie (SportU) głosi, iż ten „kto, w związku z zawodami sportowymi organizowanymi przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści albo jej obietnicy żąda w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w porównaniu do uchylonego art. 296b kk, zmienił się przedmiot ochrony, którym w przypadku art. 46 SportU jest uczciwość rywalizacji sportowej i zasad *fair play*, a nie prawidłowość obrotu gospodarczego<sup>114</sup>.

Nie usunięto natomiast niedoskonałości jaką jest penalizacja jedynie naruszeń w związku z przypadkami współzawodnictwa sportowego organizowanego przez polski związek sportowy lub podmioty z nim współdziałające. Nie podlegają więc karze czyny korupcyjne, odnoszące się do amatorskiego współzawodnictwa sportowego<sup>115</sup>. Sytuacji tej nie zmienia nawet fakt, że przestępstwo korupcji sportowej z art. 46 SportU jest przestępstwem powszechnym<sup>116</sup>.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku wcześniejszej regulacji, tak i w omawianym przepisie posłużono się zwrotem niedookreślonym „zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik takich zawodów”. Jak już podnoszono wcześniej, w praktyce wskazanie, że dane zachowanie oskarżonego o korupcję sportową mogło teoretycznie mieć wpływ na wynik takich zawodów może okazać się problematyczne, gdyż jest to przestępstwo formalne (bezskutkowe)<sup>117</sup>.

Ustęp 2 omawianego przepisu w brzmieniu „tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w ust. 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej”, odnosi się do przypadku tzw. korupcji czynnej.

W ustępie 3 przewidziano natomiast karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 dla sprawcy czynu określonego w ust. 1 lub 2 w przypadku mniejszej wagi.

Natomiast ustęp 4 odnosi się do sprawcy czynu określonego w ust. 1 lub 2 przyjmującego korzyść majątkową znacznej wartości albo

jej obietnicę lub udzielającego takiej korzyści albo jej obietnicy lub takiej korzyści albo jej obietnicy żądającego, przewidując dla niego karę pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Swoiste *novum* stanowi natomiast art. 47 SportU, który odnosi się do oszustwa sportowego związanego z uczestnictwem w zakładach wzajemnych, co jak wspomniano wcześniej jest procederem równie niepożądanym co korupcja sportowa. Art. 47 SportU otrzymał następujące brzmienie „Kto, mając wiadomość o popełnieniu czynu zabronionego określonego w art. 46, bierze udział w zakładach wzajemnych dotyczących zawodów sportowych, do których odnosi się ta wiadomość, lub ujawnia tę wiedzę w celu wzięcia udziału przez inną osobę w takich zakładach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Pomimo faktu, iż w literaturze pojawił się pogląd, że czyn z tego artykułu nie jest w żaden sposób związany z korupcją sportową<sup>118</sup>, to w związku z coraz częstszymi przypadkami uwikłania w afery hazardowe firm bukmacherskich, pojawienie się powyższej regulacji należy uznać za słuszne działanie prawodawcy. Przepis ten wychodzi bowiem naprzeciw procederowi, który jak się wydaje będzie w przyszłości nabierał na znaczeniu. Jednakże powyższa regulacja nie jest wolna od wad. Zgodnie z literalną wykładnią art. 47 SportU karze nie podlega osoba, która dopuszcza się nieuczciwego zachowania mającego wpływ na wynik zawodów sportowych i wykorzystująca wiedzę o wyniku współzawodnictwa w grach wzajemnych, jeśli osoba ta nie przyjmuje, nie żąda, ani nie udziela żadnych korzyści w związku z tym zachowaniem. Sytuację taką obrazuje następujący przykład, zawodnik lub trener swoim zachowaniem powoduje, że jego drużyna przegrywa mecz, zakładając się wcześniej o taki właśnie wynik w zakładach bukmacherskich, co nie spotyka się z karą. W związku z powyższym wspomniana luka powinna zostać jak najszybciej usunięta.

Godnym uwagi jest również artykuł 48 ustawy o sporcie. Zawarta w nim regulacja przewiduje bowiem, iż ten „kto, powołując się na wpływy w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w ustaleniu określo-

nego wyniku zawodów sportowych w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8<sup>27</sup>. Ust. 2 art. 48 obejmuje natomiast aspekt czynny czynu z ust. 1<sup>119</sup>. Z kolei w ust. 3 omawianej regulacji przewidziano złagodzenie kary w wypadku mniejszej wagi<sup>120</sup>. Regulacja ta wydaje się być wzorowana na art. 230 i 231 kk – czyli przestępstwie płatnej protekcji.

Duże znaczenie posiada art. 49 omawianej ustawy, któremu nadano następujące brzmienie: „Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w art. 46 ust. 2, art. 46 ust. 3 lub 4, w związku z ust. 2, lub w art. 48 ust. 2 lub 3, w związku z ust. 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział<sup>28</sup>”. Kontratyp przewidziany w tym artykule odnosi się do przypadków, kiedy sprawca czynu korupcyjnego współpracuje z organami ścigania w celu ukarania innych osób uwikłanych w proceder korupcyjny. Zwolnienie z odpowiedzialności za popełnione przestępstwo, w związku z denuncjacją innych osób, wydaje się być rozwiązaniem słusznym w obecnej chwili, kiedy walka z powszechną w naszym kraju korupcją sportową ma tak ogromne rozmiary. Rozbicie poczucia solidarności między osobą korumpującą a korumpowaną wydaje się być środkiem koniecznym do zwalczenia tego procederu. Skłoni to być może niektórych do zaprzestania podobnych czynów i pozwoli na uzdrowienie polskiego sportu.

Niewątpliwie wejście w życie ustawy o sporcie spowodowało wiele zmian w sytuacji prawnej polskiego sportu. Jednocześnie zmiany w zakresie odpowiedzialności karnej należy uznać za pozytywne i zmierzające w dobrym kierunku. Należy obserwować jednak, jak w praktyce wpłyną one na kondycję polskiego sportu.

## ROZDZIAŁ III

### KORUPCJA W SPORCIE JAKO DELIKT DYSCYPLINARNY

Sama istota odpowiedzialności dyscyplinarnej została już pokrótce w niniejszej pracy omó-

wiona, przy czym omówienie to miało miejsce w kontekście przedstawiania charakterystyk poszczególnych typów odpowiedzialności prawnych. Nadszedł jednak czas, ażeby omówić odpowiedzialność dyscyplinarną w jej szczególnym ujęciu, a więc w kontekście sportu.

W niniejszym rozdziale czytelnik będzie miał szansę zapoznać się z prawnymi oraz pozaprawnymi podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, znamionami deliktu dyscyplinarnego, kwestią strony podmiotowej, a także sankcjami dyscyplinarnymi grożącymi za popełnienie wspomnianego przewinienia.

#### 1. PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ W SPORCIE

Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie znajduje swoje podstawy prawne w ustawie o sporcie<sup>121</sup>. Art. 13 ust. 1 pkt 2 teże ustawy przewiduje, iż polski związek sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek. Regulacja ta ma swoje źródła w teorii, iż krajowym federacjom, a więc w obecnym systemie prawnym polskim związkom sportowym, przysługiwać powinien monopol w zakresie kreowania reguł sportowych i organizacyjnych w ramach danego sportu<sup>122</sup>. Należy pamiętać jednak, że monopol na ustanawianie powyższych reguł spotyka ograniczenie chociażby ze strony federacji międzynarodowych. Jest to sytuacja również konieczna, co i pożądana, gdyż niepodważalnym jest, że celem nadrzędnym w ramach jednej dyscypliny sportowej jest jednolitość i powszechność reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych na poziomie międzynarodowym<sup>123</sup>. Trudno wręcz wyobrazić sobie funkcjonowanie sportu w sytuacji odwrotnej, czyli takiej, gdzie każda federacja krajowa posiadałaby pełną dowolność w ustanawianiu reguł sportowych. Ze względu na różnorodność tych reguł w poszczególnych krajach, współzawodnictwo sportowe na arenie międzynarodowej byłoby praktycznie niemożliwe.

Potwierdzeniem omówionego powyżej przywileju polskiego związku sportowego w zakresie wyłącznego ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek jest art. 16 ust. 2 ustawy o sporcie, regulujący, iż decyzje

dyscyplinarne i regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego nie są objęte nadzorem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Skoro federacjom krajowym przysługuje monopol w zakresie ustanawiania pewnego rodzaju reguł w odniesieniu do danej dyscypliny sportowej, wydawać by się mogło, że naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest, iż temu właśnie podmiotowi przysługuje wyłączne (a więc z wyłączeniem kontroli z zewnątrz) prawo do realizacji tych zasad. W regulacji tej dostrzec można jednak lukę. Dotyczy ona sankcji dyscyplinarnych, jakie federacja krajowa może nałożyć na dany podmiot za niestosowanie się w wyznaczonym przez nią terminie do decyzji wydanych przez organy jurysdykcyjne i dyscyplinarne tejsze federacji. Jeśli zgodzić się z poglądem, iż postępowanie w sprawie niewykonania decyzji organów jurysdykcyjnych i dyscyplinarnych nie jest związane z „organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego”, to decyzje takie będą już podlegać kontroli ministra do spraw kultury fizycznej<sup>124</sup>. Drugą dostrzegalną wadą jest pozostawienie zbyt dużej swobody polskim związkom sportowym, co może prowadzić do celowego lub omyłkowego konstruowania wadliwych regulaminów dyscyplinarnych, co jak okaże się w dalszej części pracy, jest spotykane. Niezrozumiałe jest bowiem dlaczego regulacje statutowe poddano nadzorowi ze strony ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, polegającemu na zatwierdzeniu takich regulacji, jednakże zrezygnowano z takiego rozwiązania w stosunku do regulacji dyscyplinarnych.

Pomimo faktu, iż zgodnie z art 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie polskiemu związkowi przysługuje wyłączność, a więc i dowolność w zakresie ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek, to zasada ta doznaje ograniczenia przez art. 9 ust. 4 (*in fine*), w którym *expressis verbis* przewidziano obowiązek uchwalenia regulaminu dyscyplinarnego przez walne zgromadzenie członków albo delegatów tego związku sportowego. Zgodnie z jedną z dyrektyw językowych wykładni prawa, jeżeli przepisowi prawnemu nadano formę zdania stwierdzającego, że ktoś coś czyni (w omawianym przypadku „uchwała regulamin”), uważa się, że przepis taki wyraża nakaz dokonania

wymienionej w nim czynności<sup>125</sup>. Choć na pierwszy rzut oka nakaz uchwalenia regulaminu dyscyplinarnego przez polską federację, wypływający z art. 9 ust. 4 (*in fine*) wydaje się być *lex imperfecta*, gdyż nie jest wyznaczana żadna sankcja za niewykonanie obowiązku „uchwalenia regulaminu dyscyplinarnego”, to zastosowanie mogą w tej sytuacji znaleźć art. 22 i 23 omawianej ustawy. Zgodnie z art. 22 ustawy o sporcie ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej przysługuje prawo do nałożenia na polski związek sportowy całego katalogu sankcji<sup>126</sup> za „naruszenie prawa”. Podobnie, zgodnie z treścią art. 23 omawianego aktu, w sprawie naruszeń dokonanych przez polski związek sportowy, na wniosek ministra do spraw kultury fizycznej sąd może podjąć odpowiednie decyzje w drodze postanowienia<sup>127</sup>.

Ostatnim, lecz na pewno nie najmniej doniosłym przepisem ustawy o sporcie odnoszącym się do zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej jest art. 43 ust. 6 głoszący, iż podmioty prowadzące działalność sportową, w szczególności polskie związki sportowe, realizują odpowiedzialność dyscyplinarną za stosowanie doping w sporcie w zakresie określonym w ich regulaminach. Nie wdając się w szczegóły dotyczące tego czym jest doping w sporcie wskazać należy, że innymi niż polskie związki sportowe „podmiotami prowadzącymi działalność sportową”, realizującymi odpowiedzialność dyscyplinarną w rozumieniu ustawy są klub sportowy (art. 3 SportU), uczniowski klub sportowy (art. 4 ust. 1 SportU), związki sportowe (art. 6 SportU), a także osoby prawne działające w formie spółki kapitalowej zarządzające ligą zawodową (art. 15 ust. 4 SportU). Na podkreślenie zasługuje fakt, że pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej za stosowanie doping w sporcie przez podmioty prowadzące działalność sportową odbywa się w zakresie określonym w regulaminach uchwalanych przez te podmioty, natomiast obowiązek uchwalenia takiego regulaminu dotyczy tylko polskiego związku sportowego.

Oczywistym jest stwierdzenie, że przeprowadzenie szczegółowych rozważań dotyczących całości zjawiska korupcji w sporcie na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest niezwykle trudne ze względu na wielość statutów, regulaminów i innych aktów kreowanych przez poszczególne polskie związki sportowe. Truizmem jest również to, że próba przeanalizowania wszystkich aktów wewnętrznych,

wszystkich polskich związków sportowych jest zadaniem tyleż bezcelowym, co awykonanym. Dlatego też w niniejszej pracy analiza aktów wewnętrznych polskich związków sportowych ogranicza się jedynie do aktów wydanych przez Polski Związek Piłki Nożnej (Statut Polskiego Związku Piłki Nożnej<sup>128</sup>, Regulamin Dyscyplinarny PZPN<sup>129</sup>), Polskiego Związku Koszykówki (Statut Polskiego Związku Koszykówki<sup>130</sup>, Regulamin Współzawodnictwa Sportowego PZKosz 2011<sup>131</sup>, Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012<sup>132</sup>) oraz Polskiego Związku Rugby (Przepisy Polskiego Związku Rugby<sup>133</sup>, Regulamin Dyscyplinarny<sup>134</sup>).

## 2. ZNAMIONA DELIKTU KORUPCJI W SPORCIE

Nawiązując do wspomnianych wcześniej kontrowersji w doktrynie dotyczących charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej, należy opowiedzieć się za poglądem, iż na gruncie sportu odpowiedzialność tą w pewnym zakresie powinno wiązać się z prawem karnym. Za rozwiązaniem takim przemawia szereg argumentów. Zgodnie z poglądem P. Przybysza istotne są funkcje, jakie spełnia odpowiedzialność dyscyplinarna, chodzi mianowicie o represję za popełnienie danego czynu (przy czym nie można zrównać przestępstwa z przewinieniem dyscyplinarnym, gdyż są to czyny jakościowo różne)<sup>135</sup>. Na podobne aspekty zwracał również uwagę W. Świda, akcentując, że prawo dyscyplinarne ma na celu, podobnie jak prawo karne, zwalczanie za pomocą kar czynów, które ustawodawca uważa za niepożądane<sup>136</sup>. Zgodnie z innym poglądem odpowiedzialność dyscyplinarna czerpie z prawa karnego na płaszczyźnie należytych praw przysługujących oskarżonemu czy obwinionemu o czyn zagrożony karą, jak chociażby prawo do obrony czy rozdzielenie funkcji oskarżenia od funkcji obrony<sup>137</sup>. Również w sferze postępowania przed poszczególnymi komisjami prawo dyscyplinarne bezsprzecznie czerpie wzorce z prawa karnego<sup>138</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje również sposób w jaki ustala się winę podmiotu obwinionego, a która to wina powinna być określana w odniesieniu do dorobku prawa karnego, z uwzględnieniem zarówno aspektów przedmiotowych, jak i podmiotowych<sup>139</sup>.

Przychylając się do poglądu, zgodnie z którym odpowiedzialność dyscyplinarna wykazuje

wiele podobieństw do prawa karnego, do tego ostatniego właśnie powinno sięgać się w zakresie ustalenia czym jest sam delikt dyscyplinarny, a także jakie są jego znamiona.

Posiłkując się raz jeszcze opinią W. Świda, a delikt dyscyplinarny należy rozumieć czyn uznany na podstawie specjalnego stosunku prawnego, w jakim pozostaje sprawca przewinienia aspektów podmiotem nadrzędnym, za niepożądany i w związku z tym zagrożony karą dyscyplinarną<sup>140</sup>.

Skoro jak napisano wyżej deliktem dyscyplinarnym jest pewnego rodzaju czyn zagrożony sankcją dyscyplinarną opisany w odpowiednich aktach lub regulaminach wewnętrznych, to z punktu widzenia struktury tego deliktu jego znamionami są elementy, które składają się na opis takiego czynu<sup>141</sup>.

### A. Podmiot korupcji

Sięgając do dorobku doktryny prawa karnego materialnego podmiotem czynu zagrożonego karą, czyli jego sprawcą, jest podmiot, który swoim zachowaniem wypełnia znamiona tego czynu oraz, który posiada cechy umożliwiające pociągnięcie go do odpowiedzialności za dokonanie takiego czynu<sup>142</sup>.

Zgodnie z tym, co napisano wcześniej, odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie znajduje swoją konkretyzację w aktach wewnętrznych polskich związków sportowych. Najczęściej aktami tymi są regulaminy dyscyplinarne wydane na podstawie statutów poszczególnych federacji i to właśnie w regulaminach tych należy szukać regulacji poświęconych korupcji sportowej.

W związku z tym, że każdy polski związek sportowy ma obowiązek utworzenia swojego regulaminu odpowiedzialności dyscyplinarnej, potencjalny krąg podmiotów, które mogą ponosić odpowiedzialność za naruszenia takich przepisów jest bardzo szeroki. Na podstawie tych regulacji odpowiedzialność dyscyplinarną ponosić mogą zarówno osoby fizyczne czyli zawodnicy, trenerzy, działacze, sędziowie, jak i osoby prawne lub inne podmioty zbiorowe (np. stowarzyszenia, osoby prawne) zarówno za swoje, jak i cudze czyny (co jest sprzeczne z fundamentalną zasadą prawa karnego materialnego czyli odpowiedzialności osobistej sprawcy za swój czyn).

Oczywiście w każdym z analizowanych w niniejszej pracy regulaminów dyscyplinarnych znajdują się przepisy poświęcone korup-



cji sportowej i to właśnie w treści tych przepisów należy poszukiwać bezpośredniego kręgu podmiotów tego deliktu. Z racji tego, że federacjom krajowym przysługuje niezależność w kreowaniu przepisów dyscyplinarnych, katalog podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną za korupcję, w każdym przypadku może być zupełnie różny.

Katalog podmiotów, do których zastosowanie ma Regulamin Dyscyplinarny PZPN wymieniony jest w § 1 ust. 1 tegoż regulaminu. Zgodnie z tym przepisem, regulamin dyscyplinarny stosuje się wobec członków władz, klubów zrzeszonych w PZPN oraz wobec zawodników, trenerów, sędziów, delegatów, obserwatorów i menadżerów ds. piłkarzy, jak również działaczy sportowych tych klubów i innych organizacji będących w strukturach PZPN.

W przypadku piłki nożnej kwestia korupcji sportowej jest wysoce doniosła. Znalazło to swoje odzwierciedlenie również w Regulaminie Dyscyplinarnym PZPN (RDyscPZPN), w którym zjawisku temu poświęcono aż trzy przepisy. Każda z tych regulacji tworzy osobny delikt dyscyplinarny, charakteryzujący się nie tylko odmiennym kręgiem podmiotów ale również odmiennymi znamionami czynu zabronionego oraz grozącymi sankcjami dyscyplinarnymi.

Zgodnie z § 9 ust. 10 Regulaminu Dyscyplinarnego Polskiego Związku Piłki Nożnej wydanego na podstawie art. 52 statutu tejże federacji, za usiłowanie, rozmyślne odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi: klubom, zawodnikom, trenerom, instruktorom, menadżerom piłkarskim, licencjonowanym organizatorom imprez piłkarskich i działaczom piłkarskim wymierza się jedną z szerokiego wachlarza kar dyscyplinarnych. Na podstawie przytoczonego przepisu w przypadku korupcji w sporcie kary dyscyplinarne mogą być nałożone zarówno na kluby sportowe (działające w formie stowarzyszeń lub spółek kapitałowych) oraz na osoby fizyczne (czyli zawodników, trenerów, instruktorów, menadżerów piłkarskich, działaczy, licencjonowanych organizatorów imprez piłkarskich i działaczy piłkarskich)<sup>143</sup>.

Z punktu widzenia omawianego zagadnienia doniosłe znaczenie ma również § 9 ust. 10a RDyscPZPN, gdyż modyfikuje potencjalny krąg podmiotów deliktu z § 9 ust. 10. Prze-

pis ten wyłącza stosowanie § 9 ust. 10 pkt 2, w stosunku do osób, o których mowa w pkt V uchwały Zarządu PZPN z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie postępowania wobec osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa przekupstwa sportowego.

Rozważania na temat podmiotów korupcji sportowej w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej należy uzupełnić o § 10 ust. 14 RDyscPZPN<sup>144</sup>. Znamienne jest, że kręgu podmiotów korupcji sportowej, o której mowa w § 9 ust. 10 wyłączeni zostali sędziowie piłkarscy, obserwatorzy i delegaci, a którzy wymienieni są w § 9 ust. 10b RDyscPZPN traktującym o obowiązku denuncjacji zachowań korupcyjnych<sup>145</sup>. Taki stan rzeczy spowodowany jest faktem, że jak już wspomniano, na podstawie Regulaminu Dyscyplinarnego PZPN wyróżnić można więcej niż jeden delikt dyscyplinarny, odnoszący się do korupcji sportowej. Do odpowiedzialności sędziów, obserwatorów i delegatów zastosowanie ma właśnie wspomniany § 10 ust. 14 RDyscPZPN, gdzie odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu korupcji sportowej ujęta została inaczej niż w omawianym wcześniej § 9 ust. 10. Zgodnie z § 10 ust. 14 RDyscPZPN deliktem korupcji sportowej w przypadku sędziów, obserwatorów i delegatów jest świadome pobranie zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych lub rzeczowych pozostających w bezpośrednim związku z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak również działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną.

Do korupcji w piłce nożnej odnosi się również § 9 ust. 11 RDyscPZPN, na podstawie którego odpowiedzialności dyscyplinarnej poddane mogą zostać kluby, a także zawodnicy, trenerzy, instruktorzy, menadżerowie piłkarscy, licencjonowani organizatorzy imprez piłkarskich i działacze piłkarscy. W ramach tej regulacji wymienione podmioty ponoszą odpowiedzialność za usiłowanie lub dokonanie czynów mających na celu bezprawne osiągnięcie korzyści materialnych w związku z działalnością sportową.

Jak wynika z powyższego, krąg potencjalnych podmiotów korupcji w piłce nożnej jest niezwykle szeroki i obejmuje niemalże wszystkie podmioty biorące udział we współzawodnictwie sportowym (w szerokim rozumieniu tego słowa) oraz podmioty, które ze współzawodnictwem sportowym związane są tylko

pośrednio. Na podstawie różnych przepisów Regulaminu Dyscyplinarnego PZPN, podmiotami odpowiedzialności dyscyplinarnej w piłce nożnej mogą być więc nie tylko zawodnicy, trenerzy czy sędziowie, czyli podmioty tradycyjnie kojarzone z korupcją sportową, ale także kluby sportowe oraz inne osoby fizyczne, jak chociażby obserwatorzy, menadżerowie, instruktorzy czy też delegaci.

Znamienne jest, że krąg podmiotów omawianych przepisów jest niemalże tożsamy z ogólnym kręgiem podmiotów, do których w ogóle zastosowanie może mieć Regulamin Dyscyplinarny PZPN. Jeśli potraktować instruktora, o którym mowa w § 9 ust. 10 i 11 RdyscPZPN jako osobę pełniącą funkcję podczas meczu na zlecenie klubu, o której mowa w § 1 ust. 4, to jedynym kręgiem podmiotów, do którego ma zastosowanie regulamin, a który nie może być pociągnięty do odpowiedzialności z tytułu korupcji są kibice.

Nieco odmiennie natomiast rysuje się krąg podmiotów zdolnych do ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w przypadku Polskiego Związku Koszykówki. Zgodnie z § 84 Regulaminu Współzawodnictwa Sportowego Polskiego Związku Koszykówki (RWSPZKosz) przepisy dyscyplinarne zawarte w tym regulaminie mają zastosowanie do osób fizycznych i prawnych wskazanych w § 1 ust. 2 tego aktu, czyli do wszystkich klubów, zawodników, trenerów i innych osób reprezentujących kluby sportowe lub zawodników, a także do sędziów, komisarzy i innych osób biorących udział w organizowaniu i prowadzeniu współzawodnictwa sportowego w koszykówce.

W przypadku korupcji sportowej w piłce koszykowej zastosowanie ma Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012 (RKDyscPZKosz) wydany na podstawie § 86 Regulaminu Współzawodnictwa Sportowego PZKosz z dnia 26 czerwca 2011 r., a konkretnie § 2 ust. 5 pkt 28<sup>146</sup>. Na podstawie tej regulacji za nieprzestrzeganie przez kierownictwo klubu obowiązujących regulaminów i przepisów gry, poprzez udowodnioną próbę lub dokonanie przekupstwa zawodnika, trenera, sędziego, działacza – grozi kara: pieniężna dla klubu w wysokości do 100 000 zł oraz dla osób związanych ze sprawą, kara dożywotniej dyskwalifikacji. W przypadku bezspornej winy przedstawicieli klubu orzeczone może być przesunięcie zespołu do najniższej klasy rozgrywkowej.

Z punktu widzenia podmiotu deliktu korupcji sportowej przytoczona regulacja posiada bardzo ważną wadę. Odnosi się ona bowiem jedynie do kierownictwa klubu. Zgodnie brzmieniem ust. 5 RdyscPZKosz postanowienia tego regulaminu mają zastosowanie tylko do przypadków nieprzestrzegania przez **kierownictwo klubu** obowiązujących regulaminów i przepisów gry. Wynika z tego, że jedynym podmiotem zdolnym do popełnienia deliktu korupcji w piłce koszykowej jest kierownictwo klubu sportowego właśnie.

Regulamin Współzawodnictwa Sportowego Polskiego Związku Koszykówki w sezonie 2011/2012 podobnie jak wydany na jego podstawie Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012 nie definiują pojęcia „kierownictwo klubu”. W celu określenia znaczenia tego pojęcia należy więc odwołać się do aktów prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o sporcie klub sportowy działa jako osoba prawna. Najczęściej spotykane formy prawne, w jakich prowadzone są kluby sportowe to stowarzyszenia oraz spółki prawa handlowego.

Na podstawie art. 38 Kodeksu cywilnego osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w oparciu na niej statucie. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo o stowarzyszeniach<sup>147</sup> statut stowarzyszenia określa w szczególności władze tego stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje. Uzupełnieniem tej regulacji są postanowienia art. 11 ust. 1 i 2 StowU, zgodnie z którymi najwyższymi władzami stowarzyszenia jest walne zebranie członków lub zebranie delegatów. Ponadto w art. 11 ust. 3 stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej.

Natomiast na podstawie Kodeksu spółek handlowych<sup>148</sup> organami kapitałowych spółek handlowych są zarząd, rada nadzorcza lub komisja rewizyjna oraz zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie<sup>149</sup>. W przypadku spółek kapitałowych to zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę<sup>150</sup>. Z powyższego wynika, że to właśnie na zarządzie spółek handlowych oraz na zarządzie stowarzyszenia (lub innych jego władzach) spoczywają funkcje kierownicze i to właśnie członkowie zarządów, a czasem także innych organów, powinni być rozpoznawani za kierownictwo klubu sportowego, o któ-

rym mowa w § 2 ust. 5 pkt 28 Regulaminu Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012.

Wspomniana wada omawianej regulacji Regulaminu Dyscyplinarnego PZKosz polega na tym, że jak wykazano wyżej, płynąca z tych przepisów norma ma zastosowanie wyłącznie do kierownictwa klubów sportowych, które to pojęcie odnosi się jedynie do członków organów osób prawnych, w formie których działają kluby sportowe. Nietrudno natomiast wyobrazić sobie sytuację, w której kierownictwo klubu nie ma nic wspólnego z korupcją sportową, a faktycznymi jej sprawcami są np. zawodnicy lub trener związani z klubem jedynie umową cywilnoprawną. W takim przypadku mimo wypełnienia pozostałych przesłanek deliktu dyscyplinarnego nie występuje podmiot, który zgodnie z przepisami związkowymi byłby zdolny do popełnienia deliktu.

Jednakże pewną wątpliwość w tej kwestii może nasuwać drugi typ deliktu korupcji sportowej zawarty w § 2 ust. 5 pkt 28 *in fine* RDyscPZKosz. Otóż zgodnie z tą regulacją, w przypadku bezspornej winy przedstawicieli klubu orzeczone może być przesunięcie zespołu do najniższej klasy rozgrywkowej. Zakładając, że celowo użyto w tej części przepisu określenia „przedstawiciele klubu”, a nie jak wczesniej „kierownictwo klubu”, należy odpowiedzieć na pytanie, na czym polega różnica. Jako przedstawicieli klubu należy rozumieć nie tylko jego kierownictwo, w rozumieniu członków jego organów ale także inne podmioty, które mogą reprezentować klub sportowy na innej podstawie prawnej. Sytuacja ta dotyczy więc w szczególności osób reprezentujących klub sportowy dzięki wykorzystaniu przedstawicielstwa ogólnego lub prokury. Z całą stanowczością należy opowiedzieć się natomiast przeciwko możliwości uznania za przedstawicieli klubu zawodników czy też trenera klubu. Do wniosków takich prowadzi analiza Regulaminu Współzawodnictwa Sportowego Polskiego Związku Koszykówki w sezonie 2011/2012, w którym mowa jest o reprezentowaniu przez zawodników barw klubowych, nie zaś o reprezentowaniu przez nich klubów<sup>151</sup>.

Zgodnie z zaprezentowaną powyżej analizą, na podstawie obowiązującego stanu prawnego, a także w odniesieniu do regulaminów wydanych przez PZKosz, jedynymi podmiotami mogącymi dopuścić się popełnienia deliktu dyscyplinarnego jest kierownictwo klubu spor-

towego oraz inne osoby działające w imieniu kierownictwa klubowego.

Zagadnienie podmiotowości w kontekście deliktu korupcji w koszykówce nie jest jednak jeszcze kwestią zamkniętą. Problem bowiem pojawia się przy próbie nałożenia pewnych sankcji dyscyplinarnych. Zgodnie z § 2 ust. 5 pkt 28 Regulaminu Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012 za nieprzestrzeganie przez kierownictwo klubu obowiązujących regulaminów i przepisów gry, poprzez udowodnioną próbę lub dokonanie przekupstwa zawodnika, trenera, sędziego, działacza – grozi kara: pieniężna dla klubu w wysokości do 100 000 zł oraz dla osób związanych ze sprawą, kara dożywotniej dyskwalifikacji. W przypadku bezspornej winy przedstawicieli klubu orzeczone może być przesunięcie zespołu do najniższej klasy rozgrywkowej. Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że osoby, które biorą bezpośredni udział w popełnieniu deliktu dyscyplinarnego powinny osobiście ponieść konsekwencje swoich czynów. Stąd też w Regulaminie Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012 osobom, które mogą taki delikt w ogóle popełnić, a więc członkom organów klubów sportowych lub innym reprezentującym klub osobom grozi dożywotnia dyskwalifikacja. Pojawia się jedna pewna trudność w przypadku próby zastosowanie tej sankcji. Problem ten polega na tym, że zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 RDyscPZKosz karę dyskwalifikacji można nałożyć tylko na osoby uczestniczące we współzawodnictwie sportowym. Żaden z aktów PZKosz, ani też sama ustawa o sporcie, nie definiują, które podmioty są uczestnikami współzawodnictwa sportowego. Trudno bowiem zdefiniować uczestników współzawodnictwa sportowego na podstawie § 1 ust. 2 RWSPZKosz, zgodnie z którym przepisy tego regulaminu mają zastosowanie do wszystkich klubów, zawodników, trenerów i innych osób reprezentujących kluby sportowe lub zawodników, a także do sędziów, komisarzy i innych osób biorących udział w organizowaniu i prowadzeniu współzawodnictwa sportowego w koszykówce. Przepis ten z oczywistych przyczyn nie może być pomocny przy próbie wyznaczenia kręgu osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym, gdyż trudno za osobę taką uznać np. „osobę reprezentującą klub sportowy lub zawodników” czyli menadżera. Jednakże nawet gdyby taka definicja

znajdowała się w RWSPZKosz, to i tak kara dyskwalifikacji mogłaby być nałożona jedynie na podmioty, które są uznawane za „kierownictwo klubu” lub „przedstawicieli klubu”, a w tym samym czasie są również uczestnikami współzawodnictwa sportowego. Oznacza to, że osoba dopuszczająca się korupcji sportowej w piłce koszykowej, żeby być zdolną do poniesienia kary dyscyplinarnej w postaci dyskwalifikacji musiałaby być zarówno np. trenerem, zawodnikiem lub arbitrem zawodów, a w tym samym czasie pełnić również funkcje kierownicze w klubie sportowym. Oczywiście istnieje teoretyczna możliwość, że jakaś osoba spełni wszystkie te przesłanki, jednakże praktyczna możliwość stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej w jej pełnej postaci jest w piłce koszykowej wielce ograniczona.

Uwagę należy zwrócić również na fakt, że na podstawie wielokrotnie przytaczanego § 2 ust. 5 pkt 28 RDyscPZKosz zawężony jest również krąg podmiotów, które mogą zostać przekupione i ogranicza się on jedynie do: zawodników, trenerów, sędziów, działaczy. Oznacza to, że korupcja skierowana na inne podmioty pozostanie niepenalizowana.

Konkluzja płynąca z analizy przepisów dyscyplinarnych Polskiego Związku Koszykówki jest taka, że regulacja dotycząca korupcji sportowej jest skonstruowana w sposób rażąco niewłaściwy. W wyniku nieprawidłowej regulacji krąg podmiotów mogących popełnić delikt korupcji sportowej w piłce koszykowej jest niezwykle wąski i ogranicza się jedynie do „kierownictwo klubu” i jego „przedstawicieli” pod warunkiem, że osobami przekupionymi są wyłącznie zawodnicy, trenerzy, sędziowie lub działacze, z tym dodatkowym zastrzeżeniem, że jeszcze wężiej określono krąg podmiotów, na które można nałożyć karę dyskwalifikacji. W porównaniu z kręgiem podmiotów, do którego w ogóle zastosowanie ma Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz wymienionych w § 1 RWSPZKosz, czyli wszystkich klubów, zawodników, trenerów i innych osób reprezentujących kluby sportowe lub zawodników, a także do sędziów, komisarzy i innych osób biorących udział w organizowaniu i prowadzeniu współzawodnictwa sportowego w koszykówce, grono podmiotów mogących dokonać deliktu korupcji sportowej oraz grono podmiotów mogących ponieść odpowiedzialność z tego tytułu na podstawie § 2 ust. 5 pkt 28 RdyscPZKosz jest nieporównywalnie węższy.

Omawianą regulację, w obecnej formie należy uznać za wysoce wadliwą.

Ostatnią federacją sportową, której przepisy dyscyplinarne będą analizowane w niniejszej pracy jest Polski Związek Rugby. Zgodnie z § 1 ust. 1 Regulaminu Dyscyplinarnego Polskiego Związku Rugby (RDyscPZR) członkami tego polskiego związku sportowego w rozumieniu regulaminu są: Okręgowe Związki Rugby, kluby, sekcje, zawodnicy, sędziowie, trenerzy i instruktorzy oraz działacze rugby. Na podstawie § 1 ust. 2 działaczami rugby są również asystenci trenerów oraz lekarze i specjaliści odnowy biologicznej, uczestniczący w zawodach rugby. Natomiast na podstawie § 1 ust. 3 RDyscPZR to właśnie członkowie PZR zobowiązani są do ścisłego zachowania dyscypliny związkowej zdefiniowanej w § 2 ust. 1 RDyscPZR jako przestrzeganie statutów, uchwał, zarządzeń, regulaminów, wytycznych i innych przepisów nadrzędnych władz sportowych oraz PZR, OZR i klubów, a także przepisów gry w rugby. Zgodnie z § 5 ust. 1 naruszenie dyscypliny związkowej jest przewinieniem dyscyplinarnym, a na podstawie ust. 2 za przewinienie dyscyplinarne popełnione w kraju lub za granicą członkowie PZR ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. Konkludując, Regulamin Dyscyplinarny Polskiego Związku Rugby znajduje swoje zastosowanie względem podmiotów wymienionych w § 1 ust. 1 i 2 tegoż regulaminu.

Delikt korupcji sportowej w przypadku Rugby znajduje swoje uregulowanie w § 12 ust. 9 Regulaminu Dyscyplinarnego PZR. Zgodnie z tym przepisem, a w zależności od konkretnego przypadku również kary walkoweru (w tym obustronnego) i kary dodatkowe; zawodnikom zaś – kary dyskwalifikacji od 6 miesięcy wżwyż lub wykluczenie ze Związku oraz kary dodatkowe. Na podstawie przytoczonej regulacji podmiotami mogącymi ponieść odpowiedzialność z tytułu deliktu korupcji sportowej w Rugby są przede wszystkim kluby i zawodnicy. W przepisie tym od odpowiedzialności zostały więc wyłączone inne podmioty, do których ma zastosowanie RdyscPZR,

a o których mowa w § 2 ust. 1 tegoż regulaminu, czyli: Okręgowe Związki Rugby, sekcje, sędziowie oraz działacze rugby.

Uwagę należy zwrócić na fakt, że omawiany delikt jest przewinieniem powszechnym, co oznacza, że teoretycznie może go popełnić każdy podmiot, sankcje natomiast mogą zostać nałożone jedynie na kluby lub zawodników. W przypadku dopuszczenia się korupcji sportowej, przez chociażby prezesa klubu sportowego, sankcja dyscyplinarna osiągnie jedynie klubu, zaś sprawcy przewinienia nie osiągnie kara indywidualna.

W kwestii podmiotów korupcji sportowej należy wspomnieć również o § 12 ust. 10 RdyscPZR, zgodnie z którym odpowiedzialność za przewinienie określone w § 12 ust. 9 RdyscPZR ponoszą także trenerzy, instruktorzy, asystenci trenerów oraz lekarze i specjaliści odnowy biologicznej. Różnica polega jednak na tym, że wymienionym podmiotom wymierzyć można inne sankcje dyscyplinarne, które wymienione są w § 7 ust. 3 RdyscPZR, o których mowa będzie później.

Spośród podmiotów, do których w ogóle zastosowanie ma Regulamin Dyscyplinarny Rugby, a o których mowa w § 1 ust. 1 i 2 RdyscPZR czyli Okręgowych Związków Rugby, klubów, sekcji, zawodników, sędziów, trenerów i instruktorów, działaczy rugby, asystentów trenerów oraz lekarzy i specjalistów odnowy biologicznej uczestniczących w zawodach rugby, z tytułu korupcji sportowej, do odpowiedzialności dyscyplinarnej nie mogą być pociągnięte jedynie Okręgowe Związki Rugby oraz sekcje klubów sportowych. Co prawda żaden z przepisów dotyczących korupcji nie wspomina o sekcjach klubów sportowych, jednakże w obliczu możliwości pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej klubów sportowych, pominięcie ich sekcji uznane powinno być jako nieistotne przeoczenie.

Korupcja sportowa znajduje swoje uregulowanie we wszystkich omówionych powyżej regulaminach i statutach Polskich Związków Sportowych. Świadczy to niezaprzeczalnie o powszechności i doniosłości tej patologii w świecie sportu. Z punktu widzenia podmiotu tego deliktu, poszczególne regulacje zawierają pewne różnice, choć dostrzegalne są również pewne podobieństwa. Podobieństwo to dotyczy przede wszystkim możliwości pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych.

Różnice w regulacjach polskich związków sportowych dotyczących korupcji sportowej odnoszą się przede wszystkim do tego, jak szeroki może być wachlarz podmiotów mogących ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną z tego tytułu. Bardzo szerokiego kręgu podmiotów dotyczą przewinienia dyscyplinarne w piłce nożnej, mowa tu o: klubach sportowych oraz zawodnikach, trenerach, instruktorach, menadżerach piłkarskich, działaczach, licencjonowanych organizatorach imprez piłkarskich i działaczach piłkarskich, o których mowa w § 9 ust. 10 RDyscPZPN, a także sędziach, obserwatorach i delegatach, co wynika z § 10 ust. 14 RDyscPZPN. Dla porównania w przypadku niefortunnej regulacji obowiązującej w piłce koszykowej z tytułu korupcji sportowej na podstawie § 2 ust. 5 pkt 28 RKDyscPZKosz, krąg podmiotów korupcji jest nieporównywalnie węższy.

## B. Zachowanie korupcyjne

Na gruncie prawa karnego materialnego pojęcie czynu przestępnego jest przedmiotem silnych kontrowersji w doktrynie. Wysuwanych było wiele koncepcji mających na celu wyjaśnienie tego zagadnienia, które w różnych okresach czasu zdobywały większą lub mniejszą liczbę zwolenników. Odwołując się do dorobku nauki prawa karnego, uwzględniając jednak różnice wynikające z odmienności prawa karnego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, za czyn zabroniony sankcją dyscyplinarną uznać należy takie zachowanie człowieka (działanie lub zaniechanie), które zależy od jego woli, a zarazem ma znaczenie w układzie społecznym<sup>152</sup>. W odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, owym układem społecznym są członkowie polskich związków sportowych, inni uczestnicy współzawodnictwa sportowego. „Znaczenie w układzie społecznym” łączy się w pewien sposób w zasadą *nullum crimen sine lege* (nie ma przestępstwa bez ustawy), w przypadku sportu, nie ma przewinienia dyscyplinarnego bez jego wyraźnego uregulowania w aktach federacji sportowych. Znaczenie w układzie społecznym czyli pewne ujemne skutki określonych działań zostały uznane przez federacje sportowe za tak doniosłe, że znalazły swoje uregulowanie w regulaminach sportowych i regulaminach odpowiedzialności sportowej.

W celu określenia zachowań korupcyjnych w ramach odpowiedzialności sportowej należy

ponownie sięgnąć do przytaczanych już przepisów polskich związków sportowych. Na podstawie Regulaminu Dyscyplinarnego PZPN wyróżnić można trzy delikty dyscyplinarne korupcji sportowej. Jak już wspomniano, pierwszy z nich znajduje swoje uregulowanie w § 9 ust. 10 RDyscPZPN. Zgodnie z brzmieniem tej normy podmiotom w niej wymienionym wymierza się kary dyscyplinarne za usiłowanie, rozmyślne odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi. Pomijając kwestię strony podmiotowej, która zostanie omówiona w innej części niniejszej pracy, należy zwrócić uwagę na fakt, że karze podlegają różne formy stadialne omawianego deliktu. Karalne jest bowiem nie tylko dokonanie czynu polegające na (rozmyślnym) odebraniu lub zdobyciu punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi ale także samo usiłowanie dokonania tego czynu.

Z treści § 9 ust. 10 RDyscPZPN wynika, iż czyn z analizowanej normy jest przewinieniem materialnym (skutkowym), gdyż nie każde działanie w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzeczne z zasadami sportowymi podlega karze, a jedynie takie, które skutkuje odebraniem lub zdobyciem punktów w zawodach piłkarskich. Wniosek ten potwierdza również fakt, że *expressis verbis* wyrażono karalność stadialnej formy usiłowania dokonania omawianego czynu. W przewinieniach materialnych (skutkowych) znamieniem deliktu jest wywołanie określonego w normie skutku, w związku z tym, każdy czyn, który nie wywołuje skutku jest jedynie usiłowaniem popełnienia przewinienia i na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej pozostałby niepenalizowany. Zakładając racjonalność instytucji wydającej omawiany akt należy uznać, iż podanie karze usiłowania dokonania omawianego deliktu było zabiegiem celowym, zmierzającym do penalizacji zachowań korupcyjnych w piłce nożnej, nawet wtedy, gdy skutek pobudek w postaci zdobycia lub odebrania punktów w zawodach piłkarskich nie zostanie osiągnięty.

Zgodnie z § 16 uchwały nr IX/140 z dnia 3 i 7 lipca 2008 r. Zarządu Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie organizacji rozgrywek w piłkę nożną wydanej na podstawie art. 34 § 1 pkt i) Statutu PZPN „w rozgrywkach mistrzowskich wszystkich szczebli i kategorii

wiekowych stosuje się następującą punktację: za zwycięstwo drużyna otrzymuje 3 punkty, za mecz nierozstrzygnięty – jeden punkt, a za przegraną – zero punktów”. Odebranie lub zdobycie punktów w zawodach sportowych w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzeczne z zasadami sportowymi, o których mowa w § 9 ust. 10 RDyscPZPN należy w związku z tym rozumieć jako zachowanie sprzeczne z podstawowym celem każdego współzawodnictwa sportowego, czyli osiągnięcia jak najlepszego wyniku w tym współzawodnictwie, z czym związana jest zdobycz punktowa. Można przypuszczać, że w § 9 ust. 10 RDyscPZPN celowo nie posłużono się pojęciem wygrania zawodów sportowych, gdyż zgodnie z § 16 uchwały nr IX/140 Zarządu PZPN drużyna zdobywa jeden punkt także w przypadku remisu.

Znaczenie zwrotu „odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzeczne z zasadami sportowymi” należy rozważyć również w innej płaszczyźnie. Znaczeniem zwrotu „zdobycia punktów w zawodach piłkarskich” jest uzyskanie pewnej korzyści (w postaci punktów właśnie) w związku z osiągnięciem pomyślnego rezultatu we współzawodnictwie sportowym. Zgodnie z przytoczonym wcześniej § 16 uchwały nr IX/140 Zarządu PZPN korzyść ta może mieć wymiar trzech lub jednego punktu. Piłka nożna jako dyscyplina sportowa, w której bezpośrednio rywalizują ze sobą dwie drużyny sprowadza się do tego, że gdy jedna strona odnosi korzyść punktową, druga ponosi w tym samym momencie stratę. Dotyczy to tylko straty pewnych spodziewanych korzyści, nie zaś utraty punktów wcześniej zdobytych. Sytuacja, w której drużynie zostają odejęte punkty z jej dotychczasowego dorobku może mieć miejsce jedynie w przypadku nałożenia sankcji dyscyplinarnej, o której mowa w § 4 ust. 4 pkt 3 RDyscPZPN. Sytuacja taka może być objęta zakresem analizowanej normy z § 9 ust. 10 RDyscPZPN, jedynie gdy decyzja dyscyplinarna zostałaby wydana „w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi”.

Ze względu na fakt, że utrata lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich pozostawać musi w związku z uzyskaniem w zamian korzyści materialnych lub dokonania musi być z innych pobudek w sposób sprzeczny z zasadami sportowymi, należy wyjaśnić desygnat

znaczeniowy zwrotów „korzyści materialne” oraz „z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi”.

Pojęcie korzyści materialnych nie jest zdefiniowane w żadnym akcie wydanym przez PZPN. Natomiast w aktach prawnych, to jest: w art. 46 ustawy o sporcie oraz w art. 115 § 4 kk mowa jest o korzyści majątkowej a nie materialnej. Niestety definicja legalna z art. 115 § 4 kk głosząca, iż „korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego” nie jest wystarczająca dla poniższych rozważań, w związku z czym należy posilkować się opinią doktryny. Zgodnie z poglądem N. Kłaczyńskiej „korzyść ma charakter materialny, gdy sprawca zyskuje władztwo nad jakimś przedmiotem, niezależnie od charakteru prawnego tego władztwa (własność, inne prawo rzeczowe, zobowiązanie – np. dzierżawa, posiadanie bez tytułu prawnego). W szczególności korzyścią materialną jest uzyskanie pewnej kwoty pieniędzy. Korzyść niematerialna obejmuje pozostałe sytuacje”<sup>153</sup>. W związku z powyższym poglądem „korzyści materialne” nie obejmują swoim znaczeniem innych korzyści np. osobistych o niemajątkowym charakterze, w zamian za które może dojść do utraty lub zdobycia punktów w zawodach piłkarskich.

W celu zapobiegnięcia sytuacji, w której pewne zachowania prowadzące do utraty lub zdobycia punktów w zawodach sportowych w sposób sprzeczny z szeroko rozumianymi zasadami sportowymi i *fair play* pozostałyby niepenalizowane, organ wydający akt posłużył się zwrotem „z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi”. Co prawda sformułowanie takie jest wysoce nieprecyzyjne, jednak znaczeniowo bardzo szerokie i obejmować może wiele przypadków naruszeń, chociażby norm natury etycznej, w związku z czym należy rozważanie takie uznać za właściwe.

Drugim deliktem korupcyjnym wyszczególnionym w Regulaminie Dyscyplinarnym PZPN jest przewinienie z § 10 ust. 14 RDyscPZPN dotyczące zachowania się sędziów, obserwatorów i delegatów PZPN. Czynem korupcyjnym w rozumieniu tego przepisu jest świadome pobieranie przez wskazane podmioty zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych lub rzeczowych pozostających w bezpośrednim związku z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak rów-

nież działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną.

Omawiane przewinienie w przeciwieństwie do deliktu z § 9 ust. 10 RDyscPZPN jest deliktem formalnym (bezsukotkowym). Przyjmowanie korzyści przez sędziów, obserwatorów i delegatów nie musi wywoływać skutku w postaci odebrania lub zdobycia przez daną drużynę punktów w zawodach piłkarskich, a musi jedynie pozostawać w bezpośrednim związku z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak również działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną.

Różnica między obydwooma omawianymi deliktami polega również na tym, że w przypadku przewinienia z § 10 ust. 14 RDyscPZPN penalizacji nie podlegają inne formy stadialne, niż dokonanie czynu korupcyjnego. Oznacza to, że w każdym przypadku, żeby móc mówić o odpowiedzialności dyscyplinarnej z omawianego przepisu konieczne jest faktyczne przyjęcie przez sędziów, obserwatorów i delegatów zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych lub rzeczowych i to takie przyjmowanie, które pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak również działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną.

Pobranie zawyżonych należności finansowych należy odnieść w każdym przypadku do konkretnej sytuacji. Należy bowiem sprawdzić czy pobrane należności finansowe rzeczywiście są zawyżone. Na podstawie uchwały nr VII/115 Zarządu PZPN<sup>154</sup> to na klubach ciąży ponoszenie pewnych kosztów związanych ze współzawodnictwem sportowym. Nie do uniknięcia są więc sytuacje, w których sędziowie czy obserwatorzy przyjmują od klubów sportowych pewne korzyści finansowe. Wysokość takowych jest jednakże jasno określona w poszczególnych przepisach wykonawczych. Dopiero pobranie korzyści finansowych przez sędziów, obserwatorów i delegatów w wysokości wyższej niż zgodna z przepisami kwalifikuje się jako delikt dyscyplinarny. Można przypuszczać, że wyraźny zakaz pobierania zawyżonych należności finansowych ma na celu zapobieganie sytuacjom, w których osoby dopuszczające się korupcji, próbują ukryć ten fakt poprzez zaliczanie łapówki do świadczeń należnych sędziom, obserwatorom i delegatom ze względu na wykonywane przez nich obowiązki.

W odróżnieniu od postaci biernej deliktu, czyli „pobierania zawyżonych należności finansowych” w postaci biernej sędziowie, obserwatorzy i delegaci przyjmują od klubów inne świadczenia finansowe lub rzeczowe. Owe „inne świadczenia finansowe lub rzeczowe” odnoszą się do każdego rodzaju należności finansowych lub rzeczy prezentujących wartość majątkową przyjętych przez powyższe podmioty, które nie są im należne z jakiegokolwiek tytułu.

Karze dyscyplinarnej podlega jedynie takie pobranie zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych lub rzeczowych, które pozostają w bezpośrednim związku z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak również działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną. Wymagane jest więc, żeby przyjęcie należności finansowych lub innych świadczeń finansowych lub rzeczowych pozostawało w bezpośrednim związku przyczynowym z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną. Związek taki występuje wtedy, gdy osoba przyjmująca daną korzyść wypełnia kryteria podmiotowe omawianego deliktu, czyli jest sędzią, obserwatorem lub delegatem PZPN oraz wykonuje działalność polegającą na prowadzeniu lub obserwacji zawodów czy też działalność obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną. Odpowiedzi na pytanie, na czym polega prowadzenie lub obserwacja zawodów, działalność obserwacyjna, szkoleniowa i kwalifikacyjna należy po raz kolejny poszukiwać w odpowiednich aktach wewnętrznych PZPN. Tytułem przykładu w akcie noszącym nazwę „Przepisy Gry w piłkę nożną” w artykule 5 znajduje się wyjaśnienie roli sędziego we współzawodnictwie sportowym, polegającej na tym, że każde zawody są prowadzone przez sędziego, który ma pełną władzę egzekwowania uprawnień nadanych mu przez Przepisy Gry w związku z meczem, na który został wyznaczony, a także wymienia się cały katalog uprawnień sędziemu przysługujących. To właśnie naruszenia w zakresie wymienionych w tym akcie uprawnień i obowiązków pozostające w bezpośrednim związku ze świadomym pobieraniem przez wskazane podmioty zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych lub rzeczowych skutkować będą

pociąganiem do odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie § 10 ust. 14 RDyscPZPN.

Jak już wspomniano kluby, zawodnicy, trenerzy, instruktorzy, menadżerowie piłkarscy, licencjonowani organizatorzy imprez piłkarskich i działacze piłkarscy ponoszą odpowiedzialność za korupcję w piłce nożnej również na podstawie § 9 ust. 11 RDyscPZPN. W ramach tej regulacji wymienione podmioty ponoszą odpowiedzialność za usiłowanie lub dokonanie czynów, mających na celu bezprawne osiągnięcie korzyści materialnych w związku z działalnością sportową. Bezprawne osiągnięcie korzyści materialnych należy rozumieć jako takie, które stoi w sprzeczności nie tylko z przepisami powszechnie obowiązującymi ale również przepisami wewnętrznymi federacji sportowej (statuty, regulaminy). Nie jest celowe ponowne prowadzenie rozważań na temat desygnatu znaczeniowego zwrotu „korzyści majątkowych”, gdyż pojęcie to było omówione już wcześniej i wnioski tam poczynanie mają zastosowanie również do powyższej regulacji. Wątpliwości może natomiast nasuwać próba zdefiniowania czym jest działalność sportowa. W poprzednim stanie prawnym, a więc pod rządami ustawy o kulturze fizycznej oraz ustawy o sporcie kwalifikowanym działalność sportowa mogła być kojarzona z działalnością gospodarczą prowadzoną w strefie sportu<sup>155</sup>. Natomiast pogląd ten nie wydaje się właściwy pod rządami ustawy o sporcie. Działalność sportowa, o której mowa w powyższej regulacji powinna być rozumiana jako każdy czyn (działanie lub zaniechanie) bezpośrednio związany ze sportowym aspektem życia tych podmiotów. O ile w przypadku klubów sportowych, których celem istnienia jest właśnie szeroko rozumiana działalność sportowa, o tyle w przypadku osób fizycznych jest zgoła inaczej. Bezprawnie osiągniętą korzyścią materialną w przypadku zawodnika może być również korzyść osiągniętą w zakresie innej działalności zawodowej niż działalność sportowa (np. działalność reklamowa lub biznesowa) i w takim przypadku powyższa norma nie znajdzie już zastosowania.

W przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej za korupcję w piłce koszykowej zastosowanie ma § 2 ust. 5 pkt 28 Regulaminu Karania Dyscyplinarnego PZKosz. Na podstawie normy w tym przepisie zawartej, za nieprzestrzeganie przez kierownictwo klubu obowiązujących regulaminów i przepisów



gry, poprzez udowodnioną próbę lub dokonanie przekupstwa zawodnika, trenera, sędziego, działacza – grozi kara: pieniężna dla klubu w wysokości do 100 000 zł oraz dla osób związanych ze sprawą, kara dożywotniej dyskwalifikacji. W przypadku bezspornej winy przedstawicieli klubu orzeczone może być przesunięcie zespołu do najniższej klasy rozgrywkowej.

Podobnie jak w przypadku regulacji PZPN również w piłce koszykowej penalizacji poddano zarówno dokonanie, jak i usiłowanie dokonania czynu korupcyjnego.

Przewinięcie z § 2 ust. 5 pkt 28 RKDyscPZKosz jest deliktem formalnym (bezsukotowym), gdyż dla zrealizowania się znamion omawianego czynu wymagane jest jedynie przekupienie lub próba przekupienia zawodnika, trenera, sędziego, działacza z czym nie muszą być powiązane żadne dalsze następstwa np. w postaci zdobycia, względnie utraty punktów we współzawodnictwie sportowym. Uwagę należy zwrócić na fakt, że penalizacji poddano nie tylko dokonanie czynu zabronionego, ale także formę stadialną usiłowania, wyrażoną zwrotem „udowodniona próba przekupstwa”.

Istotny jest również fakt, w jaki sposób został zredagowany powyższy przepis. Wykładnia literalna omawianej regulacji wskazuje, że ze względu na użycie wyrażenia „poprzez udowodnioną próbę lub dokonanie przekupstwa zawodnika, trenera, sędziego, działacza” jest to delikt czynny. Zabronione jest bowiem jedynie przekupienie lub próba przekupienia zawodnika, trenera, sędziego lub działacza, natomiast bycie przekupionym przez te podmioty nie podlega penalizacji.

Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz nie precyzuje w żaden sposób zwrotu „przekupstwo” lub „próba przekupstwa”, w związku z czym konieczne jest sięgnięcie w tej kwestii do innych źródeł. Jak już zauważono wcześniej w niniejszej pracy, w doktrynie prawa karnego na gruncie obowiązującego stanu prawnego zagadnienie korupcji nie jest pojmowane w sposób jednoznaczny, jednakże zgodnie z większością poglądów przestępstwo przekupstwa z art. 229 § 1 kk może zostać wykorzystane do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z tytułu szeroko rozumianej korupcji. Jednakże rzeczony art. 229 § 1 kk ma zastosowanie jedynie do osób pełniących funkcje publiczne. W związku z tym praktycznie niemożliwie jest

stosowanie powyższej regulacji do przypadków przekupstwa w sporcie.

Zgodnie z definicją słownikową przekupstwo oznacza przekupienie kogos<sup>156</sup>, natomiast przekupić oznacza dać komuś pieniądze lub prezent, aby zrobił coś niezgodnego z prawem lub przepisami<sup>157</sup>. Takie ujęcie terminu przekupstwa pokrywa się znaczeniowo z przytoczoną wcześniej definicją korupcji pojmowanej jako udzielanie albo obietnica udzielenia lub przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za zachowanie, mające na celu nieuczciwą zmianę rezultatu zawodów sportowych<sup>158</sup>.

Skoro zarówno w opinii doktryny, jak i zgodnie z wypracowanym w niniejszej pracy pojęciem korupcji sportowej, pojęcie korupcji w pewnym zakresie pokrywa się znaczeniowo z terminem przekupstwa, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby w przypadku próby określenia desygnatu znaczeniowego pojęcia „przekupstwo” zastosować odpowiednio regulację odnoszącą się do korupcji. Regulacja poświęcona korupcji i to korupcji sportowej znajduje się w art. 46 ustawy o sporcie. Zgodnie z brzmieniem ust. 2 tego artykułu korupcją sportową jest udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik zawodów organizowanych przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia. W związku z powyższym poprzez odpowiednie zastosowanie art. 46 ust. 2 SportU pojęcie „przekupstwo” zawarte w § 2 ust. 5 pkt 28 RKDyscPZKosz oznacza udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy.

Wyjaśnienia zwrotu „w razie bezspornej winy przedstawicieli klubu” będzie miało miejsce w dalszej części pracy dotyczącej strony podmiotowej.

W przypadku rugby delikt korupcji sportowej znajduje swoje uregulowanie w § 12 ust. 9 Regulaminu Dyscyplinarnego PZR. Zgodnie z tą regulacją za usiłowanie lub dokonanie rozmyślnego oddania lub zdobycia punktów w meczu w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek, będących w sprzeczności z zasadami sportowymi, klubom i zawodnikom wymierza się odpowiednie kary dyscyplinarne.

Podobnie jak w przypadku § 9 ust. 10 RDyscPZPN, również w rozumieniu Regula-

minu Dyscyplinarnego PZR, delikt korupcyjny jest przewinieniem materialnym (skutkowym), gdyż nie każde działanie w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek będące w sprzeczności z zasadami sportowymi podlega karze, a jedynie takie, które skutkuje rozmyślnym oddaniem lub zdobyciem punktów w meczu. Podobieństwo tkwi również w fakcie, że *expressis verbis* wyrażono karalność stadialnej formy usiłowania dokonania omawianego czynu.

Zgodnie z § 41 PrzePZR punktacja w rozgrywkach ligowych przedstawia się w ten sposób, że: wygrana liczy się jako 4 lub 5 punktów, remis liczy się jako 2 lub 3 punkty, przegrana liczy się jako 0 lub 1 punkt, walkower liczy się: jako minus 1 punkt dla drużyny przegrywającej walkowerem, w małych punktach 0:25, minus 10 punktów za każdy następny walkower w danym sezonie, w małych punktach 0:25 oraz 5 punktów dla drużyny wygrywającej (w małych punktach 25:0). Szczegółowe warunki punktacji w poszczególnych rozgrywkach zawierają regulaminy tych rozgrywek. Oddanie lub zdobycie punktów w meczu w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek, będących w sprzeczności z zasadami sportowymi, o których mowa w powyższym przepisie, należy w związku z tym rozumieć jako zachowanie sprzeczne z podstawowym celem każdego współzawodnictwa sportowego czyli osiągnięciem jak najlepszego wyniku we współzawodnictwie sportowym, z czym związana jest nierozdzielnie zdobycz punktowa. Można przypuszczać, że w Rozdziale 5 § 41 PrzePZR celowo nie posłużono się pojęciem wygrania zawodów sportowych, gdyż drużyna zdobywa dwa lub trzy punkty także w przypadku remisu.

Oddanie lub zdobycie punktów w meczu w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek, będące w sprzeczności z zasadami sportowymi, należy rozumieć w sposób odmienny niż w przypadku pozostałych dyscyplin. Zwrot „zdobycie punktów” oznacza uzyskanie pewnej korzyści (w postaci punktów właśnie) w związku z wygraniem lub zremisowaniem współzawodnictwa sportowego. Rugby podobnie jak piłka nożna jest dyscypliną sportową, w której w bezpośrednim pojedynku rywalizują ze sobą dwie drużyny, co oznacza, że gdy jedna strona odnosi korzyść punktową, druga ponosi w tym samym momencie stratę. Strata w tym aspekcie oznacza najczę-

ściej utratę pewnych spodziewanych korzyści. W odróżnieniu od innych omawianych dyscyplin sportowych, w przypadku rugby odbiera się drużynie wcześniej zdobyte punkty za oddanie meczu walkowerem, a tym samym zmniejsza się jej ostateczny dorobek (Rozdział 5 § 41 ust. 4 PrzePZR). Można przypuszczać, że w zamyśle RdyscPZR regulacja ta miała na celu lepsze dyscyplinowanie drużyn i zniechęcenie ich do oddawania meczów walkowerem. Powyższy stan rzeczy pozwala jednak na manipulowanie wynikami ligi w bardzo szerokim stopniu. Możliwa jest bowiem sytuacja, gdy jedna z drużyn nawet w przypadku wygrania meczu nie ma możliwości osiągnięcia w ostatecznym rozrachunku lepszego dorobku punktowego niż drużyna przeciwna, chyba, że tej ostatniej zostaną punkty odjęte. W przypadku rugby oddanie punktów może oznaczać więc zarówno oddanie punktów w najbliższym spotkaniu, ale również niejako oddanie punktów wcześniej już zdobytych.

Czyn polegający na oddaniu lub zdobyciu punktów w meczu pozostawiać musi w związku ze sprzecznym uzyskaniem w zamian korzyści materialnych lub dokonany musi być z innych pobudek w sposób sprzeczny z zasadami sportowymi. Desygnat znaczeniowy zwrotów „korzyści materialne” oraz „z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi” został już określony w ramach analizy § 9 ust. 10 RDyscPZPN i w ramach normy z § 41 RdyscPZR znaczenie tych zwrotów nie ulega zmianie.

### C. Strona podmiotowa

Strona podmiotowa jest pojmowana jako zjawiska psychiczne, które muszą towarzyszyć zewnętrznemu zachowaniu się sprawcy, i które wyrażają stosunek psychiczny sprawcy do czynu. Tak rozumiana strona przedmiotowa jest najważniejszą przesłanką winy<sup>159</sup>.

Mając na uwadze fundamentalną różnicę między stroną podmiotową, rozumianą jako stosunek psychiczny sprawcy do popełnionego czynu, a winą jako możliwością postawienia sprawcy zarzutu z tego tytułu, należy zwrócić uwagę na poglądy doktryny, które odnoszą się do pojęcia winy, a pośrednio także do strony podmiotowej.

Zdaniem W. Sanetry często zdarza się, że kwestia winy nie jest poruszana wprost w regulaminach odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie oznacza to bynajmniej, iż w związku

z tym jest ona odpowiedzialnością obiektywną, niezależną od przesłanki winy. Często bowiem organowi wydającemu regulamin dyscyplinarny przyświeca generalne założenie przyjmujące konieczność istnienia winy po stronie sprawcy, co objawia się między innymi w dyrektywie konieczności dostosowania ciężaru sankcji do stopnia przewinienia sprawcy<sup>160</sup>. Podobne stanowisko dotyczące tego, iż wina jest konieczną przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, także w przypadku gdy nie jest to wprost wyrażone w odpowiedniej akcie reprezentuje Z. Leoński<sup>161</sup>.

Fakt, że wina jest konieczną przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej nie przesądza jeszcze o tym, jak jest ona pojmowana. Wielokrotnie już wyrażano w niniejszej pracy, że najczęściej do odpowiedzialności dyscyplinarnej należy odpowiednio stosować normy i zasady obowiązujące na gruncie prawa karnego. Pogląd ten jest aktualny także w kwestii winy i znajduje poparcie także w opinii doktryny<sup>162</sup>.

W przypadku omawiania pojęcia winy na gruncie prawa karnego należy wspomnieć również o zagadnieniu formy winy. Rozróżnia się przede wszystkim winę umyślną i nieumyślną, przy czym w ramach winy umyślnej rozróżnia się zamiar bezpośredni (*dolus delictus*) i zamiar ewentualny (*dolus eventualis*), natomiast w ramach winy nieumyślnej występuje lekkomyślność i niedbalstwo. Do umyślnego popełnienia czynu zabronionego dochodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar jego popełnienia. Z zamiarem bezpośrednim mamy do czynienia wtedy, gdy sprawca uświadamia sobie, że wypełnia znamiona czynu zabronionego albo, że jego zachowanie może wypełnić te znamiona – chce tego. Zamiar ewentualny zachodzi natomiast wtedy, gdy sprawca możliwość popełnienia czynu zabronionego przewiduje i na to się godzi<sup>163</sup>. W przypadku winy nieumyślnej, której występowanie w przypadku korupcji sportowej ciężko sobie wyobrazić, przesłanką odpowiedzialności jest naruszenie zasad odpowiedzialności i to najczęściej odpowiedzialności wymaganej w danych okolicznościach. Lekkomyślnością jest taka sytuacja, w której sprawca możliwość popełnienia czynu zabronionego przewiduje, lecz przypuszcza, że go uniknie. Niedbalstwo zaś dotyczy sytuacji, w której sprawca możliwości popełnienia czynu zabronionego nie przewiduje, chociaż może ją przewidzieć<sup>164</sup>.

Kwestia winy podobnie jest pojmowana na gruncie prawa cywilnego. Winą w ujęciu nauki prawa cywilnego jest naganna decyzja człowieka, odnosząca się do podjętego przez niego bezprawnego czynu, także zaniechania (a więc strona podmiotowa) połączona z możliwością postawienia sprawcy zarzutu, że jego decyzja była niewłaściwa w konkretnej sytuacji<sup>165</sup>. Pewna odmiennność w stosunku do prawa karnego występuje natomiast w związku z zagadnieniem formy winy. Prawo cywilne rozpoznaje bowiem zamiar bezpośredni i ewentualny w ramach winy umyślnej, natomiast winę nieumyślną utożsamia z niedbalstwem<sup>166</sup>.

Wina w prawie cywilnym jest wykorzystywana do określenia podmiotu odpowiedzialnego za naprawienie powstałej w danych okolicznościach szkody, w związku z czym, uwzględniając represyjno-wychowawczy charakter prawa karnego, w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej bardziej właściwym jest posiłkowanie się dorobkiem karnistyki w przedmiocie pojmowania winy.

Wśród wszystkich aktów wewnętrznych federacji sportowych omawianych w niniejszej pracy, kwestia strony podmiotowej zostaje poruszona wprost jedynie w Regulaminie Współzawodnictwa Sportowego PZKosz. Kluczowy w kontekście winy jest zaś § 85 wspomnianego aktu. § 85 ust. 1 RWSPZKosz głosi, iż kara dyscyplinarna wymierzana jest za umyślne naruszenie reguł technicznych i dyscyplinarnych określonych w przepisach tegoż Regulaminu. Regulacja ta wprost więc przewiduje, że zagrożone karą dyscyplinarną jest jedynie takie przewinienie, które dokonane było umyślnie, a więc w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Taki stan rzeczy oznacza, że ewentualne dokonanie deliktu dyscyplinarnego w sposób nieumyślny, z powodu niedbalstwa lub lekkomyślności pozostaje niepenalizowane. W aspekcie korupcji sportowej uregulowanie kwestii strony podmiotowej w przytoczony powyżej sposób należy uznać za jak najbardziej prawidłowe. Trudno bowiem wyobrazić sobie w ogóle sytuację, w której korupcja zostaje dokonana w sposób nieumyślny. Zasada penalizowania na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie przewinień umyślnych w piłce koszykowej zostaje powtórzona w § 85 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem kara dyscyplinarna może być też orzeczona w przypadku umyślnego naruszenia prawa powszechnego lub reguł sportowej rywalizacji. Stosunek

sprawcy do popełnionego czynu ma również istotne znaczenie w przypadku sędziowskiego wymiaru kary. Zgodnie bowiem z § 85 ust. 4 organy nakładające kary dyscyplinarne winny przestrzegać zasady, iż kara powinna być adekwatna do wagi naruszenia przepisów, za które jest wymierzana oraz do stopnia zawinienia osoby lub osób odpowiedzialnych za naruszenie przepisów.

Należy jeszcze powrócić do § 2 ust. 5 pkt 28 RKDyscPZKosz zawierającej opis deliktu korupcji sportowej. Na podstawie tej regulacji deliktem korupcji w koszykówce jest udowodniona próba lub dokonanie przekupstwa zawodnika, sędziego, działacza, za co grozi kara pieniężna dla klubu oraz kara dożywotniej dyskwalifikacji dla osób związanych ze sprawą. W takim przypadku w razie bezspornej winy przedstawicieli klubu orzecznica może być degradacja zespołu do najniższej klasy rozgrywkowej. Sformułowanie „w razie bezspornej winy” sugerować mogłoby, że w przypadku innych przewinień, a może nawet w stosunku do innych podmiotów, sankcja dyscyplinarna może być nałożona także w przypadku, gdy wina jest sporna, tzn. gdy winy nie zdołano w sposób jednoznaczny udowodnić. Takie rozwiązanie stałoby w sprzeczności z omawianym już § 85 ust. 1 RWSPZKosz oraz wszelkimi zasadami odpowiedzialności prawnej wszelkiego typu. Regulację zawartą w § 2 ust. 5 pkt 28 *in fine* RKDyscPZKosz należy uznać za kolejny błąd organu wydającego tenże akt.

W przypadku korupcji w piłce nożnej Regulamin Dyscyplinarny PZPN nie porusza wprost kwestii strony podmiotowej, jednakże wnikliwa analiza tychże regulacji pozwala na wyciągnięcie przydatnych wniosków. Zgodnie z § 9 ust. 10 RDyscPZPN podmiotom w normie tej wymienionym wymierza się kary dyscyplinarne za usiłowanie, rozmyślne odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich **w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi**. Natomiast na podstawie § 9 ust. 11 RDyscPZPN wymienione podmioty ponoszą odpowiedzialność za usiłowanie lub dokonanie czynów **mających na celu** bezprawne osiągnięcie korzyści materialnych w związku z działalnością sportową. Przytoczone regulacje są czynami kierunkowymi, tzn. charakteryzują się celem, motywem lub pobudką, które można popełnić jedynie umyśl-

nie, zazwyczaj zaś w zamiarze bezpośrednim, w nielicznych wypadkach zaś w zamiarze ewentualnym<sup>167</sup>. Akcentuje się, że sprawca takich czynów działa z pewnym ukierunkowanym zamiarem wyrażającym się bądź to w osiągnięciu konkretnego celu (mając na celu bezprawne osiągnięcie korzyści materialnych § 9 ust. 11 RDyscPZPN), bądź ze względu na pewien motyw, bądź to z powodu określonej pobudki (w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi § 9 ust. 10 RDyscPZPN).


Natomiast w rozumieniu § 10 ust. 14 RDyscPZPN czynem korupcyjnym jest **świadome** pobieranie przez wskazane w § 10 podmioty zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych lub rzeczowych, pozostających w bezpośrednim związku z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak również działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną. Użycie w przytoczonym przepisie zwrotu „świadome pobieranie” nie pozostawia miejsca na wątpliwości, iż czyn w nim opisany może być dokonany jedynie umyślnie. Umyślność może polegać zarówno na zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym, gdyż nie określono stopnia świadomości podmiotu.

Również w przypadku rugby kwestia strony podmiotowej nie została wyodrębniona do osobnego przepisu. Analizie należy poddać więc konkretne przewinienia dyscyplinarne. Zgodnie z § 12 ust. 9 RdyscPZR sankcje dyscyplinarne wymierza się odpowiednim podmiotom za usiłowanie lub dokonanie **rozmyślnego** oddania lub zdobycia punktów w meczu **w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek**, będących w sprzeczności z zasadami sportowymi. Delikt ten, podobnie jak miało to miejsce w przypadku regulacji z § 9 ust. 10 i § 9 ust. 11 RDyscPZPN, jest deliktem kierunkowym, popełnić go można jedynie w sposób umyślny. Dodatkowo umyślny charakter analizowanego deliktu podkreśla użycie wyrażenia „dokonanie rozmyślnego oddania lub zdobycia punktów”.

Jak wynika z powyższego, we wszystkich analizowanych przypadkach delikt korupcji w sporcie w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej może być dokonany jedynie umyślnie, najczęściej też zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym. Taki stan rzeczy stoi w zgodności z doktryną prawa karnego.

### 3. SANKCJE DYSCYPLINARNE

Wielokrotnie w niniejszej pracy poruszane było zagadnienie charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Należy jeszcze raz stanowczo podkreślić, że praca ta nie pretenduje do tego, żeby tak doniosły problem jednoznacznie rozstrzygnąć. Koniecznym jest jednak, żeby zagadnieniu temu przyjrzeć się ponownie, tym razem jednak z punktu widzenia sankcji dyscyplinarnych.

4  Podjmując rozważania dotyczące kwestii tego, na gruncie którego prawa (cywilnego, administracyjnego czy też karnego) należy usytuować sankcje dyscyplinarne, nie można zapomnieć o tym, że zagadnienie to jest istotne nie tylko ze względów czysto teoretycznych, ale ma przede wszystkim doniosłe znaczenie praktyczne. Określając bowiem charakter prawny sankcji dyscyplinarnych jako wykazujących cechy typowe dla danego rodzaju prawa możliwe staje się stosowanie w sposób pomocniczy głównych zasad materialnych czy też procesowych tego prawa.

O administracyjnoprawnym charakterze sankcji dyscyplinarnych świadczyć ma fakt, iż są one środkami przymusu państwowego, ich orzeczeniem jest aktem o charakterze administracyjnym, a sama odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter administracyjnoprawny<sup>168</sup>.

Trudno dopatrywać się w sankcji dyscyplinarnej charakteru cywilnoprawnego, gdyż nawet przy założeniu, że jest to odpowiedzialność deliktowa, a nie kontraktowa (wszak sankcja dyscyplinarna wymierzana jest w konsekwencji popełnienia deliktu dyscyplinarnego) brak jest elementu odszkodowawczego<sup>169</sup>. Nawet jeżeli regulaminy dyscyplinarne przewidują karę pieniężną nałożoną bądź to na klub, bądź to na konkretną osobę, to sankcja ta ma bardziej charakter represyjny niż odszkodowawczy.

Właśnie ze względu na ową represyjność sankcji dyscyplinarnej należy odczytywać ją jako instytucję o charakterze prawnokarnym. Lecz nie jest to jedyny element przemawiający za takim rozwiązaniem. Sankcja dyscyplinarna jest wymierzana w konsekwencji popełnienia przewinienia dyscyplinarnego czyli naruszenia pewnych norm postępowania, u podłoża istnienia których leżeć musi towarzyszący jej przedmiot ochrony. Wyróżnić można przede wszystkim trzy dobra stanowiące przedmiot ochrony sportowych norm dyscyplinarnych: etos lub idea sportu pojmowana jako pewne wartości moralne jakie zawiera w sobie rywalizacja

sportowa, po wtóre życie, zdrowie i bezpieczeństwo osób uczestniczących w zawodach sportowych, a także porządek i reguły związane z uprawianiem danej dyscypliny sportu<sup>170</sup>. Przedmiot ochrony norm sportowej odpowiedzialności dyscyplinarnej jest taki sam, jak w przypadku norm prawnokarnych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z przytoczonym wcześniej poglądem, sytuacja, w której dany czyn stanowi naruszenie nie tylko przepisów danej federacji, ale równocześnie norm powszechnie obowiązującego prawa, może rodzić konieczność pociągnięcia zarówno do odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale również karnoprawnej, jak i cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>171</sup>. Oznacza to, że pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej nie wyklucza innych typów odpowiedzialności. Przytoczona zasada działa oczywiście również w drugą stronę, zastosowane sankcje dyscyplinarne mogą być wymierzone również wtedy, gdy dany podmiot poniósł odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Czasem poszczególne regulaminy sportowe zawierają postanowienia, które wprost potwierdzają wspomnianą zasadę<sup>172</sup>, jednak nawet w przypadku braku takich przepisów zasada ta pozostaje aktualna.

Zarówno na podstawie regulacji obowiązujących w piłce nożnej, jak i w rugby regulaminy dyscyplinarne przewidują podział kar dyscyplinarnych według dwóch kryteriów. Po pierwsze kary dyscyplinarne dzielą się ze względu na ciężar gatunkowy. Zgodnie z tym kryterium rozróżnić można kary zasadnicze oraz kary dodatkowe (§ 4 ust. 1 RDyscPZPN, § 7 ust. 1 RDyscPZR). Powyższy podział ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 1 *in fine* RDyscPZPN za jedno przewinienie dyscyplinarne wymierza się jedną karę zasadniczą, natomiast zgodnie z § 4 ust. 6 RDyscPZPN kary dodatkowe mogą być wymierzone obok kar zasadniczych.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku rugby, zgodnie bowiem z § 8 ust. 1 w razie popełnienia kilku przewinień jednocześnie, członkowi PZR wymierza się tylko jedną karę zasadniczą, odpowiednio surowszą, uwzględniającą wszystkie popełnione przewinienia. Wyjątek stanowi kara walkoweru, która może być nałożona równocześnie z inną karą zasadniczą. Natomiast zgodnie z ust. 2 obok kary zasadniczej członkowi PZR wymierzyć można jedną lub więcej kar dodatkowych.

Podział na kary zasadnicze i dodatkowe nie występuje natomiast w Regulaminie Współzawodnictwa Sportowego PZKosz, gdzie w § 93 ust. 1 wymieniony jest cały katalog kar dyscyplinarnych, które mogą znaleźć zastosowanie w konsekwencji różnego rodzaju przewinień.

Drugim problemem dotyczącym sankcji dyscyplinarnych jest z kolei podmiot, wobec którego można wymierzyć daną karę. Głównym wyznacznikiem w tej sytuacji jest to czy karany podmiot jest podmiotem zbiorowym czy też osobą fizyczną. Taki podział jest jak najbardziej zasadny, gdyż zastosowanie niektórych kar, które są adekwatne w stosunku do klubu sportowego, nie jest możliwe w przypadku osoby fizycznej (np. degradacja do niższej klasy rozgrywkowej). Podział ten znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w przepisach PZPN, jak i PZR. Pomimo faktu, że podziału takiego nie zastosowano wprost w przypadku Regulaminu Współzawodnictwa Sportowego PZKosz, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby taki podział zastosować.

Nie wydaje się celowe aby wymieniać w niniejszej pracy całego ogromnego katalogu kar dyscyplinarnych grożących za wszystkie przewinienia, a jedynie te, które mogą zostać wymierzone w przypadku deliktów korupcji sportowej.

Zgodnie z § 9 ust. 10 RDyscPZPN za usiłowanie, rozmyślne odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi wymierza się: pkt 1) klubom – lit. a) karę pieniężną w wysokości od 100 000 złotych, a dla klubów Ekstraklasy i I ligi – do wysokości rocznej nagrody wypłacanej klubom za prawa medialne i reklamowe od sponsorów (Orange, Canal+) w sezonie piłkarskim, w którym miało miejsce przewinienie dyscyplinarne, lit. b) karę walkoweru (w tym obustronnego) w zależności od okoliczności faktycznych konkretnego przypadku, lit. c) karę zawieszenia lub pozbawienia licencji, lit. d) karę przeniesienia do niższej klasy rozgrywkowej, a ostatecznie nawet zgodnie z lit. e) wykluczenie z PZPN. Natomiast zgodnie z pkt 2) zawodnikom, trenerom, instruktorom, menadżerom piłkarskim, działaczom, licencjonowanym organizatorom imprez piłkarskich i działaczom piłkarskim wymierza się: lit. a) karę pieniężną od 10 000 zł, lit. b) karę dyskwalifikacji od 6 miesięcy, lit. c) inne kary dodatkowe, lit. d) wykluczenie z PZPN.

Mimo tożsamości podmiotów, zachowanie uregulowane w § 9 ust. 11 RDyscPZPN jest

odmiennym deliktem, w związku z czym za zaktualizowanie się przesłanek w regulacji tej zawartych przewidziano również odmienne sankcje dyscyplinarne. Sankcjami tymi są: kara pieniężna w wysokości do 10 000 zł, zawieszenie lub pozbawienie licencji oraz wykluczenie z PZPN – wobec klubów, a także kara pieniężna, dyskwalifikacja powyżej jednego roku, zawieszenie lub pozbawienie licencji oraz wykluczenie z PZPN – wobec zawodników, trenerów, instruktorów, menadżerów piłkarskich, licencjonowanych organizatorów imprez piłkarskich wobec działaczy piłkarskich.

W przypadku dopuszczenia się czynu z § 10 ust. 14 RDyscPZPN grożącymi karami dyscyplinarnymi są: dyskwalifikacja na okres od 3 miesięcy, pozbawienie licencji, skreślenie z listy sędziów lub wykluczenie z PZPN.

W przypadku korupcji w piłce koszykowej zastosowanie ma § 2 ust. 5 pkt 28 RKDyscPZKosz, który przewiduje, iż w przypadku zrealizowania się dyspozycji normy w nim zawartej wymierzone mogą zostać następujące sankcje: kara pieniężna w wysokości do 100 000 zł oraz w razie bezspornej winy przedstawicieli klubu degradacja zespołu do najniższej klasy rozgrywkowej – dla klubu, a także kara dożywotniej dyskwalifikacji – dla osób fizycznych.

Katalog sankcji dyscyplinarnych, które mogą być wymierzone za korupcję sportową w rugby został zawarty w § 12 ust. 9 RdyscPZR. Sankcjami tymi w przypadku klubów są: kara pieniężna w wysokości od 5000 zł, przeniesienie do niższej klasy rozgrywkowej, a w zależności od konkretnej sytuacji również kary walkoweru (w tym obustronnego) oraz kary dodatkowe. Zgodnie z § 7 ust. 4 pkt 2 karami dodatkowymi dla klubów są: zakaz reprezentowania rugby polskiego w rozgrywkach międzynarodowych (oficjalnych i towarzyskich) oraz pozbawienie drużyny zdobytych trofeów. Natomiast karami grożącymi zawodnikom za korupcję sportową są: kara dyskwalifikacji od 6 miesięcy wzywać lub wykluczenie ze związku oraz kary dodatkowe. Karami dodatkowymi dla zawodników zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 są: wykluczenie na czas określony lub stały z uczestnictwa w zawodach określonego szczebla, tak w rozgrywkach krajowych, jak i międzynarodowych oraz zakaz piastowania określonych funkcji sportowych lub społecznych w komórkach organizacyjnych związku oraz w sekcjach klubów będących członkami PZR.

Natomiast na podstawie § 12 ust. 10 Rdy-scPZR trenerom, instruktorom, asystentom trenerów oraz lekarzom i specjalistom odnowy biologicznej za popełnienie czynu z § 12 ust. 9 Rdy-scPZR wymierza się kary wymienione w § 7 ust. 3, czyli: upomnienie, ostrzeżenie, naganę, odsunięcie od prowadzenia drużyny w określonej liczbie meczów, pozbawienie lub zawieszenie licencji, jako kary główne wpływające z pkt 1 powyższej regulacji. Karami dodatkowymi przewidzianymi w pkt 2 omawianej regulacji są zaś: zakaz piastowania określonych funkcji społecznych w komórkach organizacyjnych związku oraz sekcjach klubów będących członkami PZR, a także ogłoszenie orzeczenia w wewnętrznych wydawnictwach.

Pierwszym wnioskiem nasuwającym się z porównania sankcji dyscyplinarnych grożących za różne rodzaje korupcji sportowej jest to, że słusznie uzależniono rodzaj kary od podmiotu, wobec którego sankcja taka ma zastosowanie. W poszczególnych przypadkach, w obrębie jednej dyscypliny zróżnicowano też dolegliwość kar, np. czyn z § 9 ust. 11 RDy-scPZN zagrożony jest łagodniejszymi sankcjami niż czyn z § 9 ust. 10 RDy-scPZN. Uwagę należy zwrócić również na fakt, że w każdej dyscyplinie, każde z przewinień zagrożone jest szeregami różnych kar, które można wymierzać alternatywnie, uwzględniając chociażby stopień winy, szkodliwość czynu, aspekt recydywy itp., pozostawiając ten wybór do decyzji organów dyscyplinarnych. O zagrożeniach płynących z pozostawienia zbyt dużych luzów decyzyjnych przy swobodnym uznaniu w ramach stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej była już mowa wcześniej.

## ROZDZIAŁ IV

### ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPORTOWA PODMIOTÓW ZBIOROWYCH Z TYTUŁU KORUPCJI SPORTOWEJ

#### 1. ISTOTA ODPOWIEDZIALNOŚCI PODMIOTÓW ZBIOROWYCH W PRAWIE KARNYM

Jak już kilkakrotnie wspomniano w niniejszej pracy, zasadą współczesnego prawa jest, że podmiotem przestępstwa nie może być oso-

ba prawna, ani inny podmiot zbiorowy. Taki stan rzeczy determinowany jest faktem, że odpowiedzialność karna opiera się na winie indywidualnej, którą można przypisać tylko osobie fizycznej. W ustawodawstwie wielu państw można jednak zaobserwować odstępstwa, w mniejszej lub większej skali, od klasycznej zasady *societas delinquere non potest*. Związane jest to z powszechnym poglądem, że środki administracyjnoprawne oraz cywilnoprawne, w wielu przypadkach są niewystarczającym sposobem oddziaływania na podmioty zbiorowe<sup>173</sup>. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych przewidują ustawodawstwa chociażby takich państw jak: USA, Francji<sup>174</sup>, Holandii, a dzięki precedensowemu orzeczeniu sądu w Preston, możliwość taka istnieje również w Wielkiej Brytanii<sup>175</sup>. To właśnie we Francji miał być podnoszony argument, że „każda osoba prawna ma własną wolę, według której jest zarządzana, i która jest wypadkową przejawów woli indywidualnej, w związku z czym w przypadku osób prawnych element psychologiczny leżący u podstaw każdego przestępstwa jest także obecny (...) Konstrukcja prawokarna winy może być zastosowana również do osób prawnych. Można upatrywać w osobie prawnej struktury podobnej do jednostki”<sup>176</sup>.

Istnieje kilka teoretycznych modeli odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Na wyróżnienie zasługują co najmniej trzy z nich, obowiązujące obecnie w różnych państwach. Pierwszym reżimem takiej odpowiedzialności jest odpowiedzialność zastępcza (*vicarious liability* lub *principle of delegation*). Model ten wywodzi się z prawa cywilnego i odwołuje się do zasady *qui facti per alium, facti per se*. Najogólniej rzecz ujmując istota tego reżimu sprowadza się do tego, że podmiot, który powierza wykonanie danej czynności innej osobie ponosi odpowiedzialność za działania tej osoby nawet wtedy, gdy działania te są sprzeczne z wolą powierzającego. Jest to więc odpowiedzialność za cudzy, a nie własny czyn. Model ten występuje najczęściej w anglosaskich systemach prawnych.

Odpowiedzialność identyfikacyjna (*direct liability*) znana również jako teoria fikcji (*principle of identification* bądź *alter ego*) opiera się na założeniu, że podmiot zbiorowy jako byt abstrakcyjny nie posiada własnej woli. W związku z czym wola tego podmiotu musi być identyfikowana z wolą tych, którzy sprawują faktyczne kierownictwo nad tym pod-

miotem. Kierownictwo podmiotu zbiorowego jest identyfikowane z tym podmiotem, stanowi jego swoiste *alter ego*. W konsekwencji od odpowiedzialności zwolnieni są szeregowi pracownicy czy członkowie podmiotów zbiorowych. Odpowiedzialność tego rodzaju w przeciwieństwie do poprzedniego modelu jest odpowiedzialnością podmiotu za swój czyn.

Bezpośrednia odpowiedzialność karna znana też jako teoria agregacji (*aggregation doctrine*) wykształciła się na kanwie krytyki dwóch poprzednich teorii. Zgodnie z tym modelem odpowiedzialność podmiotu zbiorowego oparta jest na poszczególnych czynach członków wszystkich kategorii takiej organizacji, chodzi więc zarówno o kierownictwo, jak i szeregowych członków.

Konieczność wprowadzenia odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w Polsce wynikała z postanowień prawa wspólnotowego. Chodzi tu o szereg regulacji, które nie przesądzając zazwyczaj o charakterze tej odpowiedzialności, nakładały na prawodawcę krajowego obowiązek dostosowania swoich przepisów do prawa europejskiego. Do regulacji tych należy zaliczyć m.in.: Konwencję w sprawie zwalczania korupcji, w którą są zaangażowani urzędnicy Wspólnot Europejskich z dnia 26 maja 1997 r. (Dz. U. UE z 25 czerwca 1997 r. 97/C 195/ 01), II Protokół Dodatkowy z 19 czerwca 1997 r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., Wspólne Działanie z dnia 21 grudnia 1998 r. w sprawie uznawania za przestępstwa karne uczestnictwa w organizacji przestępczej w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz Wspólne Działanie z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie korupcji w sektorze prywatnym<sup>177</sup>. Wspomnieć należy również o decyzji ramowej z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, która weszła w życie już po wprowadzeniu systemu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w Polsce, i która to regulacja wymusiła zmianę tego systemu<sup>178</sup>.

System odpowiedzialności podmiotów zbiorowych został wprowadzony do polskiego systemu prawnego Ustawą z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>179</sup>. Akt ten zawiera przepisy materialnoprawne o charakterze autonomicznym, które wprowadzają nowy system odpowiedzialności prawnej *sui generis*. „Poprzez wprowadzenie

systemów środków orzeczonych wobec podmiotów zbiorowych, które właściwe są dla prawa karnego oraz powiązanie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych z karą odpowiedzialnością osób fizycznych, model ten zbliżony jest najbardziej do modelu odpowiedzialności karnej”<sup>180</sup>. Mimo iż odpowiedzialność podmiotów zbiorowych nie jest odpowiedzialnością karą *sensu stricto*, to należy przyznać raczej pogładowi, zgodnie z którym do każdego reżimu odpowiedzialności represyjnej, także do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zastosowywanie powinny mieć konstytucyjne gwarancje płynące z art. 42 Konstytucji RP<sup>181</sup>.

Zgodnie z art. 1 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (o.p.z.U) akt ten „określa zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa lub przestępstwa skarbowe oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności”.

Zanim wyjaśnione zostanie jakie podmioty są podmiotami zbiorowymi w rozumieniu ustawy, należy zwrócić uwagę na inne kwestie. Pomimo iż cytowany wyżej art. 1 o.p.z.U przewiduje, iż ustawa określa zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa lub przestępstwa skarbowe, nie oznacza to bynajmniej, że podmioty zbiorowe same popełnić mogą czyny zabronione pod groźbą kary, przestępstwa czy też przestępstwa skarbowe. Powyższa regulacja sprowadza się do tego, iż na gruncie samoistnego systemu odpowiedzialności *sui generis* kreowanego przez ten akt, podmioty zbiorowe mogą ponosić odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary, przestępstwa lub przestępstwa skarbowe popełnione przez osoby fizyczne<sup>182</sup>. Odpowiedzialność ta jest oczywiście obciążona kilkoma jeszcze przesłankami, o których mowa będzie później.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 o.p.z.U podmiotami zbiorowymi w rozumieniu tej ustawy jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz organów państwowych i samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z ust. 2 podmiotem zbiorowym w rozumieniu ustawy jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek,



spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna.

Pierwszym rodzajem podmiotów zbiorowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 o.p.z.U są osoby prawne. Określenie, które podmioty są osobami prawnymi nie dostarcza większych problemów. Zgodnie z art. 33 kc osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Skoro zaś art. 2 ust. 1 *in fine* o.p.z.U wyłącza z grona podmiotów zbiorowych mogących ponosić odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz organy państwowe i organy samorządu terytorialnego<sup>183</sup>, to odpowiedzialność tą ponosić będą tylko pozostałe osoby prawne. W celu ustalenia, jakie podmioty posiadają przymiot osoby prawnej należy odwołać się do przepisów szczególnych. Na podstawie art. 12 Kodeksu spółek handlowych osobami prawnymi w chwili wpisu do rejestru stają się spółki kapitałowe, a więc spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Innymi przepisami szczególnymi przyznającymi osobowość prawną są chociażby: art. 11 § 1 ustawy z 1982 r. Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym spółdzielnia nabywa osobowość prawną z chwilą jej wpisania do rejestru, art. 5 ust. 2 ustawy z 1982 r. Prawo o adwokaturze, zgodnie z którym Naczelna Rada Adwokacka, izby adwokackie i zespoły adwokackie mają osobowość prawną, art. 7 ust. 2 ustawy o fundacjach z 1984 r., zgodnie z którym fundacje uzyskują osobowość prawną z chwilą ich wpisu do rejestru.

Drugim kręgiem podmiotów zbiorowych, który może podlegać odpowiedzialności *sui generis* w rozumieniu omawianej ustawy są podmioty, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 kc, czyli jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Nie budzi żadnych wątpliwości, że jednostkami takimi są spółki osobowe uregulowane w Kodeksie spółek handlowych, czyli spółki jawne, partnerskie, komandytowe, spółki komandytowo-akcyjne. Zgodnie z art. 8 § 1 spółki te mogą we własnym imieniu nabywać prawa, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywanymi<sup>184</sup>. Należy przychylić się do poglądu, zgodnie z którym spółka cywilna nie jest jednostką, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 kc, a jedynie stosunkiem obligacyjnym jej współników<sup>185</sup>.

W art. 2 ust. 2 o.p.z.U wskazuje się również na inne podmioty, które w rozumieniu ustawy zaliczane są do podmiotów zbiorowych, a są to: spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna.

Nie do końca można zgodzić się z poglądem, iż art. 2 ust. 2 o.p.z.U „stanowi niepożądany, aczkolwiek nieszkodliwy *superfluum*”<sup>186</sup>. Przytoczony pogląd znajduje co prawda potwierdzenie jedynie w przypadku „przedsiębiorcy niebędącego osobą fizyczną” (skoro bowiem podmiot niebędący osobą fizyczną będzie mógł prowadzić działalność gospodarczą, to tylko jako osoba prawna albo ułomna osoba prawna), „spółki kapitałowej w organizacji” (która jest ułomną osobą prawną i jako taka stanowi podmiot zbiorowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 omawianej ustawy) oraz „podmiotu w stanie likwidacji” (spółka kapitałowa w likwidacji zgodnie z przepisami k.s.h. nadal posiada osobowość prawną). Jednakże w przypadku spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek mogłyby pojawić się uzasadnione wątpliwości. Skoro bowiem Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki na mocy art. 2 ust. 1 o.p.z.U podlegają wyłączeniu z grona podmiotów zbiorowych w rozumieniu tejże ustawy, to możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności spółek handlowych, w których podmioty te posiadają np. pakiety większościowe lub są jedynymi współnikami mogłaby być niejednoznaczna. Ustawa w powyższym brzmieniu usuwa powyższe niejasności.

Pewne wątpliwości mogą pojawić się natomiast przy próbie określenia czym jest zagraniczna jednostka organizacyjna. W związku z faktem, że art. 2 o.p.z.U nie odwołuje się ani do prawa państwa siedziby, ani do zasady miejsca rejestracji, nie określa też cech takiego podmiotu, nie odwołuje się też w żaden sposób do żadnego innego aktu prawnego, w związku z czym za podmiot taki można uznać każdy podmiot zbiorowy, w którym zachodzi tzw. element obcy. Za zagraniczną jednostkę organizacyjną można by więc uznać spółkę prawa handlowego zarejestrowaną w Polsce z udziałem obcego skarbu państwa lub obcej jednostki samorządu terytorialnego,

jak również przedstawicielstwa zagranicznych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą na terenie Polski<sup>187</sup>.

Wiedząc już jakie podmioty mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za czyn zabroniony pod groźbą kary, należy określić na jakiej podstawie podmioty mogą odpowiedzialność taką ponosić. Zgodnie z art. 3 o.p.z.U podmiot zbiorowy (o którym mowa w art. 2 o.p.z.U) podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej: pkt 1) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku; pkt 2) dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1; pkt 3) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1; pkt 4) będącej przedsiębiorcą, jeżeli zachowanie któregośkolwiek z tych podmiotów przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Zgodnie z tym co już napisano, podmiot zbiorowy jako byt abstrakcyjny sam nie jest w stanie popełnić czynu zabronionego, zawsze bowiem muszą działać w jego imieniu konkretne osoby fizyczne. Na podstawie art. 3 o.p.z.U wyróżnić można więc cztery grupy osób fizycznych, których niezgodne z prawem zachowanie może w konsekwencji doprowadzić do pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności *sui generis*. Pierwszą taką grupę stanowią osoby fizyczne działające w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku. W związku z tym, że w przepisie mowa jest o działaniu osoby fizycznej w ramach uprawnienia lub obowiązku podmiotu zbiorowego, to wnioskować można, iż chodzi o każdy rodzaj uprawnienia lub obowiązku. Źródłem takowych może być więc zarówno przepis prawny (zarząd spółki kapitałowej reprezentuje jej interesy, obowiązek nadzoru w spółkach kapitałowych spoczywa natomiast na radzie nadzorczej jeśli jest powołana, podobna sytuacja jest też w stowarzy-

szeniach), przepis wewnętrzny danej jednostki organizacyjnej (postanowienie statutowe) lub czynność prawna (prokura, pełnomocnictwo). Uwagę należy zwrócić również na fakt, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych zależy od zachowania się osoby fizycznej, która popełniła czyn zabroniony swoim działaniem w ramach swojego obowiązku lub uprawnienia, ale także przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku, co wyraźnie wskazuje na fakt, iż zachowanie osoby fizycznej może polegać na działaniu (nieprawidłowym działaniu) lub zaniechaniu.

Drugą grupę osób fizycznych, których zachowanie może doprowadzić do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w ramach reżimu omawianej ustawy, stanowią osoby dopuszczalne do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w art 3 pkt 1 o.p.z.U. Mowa tu o osobach, które same nie posiadały uprawnienia lub obowiązku do reprezentowania podmiotu zbiorowego, podejmowania decyzji w jego imieniu lub wykonywania kontroli wewnętrznej takiego podmiotu, ale które faktycznie dokonywały takich działań na rzecz lub w imieniu podmiotu zbiorowego, ze względu na przekroczenie uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osoby, które takie uprawnienie lub obowiązek posiadały. Na pierwszy plan w tym przypadku wysuwa się fakt, że osoba, o której mowa w art. 3 ust. 1, dopuszczająca do działania inne osoby, przekracza przy tym uprawnienia lub nie dopełnia ciężącego na niej obowiązku, co odróżnia omawiana grupę od następnej.

Na podstawie art. 3 pkt 3 o.p.z.U odpowiedzialność podmiotu zbiorowego mogą na niego sprowadzić również osoby działające w jego imieniu lub w interesie, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w art. 3 pkt 1 o.p.z.U. Różnica między tą grupą, a poprzednią polega na tym, że osoba, o której mowa w art. 3 pkt 1 o.p.z.U, czyli osoba działająca w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej dopuszcza do działania inny podmiot, który działa za zgodą lub wiedzą takiej osoby, nie zaś w ramach przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków tejże.

Art. 3 pkt 4 o.p.z.U został uchylony z dniem 5 października 2005 r. Ustawą z dnia 28 lipca

2005 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Skoro jednak przez pewien czas regulacja ta obowiązywała, to wskazać należy kim jest „przedsiębiorca”, o którym mowa w tym przepisie. Zgodnie z art. 43<sup>1</sup> kc przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, która we własnym imieniu prowadzi działalność gospodarczą lub zawodową<sup>188</sup>. Istnieje wiele innych ustawowych definicji pojęcia przedsiębiorcy, które odnaleźć można chociażby w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>189</sup>, czy w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>190</sup>, jednakże największe znaczenie należy przypisywać definicji kodeksowej, gdyż ma ona walor regulacji systemowej, pozostałe zaś służą na użytek konkretnych ustaw. Nie do końca jasny pozostaje stosunek w jakim przedsiębiorca miałby pozostawać z podmiotem zbiorowym<sup>191</sup>. Skoro jak już wspomniano spółka cywilna nie jest rozpatrywana jako podmiot zbiorowy w rozumieniu o.p.z.U, to w ramach działań w interesie tejże spółki, jej wspólnik będący przedsiębiorcą nie może być utożsamiany z przedsiębiorcą, o którym mowa w art. 3 pkt 4. Między innymi z powodu powyższych wątpliwości przepis ten uchylono<sup>192</sup>.

Na podstawie art. 3 o.p.z.U podmiotowi zbiorowemu można przypisać odpowiedzialność za działanie konkretnych osób fizycznych tylko wtedy, gdy zachowanie którejkolwiek z tych osób przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze na to, co należy rozumieć przez „korzyści majątkowe i niemajątkowe” oraz na związek między podmiotem zbiorowym a osobą fizyczną.

Określenie desygnatu znaczeniowego słów korzyść majątkowa nie stanowi większego problemu, gdyż należy przez to rozumieć każde przysposobienie majątkowe, mogące polegać na zwiększeniu aktywów, jak i zmniejszeniu pasywów. Chodzi więc o każdą korzyść, która ma wartość ekonomiczną lub wartość taką da się określić. Może to być rzecz o określonej wartości, świadczenie, prawo majątkowe i inne. Konieczne jest oczywiście, żeby korzyść taka była nienależna i niegodziwa, tzn. żeby miała bezprawny charakter. Większe trudności stanowi określenie czym w przypadku podmiotu zbiorowego może być korzyść niemajątkowa. Wśród korzyści niemajątkowych najczęściej wymienia się stosunek seksualny lub zdobycie

tytułu honorowego, które nie do końca mogą znaleźć zastosowanie do podmiotów zbiorowych. O ile stosunek seksualny w przypadku bytu abstrakcyjnego nie wchodzi w ogóle w rachubę, o tyle uzyskanie jakiegoś wyróżnienia lub tytułu dla podmiotu zbiorowego finalnie da się wycenić w wartości ekonomicznej<sup>193</sup>.

Związek między podmiotem zbiorowym a osobą fizyczną sprowadza się do tzw. zawinienia w wyborze lub nadzorze oraz zawinienia organizacyjnego. Dotyczy to konkretnie faktu powiązania osoby fizycznej dopuszczającej się czynu zabronionego pod groźbą kary z podmiotem zbiorowym, na rzecz którego osoba ta działa, w związku z czym podmiot zbiorowy finalnie osiąga pewną korzyść materialną lub niematerialną. Rozpatrywać należy w tej sytuacji dwa przepisy ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Po pierwsze będzie to art. 3 o.p.z.U, określający krąg osób fizycznych, które mogą sprowadzić odpowiedzialność na podmiot zbiorowy oraz sposób powiązania obydwu oraz art. 5 określający przesłanki „winy” po stronie podmiotu zbiorowego. Art. 5 o.p.z.U stanowi, iż „podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności w razie stwierdzenia co najmniej braku należytej staranności w wyborze osób fizycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3, lub co najmniej braku należytego nadzoru nad tą osobą albo gdy organizacja działalności tego podmiotu nie zapewnia uniknięcia popełnienia czynu zabronionego, a mogło je zapewnić zachowanie należytej, wymaganej w danych okolicznościach ostrożności przez osobę, o której mowa w art. 3 pkt 1 lub 4”. „Proponuje się, by była to odpowiedzialność za działanie osób pozostających w określonym stosunku do podmiotu zbiorowego. Ze względu na różnorodność norm organizacyjnych podmiotów zbiorowych, przyjęto funkcjonalną charakterystykę sprawców, zrezygnowano natomiast z wymieniania stanowisk jakie mieliby zajmować. Przesłanką odpowiedzialności podmiotu zbiorowego pozostaje okoliczność, że sprawca działa na rzecz tego podmiotu, jak również, że działanie sprawcy przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść”<sup>194</sup>. W tym przypadku przesłanka winy skonstruowana została na cywilistycznej koncepcji winy i jest zbliżona do formuły odpowiedzialności „na zasadzie ryzyka”<sup>195</sup>.

W kontekście ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyn zabroniony pod groźbą kary zostały już omówione na-

stępujące zagadnienia: czym jest podmiot zbiorowy, przesłanki materialne odpowiedzialności tego podmiotu, czyli możliwość zarzucenia podmiotowi co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej lub nienależytego nadzoru nad nią oraz uzyskanie korzyści majątkowej lub niemajątkowej przez podmiot, na skutek działania osoby fizycznej. Omówiony został również krąg osób fizycznych, których działanie skutkuje odpowiedzialnością podmiotu zbiorowego oraz rodzaj powiązania osoby fizycznej z podmiotem zbiorowym. Kolejną kwestią wymagającą głębszej analizy jest to, jakie czyny zabronione pod groźbą kary, które popełnić mogą osoby fizyczne skutkować mogą odpowiedzialnością podmiotu zbiorowego. Znamienne jest, że nie każdy czyn skutkuje taką odpowiedzialnością po stronie podmiotu zbiorowego. Zamknięty katalog takich czynów zawiera art. 16 o.p.z.U. Nie wydaje się uzasadnione wymienianie w niniejszej pracy wszystkich tych czynów zabronionych, jednakże z racji omawianej w niniejszej pracy tematyki warto wspomnieć o czynach z ust. 1 pkt 3 omawianego artykułu, amianowicie przestępstwach łapownictwa i płatnej protekcji, określonych w art. 228–230 Kodeksu karnego. Poza wspomnianymi przestępstwami, do odpowiedzialność podmiotu zbiorowego może dojść w przypadku naruszenia przepisów karnych z Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego, Ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz innych aktów.

Należy przyjrzeć się jeszcze innej przesłance o charakterze formalnym. Oczywiście kwestią jest, że niezbędnym elementem przy pociągnięciu do jakiegokolwiek rodzaju odpowiedzialności jest między innymi udowodnienie, iż do takiego czynu w ogóle doszło. Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w swoim art. 4 przewiduje, iż podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego przez osobę, o której mowa w art. 3, zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczenie o udzieleniu tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczenie sądu o umo-

zeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawy.

W każdym przypadku możliwość pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności na zasadach przewidzianych w analizowanej umowie uzależniona jest od wydania przez sąd orzeczenia stwierdzającego, że osoba fizyczna, o której mowa w art. 3 o.p.z.U. popełniła czyn, o którym mowa w art. 16 o.p.z.U. Orzeczenia, o których mowa w art. 4 odgrywają kluczową rolę w całym systemie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zgodnie z zasadą *ne bi in idem*, która znajduje zastosowanie w omawianej regulacji, nie jest możliwe prowadzenie ponownego postępowania dwa razy w tej samej sprawie. Skoro więc wydane zostanie orzeczenie, potwierdzające dokonanie czynu zabronionego przez osobę fizyczną, o której mowa w art. 3 o.p.z.U, sąd w sprawie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego nie musi tego faktu ponownie udowodniać, co zdecydowanie przyspiesza i ułatwia taki proces.

Należy zauważyć, że niemalże wszystkie wymienione w art. 4 rodzaje orzeczeń, jako instytucje prawa karnego materialnego i procesowego, uregulowane bądź to w Kodeksie postępowania karnego, bądź też w Kodeksie karnym lub w Kodeksie karnym skarbowym<sup>196</sup>, wydawane są jedynie w sytuacjach faktycznego popełnienia czynu zabronionego przez dany podmiot. W kwestii tego, że dana osoba popełniła czyn zabroniony, z pewnością nie ma żadnych wątpliwości jeśli mowa o „prawomocnym wyroku skazującym tę osobę” oraz „orzeczeniu o udzieleniu tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności”. Wątpliwości takie mogą natomiast pojawić się w przypadku pozostałych orzeczeń.

Warunkowe umorzenie postępowania jest instytucją uregulowaną w art. 66 kk, polegającą na odstąpieniu od skazania i wymierzenia kary wobec sprawy, uznanego za winnego popełnienia przestępstwa, w celu zastosowania przewidzianych przez prawo karne środków o charakterze probacyjnym<sup>197</sup>. Jak wynika z powyższego istotą warunkowego umorzenia postępowania jest zrezygnowanie ze skazania i wymierzenia kary wobec sprawy, a nie stwierdzenie, że dany podmiot nie popełnił czynu zabronionego. Wręcz przeciwnie, osoba korzystająca z omawianej instytucji uznana zostaje za sprawcę, co wynika wprost z treści art. 66 kk. Możliwość zastosowania warunkowego umorzenia postępowania przewiduje również art. 41 kks.

„Umorzenie postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy” dotyczy sytuacji, o których mowa w art. 17 § 1 kpk. Naturalnie wykluczyć należy sytuacje z pkt 1–3, gdyż w przypadku zaistnienia tychże, w ogóle nie można mówić o czynnie zabronionym. Natomiast uwaga ta nie dotyczy pozostałych przypadków wymienionych w pkt 4–11. Zgodnie z literalną wykładnią art. 4 o.p.z.U., w przypadku wydania orzeczenia umarzającego postępowanie z powodu okoliczności, o których mowa w art. 17 § 1 kpk pkt 4–11, istniałaby możliwość pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności. Jednakże istnieje pogląd, zgodnie z którym „ujemna przesłanka procesowa w postępowaniu przeciwko osobie fizycznej, uniemożliwiająca stwierdzenie popełnienia przez nią przestępstwa, nie może być jednocześnie dodatnią przesłanką procesową w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego”<sup>198</sup>. Na gruncie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, z powyższym poglądem należy zgodzić się tylko częściowo. Co prawda orzeczenie umarzające postępowanie nie potwierdza jednoznacznie faktu dokonania czynu zabronionego przez osobę fizyczną, z drugiej jednak strony faktowi temu nie zaprzecza. Orzeczenie o umorzeniu postępowania powinno więc dać asumpt sądowi rozpatrującemu sprawę w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, do ustalenia okoliczności ewentualnego popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną, o której mowa w art. 3 o.p.z.U. Rozwiązanie takie stoi co prawda w opozycji do treści art. 4 o.p.z.U, zgodnie z którą to regulacją fakt popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną, o której mowa w art. 3 o.p.z.U powinien zostać potwierdzony we wcześniejszym postępowaniu, jednakże zaproponowane rozwiązanie pełniej realizuje cele ustawy.

Skoro omówione zostały zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, to wspomnieć należy o sankcjach, jakie w związku z taką odpowiedzialnością można nałożyć na te podmioty. Sankcje te można podzielić na trzy grupy, które omówione zostaną poniżej. Omówienie dolegliwości grożących podmiotom zbiorowym warto jednak rozpocząć od przypadków, kiedy sankcji wymierzyć nie można. Sytuacja taka ma miejsce przede wszystkim wtedy, gdy od dnia wydania orzeczenia, o którym mowa w art. 4, upłynęło 10 lat (art. 14

o.p.z.U). Sankcji wobec podmiotu zbiorowego nie można również wymierzyć w przypadku, gdy od uprawomocnienia się wyroku stwierdzającego odpowiedzialność podmiotu zbiorowego za czyn zabroniony pod groźbą kary upłynęło 10 lat (art. 15 o.p.z.U).

Pierwszym typem dolegliwości przewidzianej dla podmiotu zbiorowego jest instytucja przepadku, uregulowana w art. 8 o.p.z.U. Przepadkowi podlegają trzy kategorie dóbr. W pierwszej kolejności są to przedmioty pochodzące chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego (art. 8 ust. 1 pkt 1) o.p.z.U), a także korzyści majątkowe pochodzące chociażby pośrednio z czynu zabronionego (art. 8 ust. 1 pkt 2) o.p.z.U). Przepadkowi podlegają także równowartość przedmiotów lub korzyści majątkowych, pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego art. 8 ust. 1 pkt 3) o.p.z.U), co oznacza, że samo sprzedanie przedmiotów, o których mowa w pkt 1 lub upłynienie korzyści majątkowych, o których mowa w pkt 2, nie wyłącza ich przepadku. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 2 przepadku wymienionego w ust. 1 nie orzeka się, jeżeli przedmiot, korzyść majątkowa lub ich równowartość podlega zwrotowi innemu uprawnionemu podmiotowi.

Drugim rodzajem sankcji funkcjonującym w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest kara pieniężna, która uregulowana jest przede wszystkim w art. 7. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu za czyn określony w ustawie wobec podmiotu zbiorowego orzeka się karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu określonego w trybie przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym wydanie orzeczenia. Jednakże jeżeli przychód, o którym mowa w ust. 1, jest niższy niż 1 000 000 zł, karę pieniężną orzeka się w wysokości do 10% wydatków poniesionych w roku poprzedzającym wydanie orzeczenia (ust. 2). Kara pieniężna orzeczona na podstawie dwóch poprzedzających artykułów nie może być niższa niż 5000 zł. Powyższa zasada nakładania kar pieniężnych doznaje jednak w ustawie wielu modyfikacji. Pierwsze takie odstępstwo przewiduje art. 12 o.p.z.U, zgodnie z którym sąd może odstąpić od orzeczenia kary pieniężnej, porzeczając na orzeczeniu przepadku, zakazu lub podania wyroku do publicznej wiadomości, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, gdy czyn zabro-

niony stanowiący podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego nie przyniósł temu podmiotowi korzyści, z zastrzeżeniem przepisów art. 8 ust. 2 i art. 11. W przypadku recydywy, polegającej na ponownym popełnieniu czynu zabronionego stanowiącego podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego przed upływem 5 lat od orzeczenia kary pieniężnej, sankcją jaką można orzec wobec tego podmiotu jest kara pieniężna w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. W art. 17–20 o.p.z.U przewidziane są z kolei modyfikacje wysokości kary pieniężnej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ze względu na konkretne czyny zabronione z art. 16.

Omówione wyżej sankcje przepadku oraz kary pieniężnej (poza wyraźnie uregulowanymi wyjątkami) sąd winny jest orzec wobec podmiotu zbiorowego w każdym przypadku. Trzecim rodzajem sankcji są natomiast sankcje, które sąd może orzec fakultatywnie, a które uregulowane zostały w art. 9 o.p.z.U. Sankcjami tymi są: zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń; zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi; zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem; zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne; zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej; oraz podanie wyroku do publicznej wiadomości.

## 2. SPORTOWE PODMIOTY ZBIOROWE

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że sport może być uprawiany wyłącznie przez ludzi, czyli z prawnego punktu widzenia, przez osoby fizyczne. To przecież zawodnicy są bezpośrednimi uczestnikami współzawodnictwa sportowego, rywalizującymi w najróżniejszych dyscyplinach sportowych. Nawet jeżeli dana dziedzina sportowa oparta jest na współzawodnictwie drużynowym, w ostatecznym starciu wszystko sprowadza się do zmagania poszczególnych zawodników.

Cechą charakterystyczną współczesnego sportu jest jednak to, że pomimo bezpośredniego zaangażowania osób fizycznych w rywalizację sportową, w wielu przypadkach elementem koniecznym w celu jego efektywnego uprawiania staje się powoływanie różnych

podmiotów zbiorowych zrzeszających większą liczbę osób. Powody tworzenia podmiotów zbiorowych w sporcie mogą być bardzo różne. W sportach drużynowych elementem koniecznym jest utworzenie drużyny, która stanowi kolektyw poszczególnych zawodników. Jeśli dany zawodnik lub dana drużyna pragnie uprawiać sport na poziomie profesjonalnym czy też wyczynowym, najczęściej staje się członkiem klubu sportowego, klub sportowy jest z kolei członkiem związku sportowego czy też polskiego związku sportowego, który z kolei przynależy do międzynarodowej federacji sportowej i tak dalej.

Jak wynika z powyższego, podmioty zbiorowe w sporcie spotykane są niezwykle często, przy czym podmioty te odgrywają w sporcie bardzo doniosłe role. Właśnie w związku z ową powszechnością podmiotów zbiorowych oraz rolą jaką odgrywają we współzawodnictwie sportowym istnieć może ryzyko uwikłania takich podmiotów lub ich członków w działania korupcyjne. Należy więc zastanowić się, jakie konkretnie podmioty zbiorowe występują w ramach współzawodnictwa sportowego, czemu posłuży niniejszy rozdział oraz jakiego rodzaju odpowiedzialność wobec podmiotów tych można wyciągnąć.

W przypadku poszukiwania sportowych podmiotów zbiorowych aktem o największym znaczeniu jest niewątpliwie ustawa o sporcie. Ustawa ta reguluje niemalże kompleksowo sprawy sportu, a co za tym idzie akt ten traktuje również o uczestnikach życia sportowego. Większość sportowych podmiotów zbiorowych znajduje swoje źródło istnienia właśnie we wspomnianym akcie. Jeżeli natomiast dany podmiot zbiorowy funkcjonuje na podstawie innego aktu normatywnego, ustawa o sporcie reguluje zasady uczestnictwa takiego podmiotu w sprawach dotyczących sportu.

Pierwszym podmiotem zbiorowym, którego istnienie uregulowano w ustawie o sporcie jest klub sportowy. O instytucji klubu sportowego w niniejszej pracy wspomniano już w kontekście regulaminowych regulacji, dotyczących podmiotów korupcji. Zgodnie z art. 3 SportU działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego, działającego wyłącznie w formie osoby prawnej. Klub sportowy jest więc podstawowym podmiotem zbiorowym występującym w sporcie i mającym bardzo doniosłe znaczenie. Zagadnienie podmiotowości prawnej osób

4

prawnych również było w niniejszej pracy poruszane, jednakże tytułem przypomnienia wspomnieć należy, że na podstawie art. 33 kc osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. W przypadku Skarbu Państwa oraz wielu jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną przyznaną na podstawie przepisów szczególnych (np. Naczelna Rada Adwokacka) działalność w formie klubu sportowego jest niemożliwa. Kluby sportowe działają więc najczęściej w formie stowarzyszeń, tzw. stowarzyszeń rejestrowanych tworzonych na podstawie ustawy o stowarzyszeniach (z pewnymi modyfikacjami w zakresie rejestracji stowarzyszenia, o których mowa w art. 4 ust. 7 SportU<sup>199</sup>) lub w formie kapitałowych spółek prawa handlowego tworzonych na podstawie ksh. Choć teoretycznie nic nie stoi na przeszkodzie, żeby prowadzić klub sportowy w innej formie prawnej, np. fundacji<sup>200</sup>, to z wielu powodów inne formy prawne prowadzenia klubów sportowych nie są zbyt popularne. Wspomnieć należy o fakcie, że czasem możliwość wyboru formy prawnej w jakiej działa klub sportowy doznaje ograniczeń, jak chociażby na podstawie art. 15 ust. 3 SportU „w skład ligi zawodowej w grach zespołowych wchodzi wyłącznie kluby sportowe działające jako spółki akcyjne”.

Szczególnym rodzajem klubu sportowego jest uczniowski klub sportowy (UKS), którego tworzenie i funkcjonowanie uregulowane zostało w art. 4 SportU. Zgodnie z ust. 3 członkami UKS mogą być w szczególności uczniowie, rodzice i nauczyciele. Użycie wyrażenia „w szczególności” oznacza, że nie są to jedyne podmioty, które mogą stać się członkami UKS, ale to właśnie z myślą o uczniach, rodzicach i nauczycielach stworzono taką instytucję. Różnica między normalnym klubem sportowym a UKS leży nie tylko w kwestii członków obydwu klubów, ale istnieje również na poziomie ich zakładania. Do UKS stosuje się co prawda przepisy ustawy o stowarzyszeniach, włącznie podlegają jednak przepisy o rejestracji (art. 4 ust. 2 SportU). UKS podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu (art. 4 ust. 4 SportU) i uzyskuje na osobowość prawną z chwilą takiego wpisu.

Związki sportowe są kolejnymi podmiotami zbiorowymi, których tworzenie przewiduje ustawa o sporcie. Związki takie mogą tworzyć

kluby sportowe, w liczbie co najmniej trzech (art. 6 ust. 1 SportU). Związek sportowy działa w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń, czyli osoby prawnej w rozumieniu ustawy o stowarzyszeniach. Związek sportowy stanowi rodzaj podmiotu zbiorowego, w ramach którego kluby sportowe mogą się organizować w celu łatwiejszego i bardziej efektywnego realizowania swoich celów statutowych.

Bardzo ważną kwestią pod rządami ustawy o sporcie jest rozróżnienie związków sportowych działających w formie stowarzyszeń lub związku stowarzyszeń, o których mowa wyżej, od polskich związków sportowych, które stanowią osobny rodzaj osób prawnych i z istnieniem których ustawa o sporcie wiąże doniosłe konsekwencje. Polski związek sportowy (PZS) powoływany jest zazwyczaj w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danej dyscyplinie sportowej. Członkami PZS mogą być kluby sportowe, związki sportowe lub inne osoby prawne, które prowadzą działalność w danym sporcie, dodatkowo kluby sportowe będące członkami PZS mają obowiązek uczestniczenia we współzawodnictwie organizowanym przez ten PZS. Co do zasady PZS może prowadzić działalność tylko w jednej dziedzinie sportu, chyba że odpowiednie pozwolenie wyda minister właściwy do spraw kultury fizycznej (art. 11 ust. 4 SportU). Choć ustawa nie przewiduje tego *expressis verbis*, to dopuszczalne jest istnienie tylko jednego PZS w danej dziedzinie sportowej. Zasadą ta wynika z bardzo szerokiej uprawnień, które przyznawane są PZS na zasadzie wyłączności, jak chociażby prawo do: „organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie” (art. 13 ust. 1 pkt 1) czy „ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym” (art. 13 ust. 1 pkt 2). Utworzenie polskiego związku sportowego wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (art. 11 SportU), który to minister sprawuje również nadzór nad tym związkiem (art. 16 SportU). Zgoda na utworzenie PZS jest niezbędnym elementem do uzyskania obligatoryjnego dla istnienia takiego związku wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Z chwilą uzyskania takiego wpisu PSZ uzyskuje osobowość prawną (art. 12 SportU).

W przypadku „gdy ponad połowa klubów sportowych biorących udział w rozgrywkach

ligowych działa w formie spółek akcyjnych, polski związek sportowy jest obowiązany utworzyć ligę zawodową” (art. 15 ust. 2). Liga zawodowa jest natomiast zarządzana przez osobę prawną działającą w formie spółki kapitałowej. Taka osoba prawna zarządzająca ligą zawodową jest oddzielnym w sensie prawnym podmiotem zbiorowym uregulowanym w ustawie o sporcie.

Kolejnym takim podmiotem jest Polski Komitet Olimpijski (PKOl). PKOl „jest związkiem stowarzyszeń zrzeszającym polskie związki sportowe oraz inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub osoby fizyczne, związane z narodowym ruchem olimpijskim” (art. 24 ust. 1 SportU), przy czym PKOl jest samodzielną organizacją pozarządową wyznaczającą i realizującą cele związane z ruchem olimpijskim (art. 24 ust. 2 SportU).

Podobne funkcje co PKOl, jednakże realizowane w zakresie narodowego ruchu paraolimpijskiego osób niepełnosprawnych sprawuje Polski Komitet Paraolimpijski (art. 25 SportU).

Ustawa o sporcie nakłada pewne obowiązki z zakresu sportu na jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 27 SportU „tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego”. Jednostkami samorządu terytorialnego są: gminy (posiadające osobowość prawną na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r.), powiaty (posiadające osobowość prawną na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 66 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym 1998 r.) i województwa (art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa 1998 r.). Skoro zaś jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, bez wątpienia można uznać je za podmioty zbiorowe. Na podstawie ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego wspierają sport przede wszystkim poprzez pomoc finansową, w szczególności w formie: dotacji celowej z budżetu tej jednostki (art. 28) lub ustanowienia okresowych stypendiów dla sportowców (art. 31).

W przypadku jednostek samorządu sportowego ustawa o sporcie przewiduje możliwość tworzenia „rad sportu” przez właściwe organy wykonawcze tych jednostek samorządowych (art. 30). Rady sportu są ciałem opiniodawczym, funkcjonującym w ramach jednostki

samorządu terytorialnego i jako takie nie posiadają osobowości prawnej.

W celu walki z dopingiem w sporcie, stanowiącym obok korupcji jedno z największych wyzwań dzisiejszego sportu, ustawa o sporcie przewiduje utworzenie Komisji do Zwalczania Dopingu w Sporcie (art. 44 SportU). Komisja składa się z przewodniczącego oraz dziesięciu członków, a statut komisji ustanawia minister do spraw kultury fizycznej. Ustawa nie przyznaje Komisji do Zwalczania Dopingu osobowości prawnej, w związku z czym należy ją uznać za podmiot, o którym mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 kc, czyli jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną.

Podmiotem, którego istnienia ustawa o sporcie nie reguluje, ale o istnieniu którego wspomina, jest międzynarodowa organizacja sportowa zrzeszająca federacje sportowe z różnych krajów (odpowiedniki PZS). Najczęściej organizacje takie posiadają swoje siedziby poza granicami RP, jednakże teoretycznie możliwe jest utworzenie takiej międzynarodowej federacji na terenie Polski, gdzie obowiązywałaby polska jurysdykcja. W większości przypadków organizacje takie przybierają formę stowarzyszeń lub związków stowarzyszeń. Możliwość utworzenia takiego stowarzyszenia wprost przewiduje natomiast art. 5 ustawy o stowarzyszeniach.

Instytut Sportu również jest jednostką organizacyjną, o której ustawa o sporcie wspomina, aczkolwiek istnienia której bezpośrednio nie reguluje. Instytut Sportu został powołany Zarządzeniem nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 1977 r. jako samodzielna placówka naukowa. Na podstawie Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Instytut działa jako instytut badawczy i jako taki posiada osobowość prawną.

Mimo że najwięcej funkcji z zakresu kultury fizycznej ustawa o sporcie powierza ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej, a w niektórych przypadkach także innym ministrom, to w żadnym wypadku nie można uznać ministra za sportowy podmiot zbiorowy. Minister jest organem monokratycznym, pełniącym funkcje członka Rady Ministrów oraz kierownika resortu<sup>201</sup>.

Jednostką wartą wspomnienia jest z pewnością Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy PKOl. Zgodnie ze swoim statutem Trybunał Arbitrażowy może rozstrzygać każdy spór majątkowy i niemajątkowy powstały w Polsce



lub za granicą. Do postępowania przed Trybunałem Arbitrażowym zastosowanie będą miały regulacje statutowe oraz przepisy części piątej kpc. Ponadto Trybunał działa jako instancja odwoławcza od decyzji dyscyplinarnych i regulaminowych właściwych organów polskich związków sportowych lub innych organizacji sportowych. Oczywiście przekazanie sprawy do właściwości Trybunału Arbitrażowego jako sądu polubownego wymaga zapisu na ten sąd i w praktyce bardzo często tak właśnie się dzieje. Trybunał może być właściwy w przypadku spraw dyscyplinarnych jako organ odwoławczy od decyzji potencjalnie wszystkich organizacji sportowych, co zdecydowanie odróżnia go od statutowych organów postępowania dyscyplinarnych, funkcjonujących w ramach poszczególnych PZS.

Reasumując dotychczasowe rozważania dotyczące sportowych podmiotów zbiorowych, na podstawie samej tylko ustawy o sporcie za podmioty takie można uznać: kluby sportowe, w tym uczniowski klub sportowy, związki sportowe, polskie związki sportowe, międzynarodowe związki sportowe, osoby prawne zarządzające ligą zawodową, Polski Komitet Olimpijski i Polski Komitet Paraolimpijski, jednostki samorządu terytorialnego i działające przy nich rady sportu, Komisje do Zwalczania Dopingu w Sporcie, Instytut Sportu. Ponadto za pewnego rodzaju sportowy podmiot zbiorowy należy uznać Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy PKOl.

Wyszczególnienie wszystkich wspomnianych wyżej podmiotów jako sportowych podmiotów zbiorowych dokonane zostało przede wszystkim na podstawie ustawy o sporcie. Kluczowe znaczenie w przypadku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych ma jednak omawiana już ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Należy więc sprawdzić czy wymienione wyżej sportowe podmioty zbiorowe spełniają również kryteria bycia podmiotami zbiorowymi w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 o.p.z.U podmiotami zbiorowymi w rozumieniu tej ustawy są osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz organów państwowych i samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z ust. 2 podmiotem zbiorowym w rozumieniu

ustawy jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związki takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna.

Wyraźnemu wyłączeniu z zakresu podmiotowego ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych podlegają jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym z kręgu tak rozumianych podmiotów zbiorowych należy wykluczyć również działające przy jednostkach samorządu terytorialnego rady sportu.

Spośród wymienionych sportowych podmiotów zbiorowych osobowość prawną, a co za tym idzie przymiot podmiotowości w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych posiadają kluby sportowe, w tym uczniowski klub sportowy, związki sportowe, polskie związki sportowe, międzynarodowe związki sportowe, osoby prawne zarządzające ligami zawodowymi, Instytut Sportu, Polski Komitet Olimpijski, Polski Komitet Paraolimpijski.

Natomiast w związku z faktem, że ustawa o sporcie nakłada na pewne jednostki prawa i obowiązki, jednostki te należy uznać za ulonne osoby prawne, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> kc, a które również są podmiotami zbiorowymi w rozumieniu art. 2 ust. 1 o.p.z.U. Jednostkami tymi są więc: Komisje do Zwalczania Dopingu w Sporcie, a także Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy PKOl.

Wszystkie wymienione w poprzednich dwóch akapitach jednostki, jako podmioty zbiorowe w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, przy spełnieniu pozostałych przesłanek, potencjalnie mogłyby ponosić odpowiedzialność reżimową *sui generis* przez tą ustawę wykreowaną.

### **3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPORTOWYCH PODMIOTÓW ZBIOROWYCH Z TYTUŁU KORUPCJI W SPORCIE W PRAWIE KARNYM**

Odpowiedzialność *sui generis* wprowadzona ustawą o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, jak to już było podkreślane, nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*. Jedną

z podstawowych zasad prawa karnego jest bowiem zasada odpowiedzialności indywidualnej i osobistej, która wyraża się w tym, że do odpowiedzialności karnej pociągnięta może być tylko osoba fizyczna. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę na fakt, że odpowiedzialność *sui generis* wprowadzona ustawą o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest najbardziej zbliżona właśnie do odpowiedzialności karnej. Można zaryzykować nawet stwierdzenie, że odpowiedzialność ta jest swoistego rodzaju odpowiedzialnością *quasi* karną, stosowaną wobec podmiotów zbiorowych.

W poprzednim podrozdziale określony został krąg sportowych podmiotów zbiorowych. Uwagę zwrócić należy zwłaszcza na te podmioty, które spełniają kryteria ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Niniejszy fragment pracy ma natomiast udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wobec tych konkretnie wymienionych podmiotów sportowych możliwe jest wyciągnięcie odpowiedzialności *sui generis* z tytułu korupcji sportowej, a więc czy spełniają one pozostałe przesłanki ustawowe.

W celu pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności reżimowej z ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych należy spełnić kilka przesłanek, o których była już mowa. Tytułem przypomnienia przesłankami tymi są: bycie podmiotem zbiorowym w rozumieniu ustawy, popełnienie jednego z czynów zabronionych, o których mowa w art. 16 o.p.z.U przez osobę fizyczną, o której mowa w art. 3 o.p.z.U, możliwość przypisania winy w rozumieniu art. 5 o.p.z.U (czyli braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej, braku należytego nadzoru nad tą osobą albo zachowania należytej, wymaganej w danych okolicznościach ostrożności) oraz wydanie wobec osoby fizycznej z art. 3 o.p.z.U jednego z orzeczeń, o których mowa w art. 4.

Występowanie przesłanki winy musi być zawsze rozpatrywane indywidualnie w odniesieniu do konkretnego przypadku. Pozostałe z wyżej wymienionych przesłanek można natomiast poddać pod teoretyczne rozważania dotyczące tego, czy ich występowanie w przypadku sportowych podmiotów zbiorowych jest w ogóle możliwe. Zabiegu takiego dokonano już w przypadku spełniania przez sportowe podmioty zbiorowe kryteriów podmiotowości w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Podstawowym problemem jest więc to, czy w przypadku próby pociągnięcia do odpowiedzialności *sui generis* sportowych podmiotów zbiorowych z tytułu korupcji sportowej możliwe jest spełnienie przesłanki popełnienia przez osobę, o której mowa w art. 3 o.p.z.U jednego z czynów zabronionych, o których mowa w art. 16 o.p.z.U. Zagadnienie to należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze czy w przypadku sportowych podmiotów zbiorowych można mówić o występowaniu osoby fizycznej, o której mowa w art. 3 o.p.z.U. Dopiero w przypadku pozytywnej odpowiedzi na tak przedstawiony problem można zastanowić się, czy podmiot zbiorowy może odpowiadać za czyny takiej osoby fizycznej, w związku z korupcją sportową. Ujmując to zagadnienie nieco inaczej, sprawdzić należy, czy wśród czynów zabronionych w art. 16 o.p.z.U wymienione są czyny dotyczące korupcji sportowej.

Sportowe podmioty zbiorowe wymienione w poprzednim podrozdziale niniejszej pracy są albo osobami prawnymi (np. kluby sportowe, polskie związki sportowe), albo ułomnymi osobami prawnymi (np. Komisje do Zwalczenia Dopingu w Sporcie). W każdym jednak wypadku podmioty te posiadają zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Osobą fizyczną, za działania której podmiot zbiorowy ponosić może odpowiedzialność jest przede wszystkim osoba, o której mowa art. 3 ust. 1 o.p.z.U, czyli osoba działająca w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania lub obowiązków w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku. Jak już wyjaśniono wcześniej, źródłem uprawnienia lub obowiązku do reprezentowania podmiotu zbiorowego, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej może być zarówno przepis prawny (zarząd spółki kapitałowej reprezentuje jej interesy, obowiązek nadzoru w spółkach kapitałowych spoczywa natomiast na radzie nadzorczej jeśli jest powołana, podobnie w stowarzyszeniach), przepis wewnętrzny danej jednostki organizacyjnej (postanowienie statutowe) lub czynność prawna (prokura, pełnomocnictwo). Skoro zaś sportowe podmioty zbiorowe działają jako osoby prawne lub ułomne osoby prawne, to niechybnie w ich strukturach działają osoby fizyczne, na których bądź to z mocy prawa,

bądź to w wyniku czynności prawnej, bądź też w wyniku postanowienia statutowego ciąży obowiązek lub, które posiadają uprawnienie do działania w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego.

Kolejne osoby, które wymienia art. 3 o.p.z.U (pkt 2 i 3) powiązane są nierozdzielnie z omówioną wyżej osobą fizyczną z pkt 1. Pkt 2 dotyczy bowiem osoby dopuszczanej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1, w pkt 3 mowa natomiast o osobie działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1. Skoro zaś analiza art. 3 pkt 1 o.p.z.U doprowadziła do konstatacji, że osoba, o której mówi ten przepis może występować w strukturach sportowych podmiotów zbiorowych, to logiczną konsekwencją jest stwierdzenie, że również pozostałe osoby fizyczne z art. 3 o.p.z.U mogą działać w ramach takich podmiotów.

Wiadomo już, że w strukturach sportowych podmiotów zbiorowych mogą działać osoby, o których mowa w art. 3 o.p.z.U. Nierozwiązaną jednak dotąd kwestią pozostaje fundamentalne dla niniejszej pracy zagadnienie, a więc czy taki sportowy podmiot zbiorowy może być pociągnięty do odpowiedzialności kreowanej przez ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, w przypadku dopuszczenia się przez tą osobę fizyczną korupcji sportowej. Zagadnienie to sprowadza się do tego, czy wśród czynów zabronionych w art. 16 o.p.z.U wymienione są czyny dotyczące korupcji sportowej.

W pierwszym rozdziale niniejszej pracy przedstawione zostały różne poglądy dotyczące tego, jakie przestępstwa wymienione w Kodeksie karnym uznać można za przestępstwa dotyczące korupcji. Gwoli przypomnienia, zgodnie z poglądami różnych przedstawicieli doktryny, za przestępstwa korupcyjne uznać można przestępstwa: sprzedawczości z art. 228 kk, przekupstwa z art. 229 kk, płatnej protekcji z art. 230 i 230a kk<sup>202</sup>, a także przestępstwa: nadużycie funkcji publicznej (art. 231 kk), ujawnienia tajemnicy państwowej (art. 256 kk), niegospodarności (art. 296 kk), poświadczania nieprawdy (art. 271 kk)<sup>203</sup> oraz przestępstwa z art. 250a oraz 296a kk Wszystkie powyższe przestępstwa z wielu przyczyn, o których mowa w podrozdziale 7 rozdziału II niniejszej pracy, nie są zbyt efektywnymi narzędziami walki z korupcją sportową. Dlatego

też ustawodawca zdecydował się wprowadzić do polskiego systemu prawnego regulacje poświęcone wyłącznie korupcji sportowej. W tym celu najpierw nowelą z 1 lipca 2003 r. do kk wprowadzono art. 296b, który następnie 16 października 2010 r. został uchylony ustawą o sporcie. Obecnie to właśnie w ustawie o sporcie znajduje się regulacja poświęcona przestępstwu korupcji sportowej. W obowiązującym stanie prawnym art. 46 SportU jest jedynym przepisem prawnokarnym, przy pomocy którego można efektywnie walczyć z korupcją sportową.

Wśród czynów zabronionych wymienionych w art. 16 o.p.z.U wymienione są między innymi przestępstwa z art. 228–230a, art. 256, art. 286, art. 271, art. 296 oraz art. 296a kk. Zgodnie z przytoczonymi wyżej poglądami przedstawicieli doktryny, przestępstwa te uznać można za przestępstwa szeroko pojętej korupcji. Stosowanie tych przepisów w walce z korupcją nie jest niemożliwe, aczkolwiek z różnych przyczyn, ich egzekwowanie w aspekcie korupcji sportowej jest bardzo ograniczone i dotyczy bardzo wąskiego wycinka czynów korupcyjnych. Pomimo faktu, że w art. 16 o.p.z.U wyszczególniono wiele czynów zabronionych, to próżno doszukiwać się wśród nich przestępstwa z art. 46 SportU. W związku z takim stanem rzeczy, możliwość pociągnięcia sportowych podmiotów zbiorowych do odpowiedzialności na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest znacząco ograniczona. *De lege ferenda* należy postulować o znalezienie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych i dodanie do art. 16 o.p.z.U przestępstwa korupcji sportowej art. 46 SportU.

#### 4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA SPORTOWYCH PODMIOTÓW ZBIOROWYCH Z TYTUŁU KORUPCJI W SPORCIE

Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie była już uprzednio w niniejszej pracy omówiona, zarówno w *sensie largo*, jak i ze względu na delikt korupcji sportowej. W niniejszym podrozdziale przedmiotem rozważań będzie odpowiedzialność dyscyplinarnej z tytułu korupcji sportowej szczególnego rodzaju podmiotów, mianowicie sportowych podmiotów zbiorowych. Możliwość pociągania do odpowiedzialności podmiotów zbioro-

wych jest bowiem podstawową różnicą między odpowiedzialnością dyscyplinarną, a odpowiedzialnością karną *sensu stricto*.

### A. Podstawy odpowiedzialności

Zagadnienie podstaw prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie było już w niniejszej pracy poruszane. Tytułem przypomnienia odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie znajduje swoje podstawy prawne w ustawie o sporcie. Art. 13 ust. 1 pkt 2 teże ustawy przewiduje, iż Polski Związek Sportowy ma wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek. Taki stan rzeczy jest urzeczywistnieniem teorii, iż krajowym federacjom, a więc w obecnym systemie prawnym polskim związkom sportowym, przysługiwać powinien monopol w zakresie kreowania reguł sportowych i organizacyjnych w ramach danego sportu<sup>204</sup>. Teoria ta leży u podstaw całego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie i znajduje swoje potwierdzenie także w pozostałych przepisach ustawy o sporcie. Konsekwencją niezależności polskich związków sportowych (PZS) jest także artykuł 16 ust. 2 regulujący, iż decyzje dyscyplinarne i regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego nie są objęte nadzorem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Mimo że federacje krajowe są niezależne, to na walnych zgromadzeniach członków (lub delegatów) tych federacji ciąży obowiązek uchwalenia regulaminu dyscyplinarnego, wynikający z art. 9 ust. 4 sportU. Ponadto ustawa o sporcie wymaga od PZS realizowania odpowiedzialności dyscyplinarnej za stosowanie dopingiu w sporcie, w zakresie określonym w ich regulaminach, co nakłada na PZS obowiązek wprowadzenia do regulaminów dyscyplinarnych takiej odpowiedzialności.

Ustawa o sporcie jest niewątpliwie głównym źródłem odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, gdyż nakłada na PZS obowiązek uchwalenia regulaminów dyscyplinarnych. Zasady teże odpowiedzialności są więc skonkretyzowane w regulaminach wydanych przez poszczególne federacje krajowe. W związku z tym, źródeł owej odpowiedzialności należy poszukiwać także w poszczególnych regulaminach związkowych. Podobnie jak w poprzed-

nim rozdziale analiza regulacji związkowych zostanie ograniczona do aktów wydanych przez trzy polskie związki sportowe: Polski Związek Piłki Nożnej, Regulamin Dyscyplinarny PZPN), Polskiego Związku Koszykówki (Statut Polskiego Związku Koszykówki, Regulamin Współzawodnictwa Sportowego PZKosz 2011, Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012) oraz Polskiego Związku Rugby (Przepisy Polskiego Związku Rugby, Regulamin Dyscyplinarny).

### B. Zasady odpowiedzialności

Niniejsza praca nie jest komentarzem do statutów i regulaminów poszczególnych polskich związków sportowych, tylko opracowaniem traktującym o ogólnych zagadnieniach odpowiedzialności dyscyplinarnej za korupcję w sporcie. Oznacza to, że szczegółowemu omówieniu podlega nie odpowiedzialność dyscyplinarna za wszystkie przewinienia dyscyplinarne, nie odpowiedzialność dyscyplinarna *sensu largo*, ale tylko taka odpowiedzialność, która wyciągana jest wobec danego podmiotu w następstwie popełnienia deliktu korupcyjnego. Ogólne uwagi dotyczące zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej zawarte są w podrozdziale 3 rozdziału II niniejszej pracy.

Z uwagi na to, że jak wielokrotnie wspomniano polskie związki sportowe posiadają ogromną swobodę w kreowaniu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, szczegółowe przedstawienie wszystkich zasad dotyczących postępowania dyscyplinarnego, zasad materialnych, zasad wymiaru kary, zasad wydawania orzeczeń, instancji odwoławczych itp. nie jest celowe. Z racji wielu różnic występujących w postępowaniach poszczególnych federacji sportowych, w każdym przypadku zasady tego postępowania powinny być rozpatrywane oddzielnie. W niniejszym podrozdziale przedstawione zostaną natomiast materialne zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej zbiorowych podmiotów sportowych z tytułu deliktu korupcji sportowej.

Kluczowe w tym przedmiocie postanowienia zawierają przepisy statutów i regulaminów polskich związków sportowych, które przewidują możliwość pociągnięcia sportowych podmiotów zbiorowych do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Choć odpowiedzialność podmiotów zbiorowych stoi w sprzeczności z zasadami prawa karnego *sensu stricto* (zasa-

da odpowiedzialności indywidualnej i osobistej), to możliwość taka istnieje w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej i przewidziana jest w aktach wewnętrznych wszystkich analizowanych w niniejszej pracy polskich związków sportowych.

Katalog podmiotów, do których zastosowanie ma Regulamin Dyscyplinarny PZPN wymieniony jest w § 1 ust. 1 tego regulaminu. Zgodnie z tym przepisem, regulamin dyscyplinarny stosuje się wobec członków władz, **klubów zrzeszonych w PZPN** oraz wobec zawodników, trenerów, sędziów, delegatów, obserwatorów i menadżerów ds. piłkarzy, jak również działaczy sportowych tych klubów i **innych organizacji, będących w strukturach PZPN**. Podstawową zasadą odnoszącą się do odpowiedzialności dyscyplinarnej podmiotów zbiorowych, a konkretnie klubów sportowych, zawiera § 1 ust. 4 RdyscPZPN, zgodnie z którym kluby ponoszą odpowiedzialność za zachowania swoich zawodników, działaczy, kibiców oraz innych osób pełniących funkcję podczas meczu na zlecenie klubu lub PZPN (organu prowadzącego rozgrywkę).

Jak wynika z powyższej regulacji, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sportowych podmiotów zbiorowych w ramach PZPN przypominają rozwiązanie zastosowane w ramach omawianej już ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Na podstawie § 1 ust. 4 RdyscPZPN zbiorowe podmioty sportowe (kluby) ponoszą odpowiedzialność za zachowania (działanie i zaniechanie) osób fizycznych, które z różnych przyczyn mogą być utożsamiane z tym klubem. W ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych wymagane jest jednak odpowiednie powiązanie osoby fizycznej z podmiotem zbiorowym, natomiast w Regulaminie Dyscyplinarnym posłużono się nieco inną konstrukcją. Podobnie jak w przypadku ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, w przypadku PZPN kluby sportowe ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za osoby fizyczne powiązane z tym klubem jakimś stosunkiem prawnym (zawodnicy, działacze inne osoby pełniące funkcje podczas meczu na zlecenie klubu lub PZPN), jednakże odpowiedzialność taką ponoszą także za zachowania swoich kibiców, którzy, oprócz faktu zakupu biletu na dane widowisko, nie są w sensie prawnym w żaden sposób powiązani. Przyjęcie takiego rozwiązania w przypadku

sportowej odpowiedzialności zbiorowej było konieczne z racji tego, że w przypadku sportu i imprez sportowych udział w działalności klubu sportowego umożliwiony jest dla szerszego grona osób, niż ma to miejsce w przypadku klasycznych podmiotów zbiorowych.

Jednakże oprócz zasady ogólnej wyrażonej w § 1 ust. 4 RdyscPZPN, w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej sportowych podmiotów zbiorowych zastosowanie mają przede wszystkim przepisy regulaminowe zawierające opis konkretnych deliktów korupcyjnych. Przepisami tymi są omawiane wcześniej § 9 ust. 10 oraz § 9 ust. 11 RdyscPZPN. Regulacje te były już szczegółowo omawiane w ramach niniejszej pracy, w związku z czym ich ponowna analiza jawi się bezcelową.

Warto natomiast zwrócić jeszcze raz uwagę na podmioty, które mogą ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną. Zgodnie z § 9 ust. 10 RdyscPZPN za usiłowanie, rozmyślne odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi: **klubom**, zawodnikom, trenerom, instruktorom, menadżerom piłkarskim, **licencjonowanym organizatorom imprez piłkarskich** i działaczom piłkarskim wymierza się jedną z szerokoim wachlarza kar dyscyplinarnych. Delikt korupcji sportowej z § 9 ust. 11 RdyscPZPN polega natomiast na usiłowaniu lub dokonaniu czynów mających na celu bezprawne osiągnięcie korzyści materialnych w związku z działalnością sportową przez **kluby**, zawodników, trenerów, instruktorów, menadżerów piłkarskich, **licencjonowanych organizatorów imprez piłkarskich** i działaczy piłkarskich. Na uwagę zasługuje fakt, że na podstawie powyższych przepisów, spośród sportowych podmiotów zbiorowych, do których na podstawie § 1 ust. 1 zastosowanie ma Regulamin Dyscyplinarny PZPN, czyli klubów zrzeszonych w PZPN oraz innych organizacji będących w strukturach PZPN (co jest pojęciem niezwykle pojemnym) sankcje dyscyplinarne za korupcję w sporcie mogą być wymierzone jedynie wobec klubów sportowych oraz licencjonowanych organizatorów imprez piłkarskich (przy założeniu, że taki organizator jest podmiotem zbiorowym, czyli nie wykonuje swojej działalności gospodarczej jako osoba fizyczna).

W przypadku Regulaminu Współzawodnictwa Sportowego Polskiego Związku Ko-

szykówki próżno doszukiwać się jakiejś zasady ogólnej, która miałyby zastosowanie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sportowych podmiotów zbiorowych. Jedynie § 84 RWSPZ-Kosz przewiduje, że odpowiedzialność dyscyplinarna w ogóle wyciągnięta może być wobec podmiotów wymienionych w § 1 ust. 2 czyli: wszystkich klubów, zawodników, trenerów i innych osób reprezentujących kluby sportowe lub zawodników, a także do sędziów, komisarzy i innych osób biorących udział w organizowaniu i prowadzeniu współzawodnictwa sportowego w koszykówce. Wynika z powyższego, że jedynym podmiotem zbiorowym, mogącym *de facto* ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną w koszykówce, jest więc klub sportowy. W zgodności z powyższymi postanowieniami pozostaje 2 ust. 5 pkt 28 Regulaminu Karania Dyscyplinarnego PZKosz, który przewiduje, że za nieprzestrzeżenie przez kierownictwo klubu obowiązujących regulaminów i przepisów gry, poprzez udowodnioną próbę lub dokonanie przekupstwa zawodnika, trenera, sędziego, działacza – grozi kara pieniężna dla klubu oraz kara dożywotniej dyskwalifikacji dla osób związanych ze sprawą.

Podobnie do koszykówki kwestia odpowiedzialności sportowych podmiotów zbiorowych za korupcję w sporcie przedstawia się w przepisach Polskiego Związku Rugby. Zgodnie z § 1 ust. 1 Regulaminu Dyscyplinarnego Polskiego Związku Rugby (RDyscPZR) członkami tego polskiego związku sportowego w rozumieniu regulaminu są: Okręgowe Związki Rugby, kluby, sekcje, zawodnicy, sędziowie, trenerzy i instruktorzy oraz działacze rugby. Na podstawie ust. 2 § 1 działaczami rugby są również asystenci trenerów oraz lekarze i specjaliści odnowy biologicznej uczestniczący w zawodach rugby. Natomiast na podstawie § 1 ust. 3 RDyscPZR to właśnie członkowie PZR zobowiązani są do ścisłego zachowania dyscypliny związkowej zdefiniowanej w § 2 ust. 1 RDyscPZR jako przestrzeżenie statutów, uchwał, zarządzeń, regulaminów, wytycznych i innych przepisów nadrzędnych władz sportowych oraz PZR, OZR i klubów, a także przepisów gry w rugby. Zgodnie z § 5 ust. 1 naruszenie dyscypliny związkowej jest przewinieniem dyscyplinarnym, a na podstawie z ust. 2 za przewinienie dyscyplinarne popełnione w kraju lub za granicą członkowie PZR ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. Konkludując, Regulamin Dyscyplinary Polskiego

Związku Rugby znajduje swoje zastosowanie wobec podmiotów wymienionych w § 1 ust. 1 i 2 tegoż regulaminu.

Natomiast sam delikt korupcji sportowej w przypadku rugby znajduje swoje uregulowanie w § 12 ust. 9 Regulaminu Dyscyplinarnego PZR. Zgodnie z tym przepisem, za usiłowanie lub dokonanie rozmyślnego oddania lub zdobycia punktów w meczu w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek, będących w sprzeczności z zasadami sportowymi, kary dyscyplinarne wymierza się klubom oraz zawodnikom. Na podstawie przytoczonej regulacji podmiotami mogącymi ponosić odpowiedzialność z tytułu deliktu korupcji sportowej w rugby są jedynie kluby i zawodnicy. Od odpowiedzialności zostały więc wyłączone inne sportowe podmioty zbiorowe, do których ma zastosowanie RDyscPZR, a o których mowa w § 2 ust. 1 tegoż regulaminu, czyli: Okręgowe Związki Rugby i sekcje klubów sportowych.

Kwestia słuszności wprowadzenia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sportowych podmiotów zbiorowych może budzić pewne wątpliwości. Regulacje wprowadzające do odpowiedzialności dyscyplinarnej takich podmiotów stoją w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa karnego materialnego, mianowicie odpowiedzialności indywidualnej (*societas delinquere non potest*) i osobistej sprawcy czynu. Z jednej strony represje dotyczą osób, które same nie dopuściły się żadnego przewinienia, a często nawet nie wiedzą o popełnieniu przez inne osoby działań niedozwolonych. Dotyczy to np. sytuacji, kiedy to na cały klub sportowy nakładana jest kara degradacji do niższej klasy rozgrywkowej, co w bezpośredni sposób godzi także w niewinnych zawodników. Z tego punktu widzenia odpowiedzialność podmiotów zbiorowych może być postrzegana jako niesprawiedliwa. Z drugiej jednak strony podmiot zbiorowy (np. kluby sportowe) działają jako osoby prawne i to na ich rachunek działają jej reprezentanci. Oznacza to, że osoba prawna (w tym przypadku klub sportowy) jest tym podmiotem, który wynosi korzyści z działania swoich organów i pracowników, np. w postaci wypracowanego zysku. Czyn korupcyjny najczęściej nie jest celem sam w sobie, jest on wymierzony na osiągnięcie jakiegoś konkretnego skutku. Skutkiem tym jest najczęściej wygranie konkretnego współzawodnictwa sportowego, ale może on dotyczyć również zajęcia wyższej pozycji w lidze lub

rozgrywkach pucharowych. Z zajęciem konkretnej pozycji we współzawodnictwie sportowym (rozpatrywanym w długiej perspektywie) najczęściej związane są odpowiednie korzyści dla klubu sportowego: udział w rozgrywkach europejskich, kontrakty reklamowe opiewające na wyższe kwoty, awans do wyższej klasy rozgrywek, prestiż, wyższe ceny biletów itp. Skoro więc to właśnie klub sportowy jest tym podmiotem, który czerpie w końcowym rozrachunku korzyści z działań korupcyjnych, to sprawiedliwym w stosunku do pozostałych uczestników współzawodnictwa jest, żeby pozbawić nieuczciwy klub korzyści, które zdobył w sposób sprzeczny z zasadami. Poza tym, odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, a raczej jak wspomniano wcześniej, jest instytucją znajdującą się na styku wielu dziedzin prawa, dlatego też może nie podzielać poszczególnych zasad prawa karnego materialnego. Wobec faktu, że odpowiedzialność sportowych podmiotów zbiorowych na podstawie prawa karnego nie jest w ogóle możliwa, natomiast realne zastosowanie systemu odpowiedzialności przewidzianego przez ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jest wysoce ograniczone, odpowiedzialność dyscyplinarna jawi się jedyną skuteczną instytucją odpowiedzialności z tytułu korupcji sportowej takich podmiotów.

## ZAKOŃCZENIE

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest specyficznym rodzajem odpowiedzialności o charakterze korporacyjnym, odnoszącym się jedynie do członków danej organizacji<sup>205</sup>. Jest to podstawowa cecha odróżniająca tę instytucję od odpowiedzialności o charakterze powszechnym, takiej jak odpowiedzialność karna czy cywilna odpowiedzialność odszkodowawcza. Właśnie ze względu na swój wewnętrzny charakter znaczenie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest często marginalizowane.

Pogląd, według którego odpowiedzialności dyscyplinarnej przypisywane jest mniejsze znaczenie, niż innym rodzajom odpowiedzialności, należy uznać za całkowicie błędny. Wielokrotnie bowiem dolegliwości spotykające członków danej organizacji i dotyczące ich dalszego funkcjonowania w ramach takiego układu mają niebagatelne znaczenie. Sytuacja

taka dotyczy zwłaszcza sportu. Najsurowszą bowiem karą, jaka może spotkać sportowca jest prawdopodobnie kara dyskwalifikacji. Posługując się przykładem, nałożenie na zawodnika czy na podmiot zbiorowy obowiązku odszkodowawczego nie powinno stanowić w profesjonalnym sporcie, z którym powiązane są ogromne pieniądze, jakiejś wielkiej dolegliwości. Przyglądając się zarobkom niektórych sportowców, chociażby piłkarzom, tenisistom czy pięściarzom można przypuszczać, że nawet jeśli nie dysponują oni tak ogromnym kapitałem jak kluby czy całe federacje sportowe, poradzą sobie z pewnością z ciężarami natury finansowej.

W przypadku sportu zawodzi również odpowiedzialność karna. Oprócz ograniczeń, o których mowa była w niniejszej pracy, zazwyczaj w sprawach dotyczących korupcji sportowej wydawane zostają wyroki w zawieszeniu, co oznacza, że w praktyce znakomite grono sportowców, działaczy czy arbitrow sportowych nie zostanie fatycznie pozbawiona wolności.

Sankcja jaką jest dyskwalifikacja danego zawodnika czy klubu (w przypadku klubu sportowego ogromne znaczenie ma również kara degradacji do niższej klasy rozgrywek) ma dla tych podmiotów znaczenie pierwszorzędne. Zawodnik, który jest zdyskwalifikowany, dożywotnio traci możliwość zawodowego uprawiania danej dyscypliny sportowej, czyli *de facto* traci dożywotnio możliwość wykonywania swojego zawodu. Jednakże częstokroć nawet czasowa dyskwalifikacja może oznaczać dla zawodnika koniec zawodowej kariery. Żadna kariera sportowa nie trwa wiecznie, choć w niektórych dyscyplinach okres kariery zawodowej trwa dłużej (przykładem może być piłka nożna, którą na profesjonalnym poziomie można uprawiać z powodzeniem 20 lat i dłużej), a w niektórych krócej (gimnastyczki artystyczne zaczynają kariery bardzo wcześnie i rzadko udaje im się utrzymać w zawodzie dłużej niż 10 lat). W przypadku takich dyscyplin, gdzie kariera trwa niezbyt długo, kara czasowej dyskwalifikacji może oznaczać przymusowe przedwczesne zakończenie kariery. Ponadto kara dyskwalifikacji oznacza dla zawodnika najczęściej rozwiązanie kontraktu z klubem i przymusowe bezrobocie. Nawet w przypadku zakończenia kary dyskwalifikacji zawodnik nie może liczyć na podobne zarobki jakie osiągał przed udowodnieniem deliktu dyscyplinarnego.

Również inne kary z szerokiego wachlarza sankcji dyscyplinarnych mają niebagatelne znaczenie. Wspomnieć tu należy o pozbawieniu tytułów mistrzowskich, nagród i wyróżnień, które dają nie tylko prestiż i podbudowują jego wizerunek, ale często noszą za sobą wyższe dochody.

W przypadku klubów sportowych karą najbardziej dolegliwą jest nie tyle nałożenie jednokrotnej kary finansowej, co jest teoretycznie możliwe na podstawie obowiązującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ale kara degradacji do niższej klasy rozgrywkowej, co wiąże się z niższymi dochodami ze wszystkich źródeł. Niższa liga oznacza niższe kontrakty z tytułu sprzedaży praw do transmisji współzawodnictwa, oznacza również mniejsze wpływy z biletów, które muszą być tańsze, a po wtóre maleje zainteresowanie kibiców. Z powodu nadzarpniętego wizerunku maleją wpływy z reklam, a problemy finansowe pociągają za sobą odejście najlepszych i najwyżej opłacanych zawodników. To wszystko może oznaczać dla danego klubu nawet koniec istnienia.

Oprócz niewątpliwiej zalety płynącej z odpowiedzialności dyscyplinarnej jaką jest wysoka dolegliwość i akuratność sankcji z tytułu popełnianych wykroczeń, instytucja ta ma jeszcze jedną niewątpliwą zaletę. Z racji tego, że odpowiedzialność dyscyplinarna, która ma swoje bardzo ogólne podstawy w ustawodawstwie krajowym (w przypadku sportu jest to ustawa o sporcie), instytucja ta regulowana jest przede wszystkim przez akty wewnętrzne poszczególnych korporacji. Oznacza to, że w każdym przypadku odpowiedzialność taka jest dostosowywana do specyficznych warunków panujących w danej dziedzinie życia. Co więcej, odpowiedzialność taka może być dostosowana w sposób jeszcze bardziej szczegółowy, lepiej odpowiadający specyfice danej dziedziny sportowej. Różnorodności w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, zarówno w płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i postępowania dyscyplinarnego, wynika z różnorodności panującej w samym sporcie. Prawdą jest, że pewne elementy dla odpowiedzialności dyscyplinarnej mogą być wspólne i w tym zakresie jako pewnego rodzaju rozwiązanie modelowe stawiane są zazwyczaj regulacje PZPN, jednakże każda dyscyplina rządzi się swoimi, charakterystycznymi prawami, wynikającymi ze szczególnych cech danego spor-

tu. Takie dostosowanie się odpowiedzialności dyscyplinarnej do zasad panujących w sporcie widać chociażby na przykładzie omówionych już sportowych sankcji dyscyplinarnych.

Korporacyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej ma tą jeszcze zaletę, że może być stosunkowo łatwo i szybko zmieniany. Oznacza to, że w obliczu nowych wyzwań i problemów pojawiających się w ramach danej dyscypliny sportowej, władze danego polskiego związku sportowego mogą łatwo i skutecznie reagować, dostosowując swoje akty wewnętrzne. Sytuacja taka nie jest możliwa chociażby w ramach prawa powszechnie obowiązującego, np. prawa karnego, gdzie działania prawodawcy krajowego są zazwyczaj bardzo sformalizowane i powolne.

Jednakże żadne rozwiązanie nie jest wolne od wad. Bardzo szeroka autonomia polskich związków sportowych w zakresie regulowania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej wiąże się z ryzykiem nadużyć lub niedopatrzeń. Tytułem przykładu może posłużyć regulacja antykorupcyjna uregulowana w § 2 ust. 5 pkt 28 RKDyscPZKosz, która jest regulacją wysoce wadliwą. Istnieją środki nadzoru nad regulacjami sportowymi zawarte w ustawie o sporcie (rozdział 4), ale jak wynika z art. 16 pkt 2 SportU, nadzorem nie są objęte decyzje dyscyplinarne i regulaminowe PZS. Z art. 9 ust. 4 SportU wynika obowiązek uchwalenia regulaminu dyscyplinarnego, nikt jednak nie czuwa nad jego prawidłowością, tak jak ma to miejsce w przypadku uchwalania statutu (art. 21 SportU). Jak widać na przykładzie PZKosz korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie regulacji podobnej do tej z art. 21 SportU, która przyznawałaby ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej kompetencje do zatwierdzania także regulaminów dyscyplinarnych. Należy więc postulować *de lege ferenda* o zmianę takiego stanu rzeczy i ustanowienie minimalnego nadzoru nad przepisami dyscyplinarnymi polskich związków sportowych.

Innego rodzaju niedoskonałość w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej obnażyła afera korupcyjna w piłce nożnej. W środowisku piłkarskim, również w strukturach PZPN panowało swoiste przyzwolenie na korupcję, gdzie traktowano ją niemalże jako element życia sportowego<sup>206</sup>. Mimo istnienia odpowiednich rozwiązań prawnych (dyscyplinarnych), nikt nie kwapił się do ich zastosowania, cała



sytuacja rozgrywała się bowiem w ramach jednego, zamkniętego środowiska. Pojawia się więc bardzo istotna kwestia, jaką jest rozbudzanie pewnej świadomości i wpajanie wartości, które powinny sportowi towarzyszyć, a które czasem gdzieś się zagubiają. Mowa przede wszystkim o zasadach fair play, ducha współzawodnictwa, uczciwości i honorze. Należy położyć nacisk na pewnego rodzaju oddziaływanie środkami miękkimi (pozaprawnymi), w szczególności na wychowywanie młodzieży, która kiedyś sama będzie tworzyła struktury sportowe. Służyć temu mogą akcje informacyjne, turnieje sportowe pod hasłami wychowawczymi, odpowiednie wzorce<sup>207</sup>. Nie można bowiem zapomnieć, że w ostatecznym rozrachunku o występowaniu patologii jaką jest korupcja sportowa, zawsze decyduje czynnik ludzki. □

<sup>1</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoznawstwa*, Poznań 2006, s. 62.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708).

<sup>4</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo korupcji w sporcie*, Poznań 2010, s. 21–23.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

<sup>6</sup> *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 17, red. H. Zgółkowska, Poznań 1998, s. 348.

<sup>7</sup> A.J. Szware, *Corruption in Sport: Criminal Law Aspects in Polish Perspective*, w: J. Foks (red.), *Sports Law: 15th IASL Conress Proceedings*, Warszawa 2010, s. 160–161.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> M. Reut, P. Pałka, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 13.

<sup>11</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit, s. 19.

Zarówno zjawisko sportu, pojmowanego jako ćwiczenia fizyczne i gry prowadzone według ustalonych reguł, jak i korupcji rozumianej jako żądanie lub przyjmowanie nie należnych korzyści finansowych, majątkowych lub osobistych przez dany podmiot mają swoją długą, głęboko zakorzenioną tradycję. Od początku zresztą te dwa przeciwstawne w sensie deontologicznym zjawiska były ze sobą powiązane, albo ujmując to bardziej precyzyjnie, to korupcja od początków istnienia sportu wypaczała tę szlachetną dziedzinę życia. Zagadnieniu korupcji oraz sportu w ich ujęciu pojęciowym oraz historycznego występowania poświęcony jest rozdział pierwszy niniejszej pracy.

Tak jak w przypadku występowania każdej patologii, również korupcja sportowa poddawana jest zdecydowanej krytyce. Według powszechnego poglądu zjawisko to powinno być całkowicie wyeliminowane, a w każdym razie skutecznie zwalczane. Istnieje jednakże wiele systemów odpowiedzialności, opartych na różnych rozwiązaniach i nie jest sprawą oczywistą, który z nich najlepiej mógłby posłużyć przeciwdziałaniu korupcji sportowej. Rozdział drugi, zawierający krótki opis poszczególnych rodzajów odpowiedzialności prawnych, ukazuje podstawowe wady i zalety możliwości stosowania danych rozwiązań na gruncie walki z korupcją sportową.

Niniejsza praca poświęcona jest odpowiedzialności dyscyplinarnej i to właśnie ta instytucja wskazana jest jako najskuteczniejszy system penalizowania zachowań korupcyjnych w sporcie. Zarówno rozważania ogólne, dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej *sensu stricto* oraz omówienie konkretnych deliktów dyscyplinarnych ustanowionych w ramach federacji sportowych, znajdują się w rozdziale trzecim. Jest to podejście czysto materialnoprawne, pomijające kwestie postępowania dyscyplinarnego.

Szczególne zagadnienie w przedmiocie odpowiedzialności z tytułu korupcji stanowi odpowiedzialność podmiotów zbiorowych. Co do zasady prawo karne nie przewiduje możliwości karania podmiotów zbiorowych, co mogłoby sugerować, że również systemy odpowiedzialności, które wyrosły na gruncie prawa karnego takiej odpowiedzialności nie przewidują. Jednakże odstępstwa od zasady *societas delinquere non potest* istnieją zarówno na płaszczyźnie ustawowej (ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary), jak i na gruncie odpowiedzialności korporacyjnej, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna. Między innymi te zagadnienia poruszono w rozdziale czwartym.

- <sup>12</sup> Ustawa o CBA, op. cit.
- <sup>13</sup> Artykuł 1 pkt 3 został wprowadzony ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz ustawy o sporcie (Dz. U. Nr 151, poz. 1014).
- <sup>14</sup> Wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. Akt K54/07 (Dz. U. Nr 105, poz. 880).
- <sup>15</sup> H. Zgólkowa (red.), op. cit., s. 348.
- <sup>16</sup> Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną.
- <sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298).
- <sup>18</sup> Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 25, poz. 113).
- <sup>19</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit., s. 46.
- <sup>20</sup> *Ibid.*, s. 32.
- <sup>21</sup> A. Kalapaxis, *Olimpia – Igrzyska olimpijskie w starożytności*, „Kultura Fizyczna” 1996, nr 2, Poznań, s. 25.
- <sup>22</sup> M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*, *Sport i Prawo*, t. 12: Korupcja w sporcie, Poznań 2008, s. 26.
- <sup>23</sup> S.G. Miller, *Starożytni Olimpijczycy. Sportowe życie antycznej Grecji*, przeł. I. Żółtowska, Warszawa 2006, s. 196, za: M. Łuczak, *ibid.*, s. 27.
- <sup>24</sup> P. Godlewski, *Olimpijskie turnieje zapasnicze 1896–1996. Udział Polaków w zapasniczych turniejach olimpijskich 1924–1996*, Warszawa 1996, s. 22, za: M. Łuczak, *ibid.*, s. 27.
- <sup>25</sup> D. Słapek, *Gladiatorzy i polityka. Igrzyska w okresie późnej Republiki*, Wrocław 1995, s. 179.
- <sup>26</sup> M. Łuczak, *Zjawisko korupcji...*, op. cit., s. 30.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, s. 30.
- <sup>28</sup> W. Lipoński, *Dzieje sportu polskiego*, Poznań 1999, s. 8.
- <sup>29</sup> Internet, [www.sport.pl](http://www.sport.pl), nn, *Afery korupcyjne w polskim futbolu – raport*, 25.05.2005 r.
- <sup>30</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit., s. 40.
- <sup>31</sup> Internet, [www.90minut.pl](http://www.90minut.pl), Postawiono zarzuty trzechsetnej osobie zamieszanej w korupcję, 22.05.2005 r.
- <sup>32</sup> Internet, [sport.wp.pl](http://sport.wp.pl), *Ćwiakalski, 29 klubów zamieszanych w aferę*, 11.04.2008 r.
- <sup>33</sup> Internet, [www.sport.pl](http://www.sport.pl), *Jacek Sarzało, Już nigdy za korupcję Widzew zdegradowany nie będzie*, 25.08.2009 r.
- <sup>34</sup> Internet, [www.sport.pl](http://www.sport.pl), Serie A: *Proces w sprawie Calciopoli odroczony*, 20.01.2009 r.
- <sup>35</sup> Internet, [www.eurosport.pl](http://www.eurosport.pl), *Korupcja w Lidze Mistrzów! UEFA w szoku*, 20.11.2009 r. oraz [www.newsweek.pl](http://www.newsweek.pl), *Afera korupcyjna na szczytach europejskiej piłki*, 20.11.2009 r.
- <sup>36</sup> Internet, [www.uefa.com](http://www.uefa.com), *Call for action on corruption*, 24.02.2010 r.
- <sup>37</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit., s. 49.
- <sup>38</sup> M. Łuczak, *Zjawisko korupcji...*, op. cit., s. 53.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, s. 53.
- <sup>40</sup> S. Sykuna, *Odpowiedzialność prawna*, w: *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 215.
- <sup>41</sup> A.J. Szwarc, *Znaczenie i problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, w: A.J. Szwarc (red.), *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarne w sporcie*, Poznań 2001, s. 32.
- <sup>42</sup> *Ibid.*, s. 13.
- <sup>43</sup> J. Hubert, *Zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej niezawodowych funkcjonariuszów publicznych w administracji państwa i samorządów*, za: Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarne w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 52.
- <sup>44</sup> Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarne w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 52.
- <sup>45</sup> P. Skuczyński, *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarne: podstawa, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000–2005*, red. P. Skuczyński i P. Zawadzki, Warszawa 2008 r., s. 8.
- <sup>46</sup> *Ibid.*, s. 9.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, s. 10.
- <sup>48</sup> Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarne...*, op. cit., s. 52.
- <sup>49</sup> Z. Leoński, *Podstawa i charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarne w sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2001, s. 50.
- <sup>50</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2001 Nr 86, poz. 953, ze zm.).
- <sup>51</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365).
- <sup>52</sup> A.J. Szwarc, *Znaczenie i problemy odpowiedzialności...*, op. cit., s. 15.
- <sup>53</sup> J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 8.
- <sup>54</sup> A.J. Szwarc, *Znaczenie i problemy odpowiedzialności...*, op. cit., s. 25.
- <sup>55</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
- <sup>56</sup> P. Skuczyński, *Prawo dyscyplinarne...*, op. cit., s. 29.
- <sup>57</sup> A.J. Szwarc, *Znaczenie i problemy odpowiedzialności...*, op. cit., s. 36.
- <sup>58</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158).
- <sup>59</sup> P. Skuczyński, *Prawo dyscyplinarne...*, op. cit., s. 19.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, s. 14.
- <sup>61</sup> L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 212.
- <sup>62</sup> *Ibid.*, s. 214.
- <sup>63</sup> M. Barzycka-Banaszczyk, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 242.
- <sup>64</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 1998 Nr 21, poz. 94).
- <sup>65</sup> *Prawo pracy*, red. Z. Niedbała, Warszawa 2009, s. 232.
- <sup>66</sup> D. Dörre-Nowak, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarne pracowników*, w: *Prawo pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2010, s. 419.
- <sup>67</sup> L. Florek, *Prawo pracy...*, op. cit., s. 212.
- <sup>68</sup> M. Barzycka-Banaszczyk, *Prawo pracy...*, op. cit., s. 253.
- <sup>69</sup> Dominika Dörre-Nowak, *Odpowiedzialność porządkowa...*, op. cit., s. 427.
- <sup>70</sup> T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 225.
- <sup>71</sup> L. Florek, *Prawo pracy...*, op. cit., s. 225.
- <sup>72</sup> T. Liszcz, *Prawo pracy*, op. cit., s. 226.

- <sup>73</sup> E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarzy i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 10.
- <sup>74</sup> K. Czajkowski, *Odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych*, Warszawa 1980, s. 11.
- <sup>75</sup> *Ibid.*, s. 10.
- <sup>76</sup> *Ibid.*, s. 13.
- <sup>77</sup> Por. art. 40 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178).
- <sup>78</sup> Por. rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2002 r. Nr 194, poz. 1635) w zw. z art. 98 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).
- <sup>79</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158).
- <sup>80</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 81.
- <sup>81</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.)
- <sup>82</sup> J. Ciszewski, A. Stępień-Sporek, *Prawo cywilne zobowiązania i spadki*, Warszawa 2009, s. 60.
- <sup>83</sup> Z. Radwański, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 85.
- <sup>84</sup> A. Kawalko, H. Witczak, *Prawo Cywilne*, Warszawa 2008, s. 419.
- <sup>85</sup> Z. Radwański, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 90.
- <sup>86</sup> W. Czachórski, *Zobowiązania zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 89.
- <sup>87</sup> A. Kawalko, *Prawo Cywilne...*, op. cit., s. 421.
- <sup>88</sup> J. Ciszewski, *Prawo cywilne...*, op. cit., s. 64.
- <sup>89</sup> A.J. Szwarc, *Corruption in Sport...*, op. cit., s. 161 i następane.
- <sup>90</sup> Art. 115 § 19 stanowi: Osoba pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariuszem publicznym, członkiem organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.
- <sup>91</sup> A.J. Szwarc, *Corruption in Sport...*, op. cit., s. 161.
- <sup>92</sup> Art. 286b został dodany do kk Ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1061).
- <sup>93</sup> Art. 286b § 2: Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w § 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej.
- <sup>94</sup> Art. 286b § 3: W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od lat 2.
- <sup>95</sup> Art. 286b § 4: Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 2 albo w § 3 w związku z § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okolicz-
- ności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.
- <sup>96</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit., s. 69.
- <sup>97</sup> A.J. Szwarc, *Corruption in Sport...*, op. cit., s. 162.
- <sup>98</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit., s. 84.
- <sup>99</sup> Projekt w wersji z 28 sierpnia 2009 r., który jako druk sejmowy nr 2313 wpłynął do Sejmu w dniu 31 sierpnia 2009 r.
- <sup>100</sup> Art. 264b § 2 Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w § 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej.
- <sup>101</sup> Art. 264b § 3 W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- <sup>102</sup> Art. 264b § 4 Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę lub udziela takiej korzyści albo jej obietnicy lub takiej korzyści albo jej obietnicy żąda, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
- <sup>103</sup> Art. 264d § 2 Tej samej karze podlega, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w ustaleniu określonego wyniku zawodów sportowych polegające na bezprawnym wywarciu wpływu na zachowanie osoby pełniącej funkcję w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia, w związku z pełnieniem tej funkcji.
- <sup>104</sup> Art. 264d § 3 W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- <sup>105</sup> Art. 264e Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w art. 264b § 2, art. 264b § 3 lub 4, w związku z § 2, lub w art. 264d § 2 lub 3, w związku z § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.
- <sup>106</sup> Poselski projekt ustawy w wersji z 14 maja 2009 r., który jako druk sejmowy nr 2374 wpłynął do Sejmu w dniu 18 maja 2009 r.
- <sup>107</sup> Art. 296b § 1 Kto, w związku z organizowaniem lub uczestnictwem w zawodach sportowych organizowanych przez polski związek sportowy lub podmioty działające z jego upoważnienia a także międzynarodową organizację sportową, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.
- § 2 Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w ust. 1, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej.
- § 3 Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w ust. 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania

przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział. § 4 Kto, w związku z czynem określonym w ust. 1 albo ust. 2, bierze udział w zakładach bukmacherskich, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

<sup>108</sup> Art. 296c § 1 Kto, powołując się na wpływ w sprawach związanych z organizowaniem lub uczestnictwem w zawodach sportowych organizowanych podmiot wskazany w art. 296b § 1 przez polski związek albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w uzyskaniu określonego wyniku tych zawodów lub współzawodnictwa sportowego w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

§ 2 Tej samej karze podlega, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w uzyskaniu określonego wyniku zawodów sportowych lub współzawodnictwa sportowego, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na zachowanie osoby uczestniczącej w tych zawodach lub współzawodnictwie lub pełniącej funkcję związaną z ich organizowaniem lub prowadzeniem.

§ 3 Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w ust. 2, jeżeli korzyści majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

<sup>109</sup> Art. 296d Substancje zabronione, przedmioty albo pieniądze służące do popełnienia przestępstw określonych w tym rozdziale ulegają przypadkowi, chociażby nie stanowiły własności sprawcy.

<sup>110</sup> Art. 94 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

<sup>111</sup> Ibid., art. 93 ust. 1.

<sup>112</sup> Ibid., art. 93 ust. 2.

<sup>113</sup> Ibid., art. 64.

<sup>114</sup> J. Giezek, *Zwalczanie zachowań o charakterze korupcyjnym w świetle przepisów ustawy o sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 13: *Ustawa o sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2011, s. 70.

<sup>115</sup> W. Cejsel, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 373.

<sup>116</sup> Ibid., s. 375.

<sup>117</sup> J. Giezek, *Zwalczanie zachowań ...*, op. cit., s. 81.

<sup>118</sup> Ibid., s. 92.

<sup>119</sup> Art. 48 ust. 2 „Tej samej karze podlega, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w ustaleniu określonego wyniku zawodów sportowych polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na zachowanie osoby pełniącej funkcję w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiocie działającym z jego upoważnienia, w związku z pełnieniem tej funkcji”.

<sup>120</sup> Art. 48 ust. 3 „W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 2 podlega przy-

nie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

<sup>122</sup> W. Cejsel, *Ustawa...*, op. cit., s. 111 i nast.

<sup>123</sup> W. Cejsel, *Ustawa...*, op. cit., s. 111 i nast., s. 112.

<sup>124</sup> W. Cejsel, *Ustawa...*, op. cit., s. 111 i nast., s. 144.

<sup>125</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, op. cit., s. 83.

<sup>126</sup> Art. 22 ust. 1. Jeżeli działalność władz polskiego związku sportowego narusza prawo lub postanowienia statutu, minister właściwy do spraw kultury fizycznej, w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, jest uprawniony do:

1) udzielenia władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądania od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem;

2) wstrzymania wykonania decyzji władz polskiego związku sportowego i wezwania ich do jej zmiany lub uchylecia w określonym terminie;

3) uchylecia decyzji władz polskiego związku sportowego, o której mowa w pkt 2, w przypadku niespełnienia przez związek żądania jej zmiany lub uchylecia;

4) wystąpienia do sądu rejestrowego z wnioskiem o zastosowanie środka, o którym mowa w art. 23 ust. 1.

2. Czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, minister właściwy do spraw kultury fizycznej dokonuje w drodze decyzji.

<sup>127</sup> Art. 23 ust. 1 Sąd na wniosek ministra właściwego do spraw kultury fizycznej może, w drodze postanowienia:

1) zawiesić w czynnościach władze polskiego związku sportowego;

2) rozwiązać polski związek sportowy, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

Ust. 2 Jeżeli sąd zawiesi w czynnościach władze polskiego związku sportowego, wyznacza kuratora, który jest obowiązany do przeprowadzenia, w terminie 6 miesięcy od dnia wyznaczenia, wyborów nowych władz polskiego związku sportowego.

Ust. 3 Kuratorowi przysługują określone w statucie uprawnienia zawieszonych w czynnościach władz polskiego związku sportowego.

Ust. 4 Kuratorowi przysługuje wynagrodzenie, określone przez sąd, wypłacane z budżetu polskiego związku sportowego, w którym pełni swoją funkcję.

<sup>128</sup> Internet, [www.pzpn.pl](http://www.pzpn.pl), Statut Polskiego Związku Piłki Nożnej – stan prawny na 26 listopada 2010 r.

<sup>129</sup> Internet, [www.pzpn.pl](http://www.pzpn.pl), Regulamin Dyscyplinary PZPN – stan prawny na 30 czerwca 2011 r.

<sup>130</sup> Internet, [www.pzkosz.pl](http://www.pzkosz.pl), Statut Polskiego Związku Koszykówki.

<sup>131</sup> Internet, [www.pzkosz.pl](http://www.pzkosz.pl), Regulamin Współzawodnictwa Sportowego.

<sup>132</sup> Internet, [www.pzkosz.pl](http://www.pzkosz.pl), Regulamin Karania Dyscyplinarnego PZKosz w sezonie 2011/2012.

<sup>133</sup> Internet, [pzkosz.pl](http://pzkosz.pl), Przepisy Polskiego Związku Rugby.

<sup>134</sup> Internet, pzdugby.pl, Regulamin Dyscyplinarny.

<sup>135</sup> P. Przybyśz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, Pip nr 8 z 1988, s. 68, za: M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, red. A.J. Szware, op. cit., s. 78.

<sup>136</sup> W. Świada, *Prawo karne*, Wrocław 1989, s. 16–17, za: M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, op. cit., s. 78.

<sup>137</sup> W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, w: *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, red. M. Bojarski, Wrocław 1994, s. 14–15, za: M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, op. cit., s. 77.

<sup>138</sup> T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 147, za: M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, op. cit., s. 77.

<sup>139</sup> W. Sanetra, *Wina w odpowiedzialności pracowniczey*, Wrocław 1975, s. 91, za: M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, op. cit., s. 76.

<sup>140</sup> W. Świada, *Prawo karne*, Wrocław 1989, s. 16–17, za: M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, op. cit., s. 78.

<sup>141</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 48.

<sup>142</sup> A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 98.

<sup>143</sup> § 9. Klubom, zawodnikom, trenerom, instruktorom, menadżerom piłkarskim, działaczom, licencjonowanym organizatorom imprez piłkarskich i działaczom piłkarskim wymierza się następujące kary:

10. Za usiłowanie, zomyślne odebranie lub zdobycie punktów w zawodach piłkarskich w zamian za korzyści materialne lub z innych pobudek sprzecznych z zasadami sportowymi:

1) klubom:

a) kara pieniężna w wysokości od 100 000 zł, a dla klubów Ekstraklasy i I ligi – do wysokości rocznej nagrody wypłacanej klubom za prawa medialne i reklamowe od sponsorów (Orange, Canal+) w sezonie piłkarskim, w którym miało miejsce przewinienie dyscyplinarne,

b) kara walkoweru (w tym obustronnego) w zależności od okoliczności faktycznych konkretnego przypadku,

c) zawieszenie lub pozbawienie licencji,

d) kara przeniesienia do niższej klasy rozgrywkowej,

e) wykluczenie z PZPN.

2) zawodnikom, trenerom, instruktorom, menadżerom piłkarskim, działaczom, licencjonowanym organizatorom imprez piłkarskich i działaczom piłkarskim:

a) kara pieniężna od 10 000 zł,

b) kara dyskwalifikacji od 6 miesięcy,

c) inne kary dodatkowe,

d) wykluczenie z PZPN.

<sup>144</sup> § 10 Sędziowie, obserwatorzy, i delegaci, którzy popełniają niżej wymienione przewinienia dyscyplinarne związane bezpośrednio z prowadzeniem lub obserwacją zawodów, jak również działalnością obserwacyjną, szkoleniową i kwalifikacyjną, podlegają następującym karom dyscyplinarnym:

ust. 14. Za świadome pobieranie zawyżonych należności finansowych lub przyjmowanie od klubów innych świadczeń finansowych i rzeczowych – dyskwalifikacja na okres od 3 miesięcy, pozbawienie licencji, skreślenie z listy studentów lub wykluczenie z PZPN.

<sup>145</sup> § 9 ust. 10b Za zaniechanie poinformowania organów ścigania lub organów dyscyplinarnych o zachowaniu osoby podlegającej jurysdykcji Polskiego Związku Piłki Nożnej lub wojewódzkich związków piłki nożnej wyczerpujących znamiona przewinienia dyscyplinarnego z § 9 ust. 10, zawodnikom, trenerom, instruktorom, menadżerom piłkarskim, działaczom, licencjonowanym organizatorom imprez piłkarskich i działaczom piłkarskim, a także sędziom, obserwatorom i delegatom wymierza się: karę pieniężną, karę dyskwalifikacji od 3 miesięcy.

<sup>146</sup> § 2 Ustala się następujący wymiar kar dyscyplinarnych za poszczególne naruszenie przepisów:

ust. 5. Nieprzestrzeganie przez kierownictwo klubu obowiązujących regulaminów i przepisów gry: pkt 28) udowodniona próba lub dokonanie przekupstwa zawodnika, trenera, sędziego, działacza – kara pieniężna dla klubu w wysokości do 100 000 zł oraz kara dożywotniej dyskwalifikacji dla osób związanych ze sprawą. W takim przypadku w razie bezspornej winy przedstawicieli klubu orzeczone może być przesunięcie zespołu do niższej klasy rozgrywkowej.

<sup>147</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855).

<sup>148</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.).

<sup>149</sup> A. Koch, J. Napierała, *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2011 r., s. 47.

<sup>150</sup> Porównaj art. 201 § 1 ksh w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i art. 368 § 1 w przypadku spółki akcyjnej.

<sup>151</sup> Por. § 50 i nast. Regulaminu Współzawodnictwa Sportowego PZKosz.

<sup>152</sup> A. Marek, *Prawo Karne*, op. cit., s. 99.

<sup>153</sup> N. Kłaczyńska, w: *Kodeks karny część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2007, s. 354.

<sup>154</sup> Uchwała nr VII/115 z dnia 24 czerwca 2010 r. Zarządu Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie pokrywania przez kluby I i II ligi ryczałtów sędziów, obserwatorów i delegatów.

<sup>155</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit, s. 77 i następne.

<sup>156</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 263.

<sup>157</sup> *Ibid.*, s. 263.

<sup>158</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo...*, op. cit, s. 49.

<sup>159</sup> L. Gardocki, op. cit., s. 73 i 74.

<sup>160</sup> W. Sanetra, op. cit., s. 91.

<sup>161</sup> Z. Leoński, op. cit., s. 140 i 141.

<sup>162</sup> Por. W. Sanetra, op. cit., s. 94 i Z. Leoński, op. cit., s. 140.

<sup>163</sup> L. Gardocki, op. cit., s. 74–78.

<sup>164</sup> *Ibid.*, s. 79–80.

- <sup>165</sup> Z. Radwański, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 188.
- <sup>166</sup> *Ibid.*, s. 189 i 190.
- <sup>167</sup> L. Gardocki, op. cit., s. 78.
- <sup>168</sup> M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, op. cit., s. 72.
- <sup>169</sup> J. Giezek, *Sportowe sankcje dyscyplinarne, w: Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarz, Poznań 2011, s. 100.
- <sup>170</sup> *Ibid.*, s. 96.
- <sup>171</sup> A.J. Szwarz, *Znaczenie i problemy odpowiedzialności...*, op. cit. s. 36.
- <sup>172</sup> Por. § 5 ust. 3 Regulaminu dyscyplinarnego PZR oraz § 1 Regulaminu dyscyplinarnego PZPN.
- <sup>173</sup> A. Marek, op. cit., s. 105.
- <sup>174</sup> *Ibid.*, s. 105.
- <sup>175</sup> J. Warylewski, J. Potulski, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w prawie polskim i europejskim komentarz*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 9.
- <sup>176</sup> B. Jankowska, *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7, s. 46.
- <sup>177</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 20.
- <sup>178</sup> C. Nowak, *Nowe instrumenty prawa międzynarodowego w walce z korupcją a prawo polskie*, Państwo i Prawo 2004, nr 2, s. 82 i następne.
- <sup>179</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661). W związku ze wspomnianą wcześniej decyzją ramową z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, omawiana ustawa została znowelizowana Ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1492).
- <sup>180</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 23.
- <sup>181</sup> *Ibid.*, s. 23.
- <sup>182</sup> *Ibid.*, s. 45.
- <sup>183</sup> Jednostkami samorządu terytorialnego są gminy (posiadające osobowość prawną na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r.), powiaty (posiadające osobowość prawną na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 66 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym z 1998 r.) i województwa (art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa z 1998 r.). Związki jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć gminy (posiadające osobowość prawną na podstawie art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r.) oraz powiaty (posiadające osobowość prawną na podstawie art. 66 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym z 1998 r.). Organami samorządu terytorialnego są np. rada gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 11a ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r.).
- <sup>184</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 51.
- <sup>185</sup> Z. Radwański, *Zobowiązania...* op. cit., s. 193–194.
- <sup>186</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 54.
- <sup>187</sup> *Ibid.*, s. 55.
- <sup>188</sup> W przytoczonym przepisie kc mowa również, o osobach prawnych i ułomnych osobach prawnych jednakże art. 3 o.p.z.U dotyczy jedynie osób fizycznych, w związku z czym art. 431 kc należy stosować odpowiednio.
- <sup>189</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 153, poz. 1503).
- <sup>190</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).
- <sup>191</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 59–60.
- <sup>192</sup> Art. 3 ust 4 został uchylony z dniem 5 października 2005 r. przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 180, poz. 1492).
- <sup>193</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 58–59.
- <sup>194</sup> *Ibid.*, s. 58.
- <sup>195</sup> *Ibid.*, s. 46.
- <sup>196</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930).
- <sup>197</sup> A. Marek, op. cit., s. 297.
- <sup>198</sup> J. Warylewski, J. Potulski, op. cit., s. 67.
- <sup>199</sup> Wspomniany artykuł przewiduje, że w zakresie rejestracji klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej, zastosowanie mają co prawda przepisy ustawy o stowarzyszeniach, z wyłączeniem jednak przepisów o rejestracji stowarzyszenia. W kwestii rejestracji takiego stowarzyszenia zastosowanie znajdują art. 4 ust. 2 i 4–6 ustawy o sporcie.
- <sup>200</sup> Na podstawie art. 7 ust 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 97) fundacja uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.
- <sup>201</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 100–101.
- <sup>202</sup> A.J. Szwarz, *Corruption in Sport...*, op. cit., s. 160–161.
- <sup>203</sup> M. Reut, P. Pałka, *Korupcja...*, op. cit., s. 13.
- <sup>204</sup> W. Cejsel, *Ustawa...*, op. cit., s. 111 i następne.
- <sup>205</sup> Leoński Z., *Podstawy i charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarz, Poznań 2001, s. 50.
- <sup>206</sup> R. Zawłocki, M. Głowacki, *Organizacyjne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji w sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarz, Poznań 2001, s. 154.
- <sup>207</sup> *Ibid.*, s. 154.

## BIBLIOGRAFIA

- Barzycka-Banaszczyk M., *Prawo gminy*, Warszawa 2010.
- Cejssel W., *Ustawa o sporcie Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ciszewski J., Stępień-Sporek A., *Prawo cywilne zobowiązania i spadki*, Warszawa 2009.
- Czachórski W., *Zobowiązania zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Czajkowski K., *Odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych*, Warszawa 1980.

- Dörre-Nowak D., *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników*, w: *Prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.
- Florek L., *Prawo pracy*, Warszawa 2010.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2000.
- Giezek J., *Sportowe sankcje dyscyplinarne*, w: *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2011.
- Giezek J., *Zwalczanie zachowań o charakterze korupcyjnym w świetle przepisów ustawy o sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 13: *Ustawa o sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2011.
- Godlewski P., *Olimpijskie turnieje zapasnicze 1896–1996. Udział Polaków w zapasniczych turniejach olimpijskich 1924–1996*.
- Hubert J., *Zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej niezawodowych funkcjonariuszów publicznych w administracji państwa i samorządów*, za: Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959.
- Internet, sport.wp.pl, Cwiakalski: 29 klubów zamieszanych w aferę, 11.04.2008 r., <http://sport.wp.pl/kat,1740,title,Cwiakalski-29-klubow-zamieszanych-w-afere,wid,9847513,wiadomosc.html?tciaid=1e717>.
- Internet, www.90minut.pl, Postawiono zarzuty trzechsetnej osobie zamieszanej w korupcję, 22.05.2005 r. <http://www.90minut.pl/news/103/news103491-6-Postawiono-zarzuty-trzechsetnej-osobie-zamieszanej-w-korupcje.html>.
- Internet, www.eurosport.pl, Korupcja w Lidze Mistrzów! UEFA w szoku, 20.11.2009 r., [http://www.eurosport.pl/pilka-nozna/champions-league/2009-2010/korupcja-w-lidze-mistrzow\\_sto2128883/story.shtml](http://www.eurosport.pl/pilka-nozna/champions-league/2009-2010/korupcja-w-lidze-mistrzow_sto2128883/story.shtml).
- Internet, www.newsweek.pl, Afera korupcyjna na szczytach europejskiej piłki, 20.11.2009 r. <http://sport.newsweek.pl/afery-korupcyjna-na-szczytach-europejskiej-pilki,49079,1,1.html>.
- Internet, www.sport.pl, Jacek Sarzalo, Już nigdy za korupcję Widzew zdegradowany nie będzie, 25.08.2009r. [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114882,6964136,Juz\\_nigdy\\_za\\_korupcje\\_Widzew\\_zegradowany\\_nie\\_będzie.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114882,6964136,Juz_nigdy_za_korupcje_Widzew_zegradowany_nie_będzie.html).
- Internet, www.sport.pl, nn, Aferę korupcyjną w polskim futbolu – raport, 25.05.2005 r. <http://www.sport.pl/sport-slask/1,121857,2729831.html>.
- Internet, www.sport.pl, Serie A: Proces w sprawie Calciopoli odroczoney, 20.01.2009 r. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6180696.html>.
- Internet, www.uefa.com, Call for action on corruption, 24.02.2010 r. <http://www.uefa.com/uefa/aboutuefa/organisation/president/news/new-sid=1453813.html>.
- Jankowska B., *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, Państwo i Prawo 1996, nr 7.
- Kalapaxis A., *Olimpia – Igrzyska olimpijskie w starożytności*, Kultura Fizyczna, Poznań 1996, nr 2.
- Kawałko A., Witczak H., *Prawo Cywilne*, Warszawa 2008.
- Kłaczynska N., w: *Kodeks karny część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2007.
- Koch A., Napierała J., *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Leoński Z., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959.
- Leoński Z., *Podstawy i charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2001.
- Lipowski W., *Dzieje sportu polskiego*, Poznań 1999.
- Liszczycki T., *Prawo pracy*, Warszawa 2011.
- Łuczak M., *Zjawisko korupcji w sporcie*, *Sport i Prawo*, t. 12: *Korupcja w sporcie*, Poznań 2008.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2003.
- Miller S.G., *Starożytni Olimpijczycy. Sportowe życie antycznej Grecji*, przeł. I. Żółtowska, Warszawa 2006.
- Nowak C., *Nowe instrumenty prawa międzynarodowego w walce z korupcją a prawo polskie*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2.
- Paśnik J., *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000.
- Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. Zgólkowa H., t. 17, Poznań 1998.
- Prawo pracy*, red. Niedbała Z., Warszawa 2009.
- Przybyś P., *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Państwo i prawo” 1988, nr 8.
- Radecki W., *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, w: *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, red. M. Bojarski, Wrocław 1994.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005.
- Reut M., P. Pałka, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999.
- Sanetra W., *Wina w odpowiedzialności pracowniczey*, Wrocław 1975.
- Skuczyński P., *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarna: podstawy, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000–2005*, red. P. Skuczyński i P. Zawadzki, Warszawa 2008.
- Słapek D., *Gładiatorzy i polityka. Igrzyska w okresie późnej Republiki*, Wrocław 1995.
- Słownik języka polskiego*, red. Bańko M., t. 4, Warszawa 2007.
- Sykuna S., *Odpowiedzialność prawna*, w: *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007.
- Szwarc A.J., *Corruption in Sport: Criminal Law Aspects in Polish Perspective*, w: J. Foks (red.), *Sports Law: 15th IASL Conress Proceedings*, Warszawa 2010.
- Szwarc A.J., *Znaczenie i problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 9, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2001.
- Świda W., *Prawo karne*, Wrocław 1989.

- Warylewski J., Potulski J., *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w prawie polskim i europejskim komentarz*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2006.
- Zawłocki R., Głowacki M., *Organizacyjne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji w sporcie*, w: *Sport i Prawo*, t. 9: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2001, s. 154.
- Zielińska E., *Odpowiedzialność zawodowa lekarzy i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001.
- Żurowska R., *Przestępstwo korupcji w sporcie*, Poznań 2010.
- kk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny  
kpa. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego  
łac. – z łacińskiego  
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny  
por. – porównaj  
poz. – pozycja zmiany w Dzienniku Ustaw  
red. – pod redakcją  
RP – Rzeczpospolita Polska  
SN – Sąd Najwyższy  
sygn. – sygnatura akt  
TK – Trybunał Konstytucyjny  
UE – Unia Europejska  
ust. – ustęp  
u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym  
u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym  
u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa  
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny  
z późn. zm. – z późniejszymi zmianami

### WYKAZ SKRÓTÓW

- ang. – z angielskiego  
art. – artykuł  
Dz. U. – Dziennik Ustaw  
j.s.t. – jednostki samorządu terytorialnego



# KORUPCJA JAKO NIEPOŻĄDANY EFEKT KONFLIKTÓW INTERESÓW WYSTĘPUJĄCYCH W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

**Aleksandra FOREMNY**

praca magisterska  
napisana pod kierunkiem  
prof. zw. dr. hab. B. Dolnickiego  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Wydział Prawa i Administracji

5

## WSTĘP

„Korupcja” jest to słowo, które pada kilka razy dziennie podczas emitowania programów telewizyjnych podających najświeższe wiadomości, pojawia się ono także kilkakrotnie w wydaniach różnych gazet. „Korupcja” to zjawisko, które towarzyszy funkcjonowaniu państwa już od setek lat. Zauważyć jednak należy, że większość Polaków uznaje je za ogromny problem, z którym musi się borykać nasz kraj. Z badań zawartych w raporcie Transparency International za 2009 r. wynika, że właśnie funkcjonariusze publiczni są uznawani przez Polaków za najbardziej skorumpowaną grupę. Dlaczego się tak dzieje? Co wpływa na takie postrzeganie funkcjonariuszy publicznych? Na te pytania postaram się odpowiedzieć w mojej pracy.

W naszym kraju przekonanie o powszechności korupcji w życiu publicznym jest bardzo duże. Większość obywateli wskazuje, że korupcja jest naprawdę ogromnym problemem. W niniejszej pracy przedstawię zjawisko korupcji prowadzące do marnotrawienia środków publicznych, naruszające zasadę wolnej konkurencji. Postaram się wykazać, że zachowanie korupcyjne jest nie tylko zachowaniem nieetycznym, ale powoduje także negatywne

skutki ekonomiczne, tj. ograniczenie inwestycji, podejmowanie niekorzystnych społecznie decyzji przez urzędników, czy hamowanie rozwoju gospodarki.

Celem niniejszej pracy nie jest naukowo-badawcza analiza zjawiska korupcji w Polsce i na świecie, ale przedstawienie sytuacji prawnej, służbowej oraz osobistej funkcjonariuszy publicznych, którzy podczas wykonywania swoich obowiązków zawodowych są niejednokrotnie narażeni na różnego rodzaju pokusy, które powodują powstawanie sytuacji korupcyjnych.

W naszym kraju każda jednostka może występować w wielu rolach społecznych oraz prezentować odmienne stanowiska. Wielość wykonywanych przez nią funkcji społecznych powoduje, iż w niektórych sytuacjach musi ona podejmować decyzje determinowane określoną pozycją i rolą społeczną. Pracę zaczęną od wstępnego omówienia pojęcia etyki oraz moralności. Postaram się zdefiniować oba te pojęcia w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa oraz działań administracji publicznej. Przedstawię także różne znaczenia pojęcia „interes” w prawie polskim wraz z kategoryzacją podmiotową interesów w administracji. W tym miejscu należy podnieść, że powyższy rozdział odnosi się głównie do „interese-

sów” posiadanych właśnie przez pracowników samorządowych. Ściśle związany z tą częścią pracy jest kolejny rozdział, dotyczący dylematów etycznych pracowników administracji publicznej. Z łatwością można zauważyć różne wymiary, jakie mogą mieć konflikty interesów. Występowanie jednostki w sytuacjach wymagających podjęcia sprzecznych działań regulowane jest przez normy pozaprawne (np. etyczne) i prawne. W swojej pracy wykażę, że konflikt interesów jest wielowątkowym i złożonym zjawiskiem zarówno etycznym, jak i społecznym, dlatego też bardzo trudno jest poddać go regulacji prawnej.

W dalszej kolejności omówię różne definicje oraz formy „korupcji”. Do najbardziej powszechnych form zalicza się korupcję urzędniczą, korupcję komercyjną – gospodarczą oraz korupcję polityczną. W skrócie przedstawię także społeczne i ekonomiczne konsekwencje zachowań korupcyjnych wraz ze sposobami przeciwdziałania korupcji. Nieodłącznie powiązane z tym zagadnieniem są mechanizmy rozstrzygania konfliktów interesów, w skład których wchodzi instrumenty prawne pomagające w rozwiązywaniu konfliktu interesów, tj. instrumenty prewencyjne, instrumenty detekcyjne i śledcze oraz instrumenty penalizujące.

Kolejną ważną kwestią zasługującą na omówienie jest problematyka odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za działania podejmowane w sytuacjach konfliktów interesów. Odpowiedzialność administracji i jej funkcjonariuszy możemy rozumieć na różne sposoby. Po pierwsze, problemy odpowiedzialności powstają na skutek niewłaściwego i nieprecyzyjnego formułowania obowiązków. Po drugie, istotnym elementem powyższego zagadnienia jest problem odpowiedzialności pracowniczej, którą można podzielić na kilka obszarów w zależności od sposobów nawiązywania stosunku pracy z pracownikami administracji. Dalsza kwestia to odpowiedzialność karna i majątkowa za zachowania korupcyjne. Te rodzaje odpowiedzialności uregulowane są głównie w kodeksie karnym, kodeksie pracy oraz kodeksie cywilnym.

W ostatnim rozdziale niniejszej pracy przedstawię prawne uregulowania dostępu obywateli do informacji o działaniach organów samorządu terytorialnego, mające stanowić swojego rodzaju jeden ze sposobów zapobiegania korupcji. Kwestia ta uregulowana jest w różnego rodzaju aktach prawnych, np. Kon-

stytucji RP i ustawach zwykłych. Z prawa do informacji wynikają również różnego rodzaju ograniczenia, które zostały także przeze mnie omówione. Zasada jawności dokumentów i dostępu obywateli do informacji o działaniach organów samorządu terytorialnego obejmuje przede wszystkim jawność dokumentów dotyczących gospodarki finansowej organów przedstawicielskich, jawność aktów prawa powszechnie obowiązującego, dostęp do innych dokumentów będących w posiadaniu urzędu oraz wstęp na posiedzenia i jawność podejmowania uchwał.

Wierzę, że krótkie omówienie aktualnie obowiązującego stanu prawnego oraz rodzajów dylematów etycznych funkcjonariuszy publicznych, przybliży czytelnikom konsekwencje, które mogą ich spotkać za popełnienie czynu korupcyjnego, a także będzie stanowić swojego rodzaju element profilaktyki antykorupcyjnej.

## ROZDZIAŁ I

### ETYKA W UJĘCIU GENERALNYM

#### 1. POJĘCIE ETYKI

Najczęściej etyka definiowana jest jako nauka o moralności. To jednak nie wnosi nam wiele, ponieważ niejednoznaczne pojęcie etyki, zostaje zdefiniowane przez drugie, także dla wielu nieokreślone – jakim jest moralność. Takie właśnie zdefiniowanie etyki jest jednym z powodów jej niezrozumienia, jak również znaczącym powodem jej niedocenienia. Jeżeli uznamy, że etyka jest nauką czysto teoretyczną, to niektórzy mogą uważać, iż ich, zwykłych ludzi, ona nie obejmuje. W celu uniknięcia takich pomyłek, należy zauważyć, że „już starożytni Grecy zaliczali etykę do filozofii praktycznej, czyli nie tylko do sfery teoretycznego namysłu, ale także do sfery praktycznego działania”<sup>1</sup>.

Gdyby zwrócić uwagę na ten czynnik, należałoby uznać etykę za działanie ukierunkowane na dobro.

Atutem wczesniej zaprezentowanego słownikowego sformułowania jest fakt uznania etyki za swoistą umiejętność. Można zatem wyciągnąć wniosek, iż każdy jest w stanie się jej nauczyć, jak jakiegokolwiek innego zajęcia praktycznego.

Wciąż jednak nie wiemy, czym jest etyka. „Specjaliści twierdzą, że pojęcie to pochodzi od greckiego słowa *ethikos*, które nawiązuje do ethosu, oznaczającego zwyczaj, obyczaj. Może w pierwszym momencie dziwić, że etyka związana jest ze zwyczajem czy obyczajem, ale ma to swoje wytłumaczenie. Otóż ludzie pierwotni – prawdopodobnie – w którymś momencie rozwoju wspólnotowego uświadomili sobie, że aby grupa, w której żyją, mogła przetrwać, wszyscy jej członkowie muszą przestrzegać pewnych zasad. Zrozumieli bowiem, że niektóre działania podejmowane przez członków grupy przyczyniają się do jej stabilności, bezpieczeństwa i dalszego rozwoju, podczas gdy inne zagrażają temu bezpieczeństwu oraz dalszemu jej rozwojowi”<sup>2</sup>.

Pojęcie moralności wywodzi się natomiast od łacińskiego słowa *moralis*, także oznaczającego obyczaj, co zapewnia nas o praktycznym źródle pochodzenia etyki.

Powinniśmy zadać sobie jednak pytanie, dlaczego posługujemy się aż dwoma słowami: etyka i moralność na wskazanie tego samego. „Otóż przyjęło się w filozofii używać określenia etyka lub przymiotników etyczny i nieetyczny wtedy, gdy mamy na myśli bardziej kontekst teoretyczny lub gdy chodzi nam głównie o namysł nad dobrem i złem, podczas kiedy pojęcia moralność i jej pochodnych używamy raczej dla określenia konkretnych zachowań. Moralność bardziej dotyczy tego, jakie czyny są słuszne, a jakie niesłuszne, niż charakteru osoby, która je spełnia. (...) Przez moralność rozumie się uznawane w jakiejś grupie lub społeczeństwie bądź przez poszczególne osoby oceny i normy, odwołujące się do kategorii dobra i zła, zachowań zasługujących na aprobatę i pochwałę oraz godnych potępienia. Ponadto pojęcia „etyka” używamy częściej wtedy gdy chodzi nam o jednostkowy namysł, podczas gdy pojęcie „moralność” bywa używane w celu określenia zachowania jakiejś grupy ludzi (...)”<sup>3</sup>.

Mimo tego, że z perspektywy nauki filozofii terminy etyki i moralności są dokładnie rozróżniane, należy zauważyć, iż w języku potocznym, różnice te są często lekceważone, a przymiotniki „etyczny” i „moralny” są wzajemnie zastępowane<sup>4</sup>.

## 2. ETYKA A MORALNOŚĆ

Moralność to najstarszy system normatywny rządzący małymi społecznościami. Początkowo

istniały normy moralne, a dopiero potem pojawiły się przepisy prawne i normy obyczajowe. Moralność to system przekonań o tym, co dobre i złe, wywołujący akceptację lub nieprzychylną ocenę postępowania. „Moralność stanowi ogół norm, zasad, ocen, wzorów, ideałów – zmierzających do regulowania stosunków pomiędzy ludźmi; to całokształt zachowań jednostki lub grupy społecznej oceniany według funkcjonującego systemu norm, zasad moralnych. (...) Norma moralna jest niczym innym jak formą wpływania na czyjeś zachowanie, przy założeniu, że chodzi o aprobatę dla zachowań ocenianych jako właściwe, dobre oraz dezaprobatę dla takich, które określamy jako niewłaściwe, złe. Każda norma ma za zadanie wymusić na nas określone zachowanie”<sup>5</sup>. Nie jesteśmy w stanie wykazywać prawdziwości normy, ani jej fałszywości. Normy to zdania szczególne, które wyraża się przy użyciu słów, takich jak: musi, powinien, trzeba, należy. Przybierają one formę nakazów lub zakazów, wyrażanych z odmienną stanowczością.

Dla przykładu podać można poniższe nakazy lub zakazy danego zachowania:

- Nie kradnij.
- Nie powinieneś się spóźniać na lekcje.
- Bądź zawsze uprzejmy.
- Sędzia powinien być bezstronny.

## 3. PODZIAŁ ETYKI

W obecnym założeniu problematyka etyki dzieli się na trzy podstawowe działy: etykę opisową (inaczej naukę o moralności), etykę normatywną oraz metaetykę.

Etyka opisowa, niekiedy zwana także etologią, analizuje moralność jako taką (ocenami, normami, wartościami uznawanymi za moralne), bada kształtowanie się poglądów moralnych, odgrywaną przez nie rolę w stosunkach międzyludzkich, przyczyny uznawania danych poglądów moralnych, a nieuznawania innych, czynniki wpływające na zmianę określonych poglądów. Ważnym dla etyki opisowej jest zrozumienie i charakterystyka funkcjonujących w danym otoczeniu przekonań moralnych, takimi jakimi faktycznie są. Dlatego w sferze etyki opisowej podejmuje się przede wszystkim badania socjologiczne, historyczne i psychologiczne<sup>6</sup>.

Socjologia moralności zajmuje się głównie różnicowaniem przekonań moralnych w danym środowisku, społecznym uwarunko-

waniem moralności, tzn. wpływem podziału pracy, dominującego systemu wartości, struktury rodziny na moralność. Socjologia moralności bada także związek moralności z innymi dziedzinami życia społecznego, np. polityką, religią, prawem i gospodarką.

Podstawowym zadaniem historii moralności jest sprawdzanie zmienności poglądów, norm i ocen moralnych, dziejów, powszechnie uznawanych przekonań moralnych, historii podzielanych i niepodzielanych etycznie przez społeczeństwo sposobów postępowania<sup>7</sup>.

Psychologia moralności to przede wszystkim psychologiczne uwarunkowania sądów i przekonań moralnych, w tym kwestia motywów rządzących wypowiedzianymi pochwałami i naganami moralnymi, tolerancją i rygoryzmem prawnym. Do tego zagadnienia zaliczyć trzeba również psychospołeczne czynniki motywujące do postępowania moralnego i niemoralnego takie jak: życzliwość, empatia, zawiść, autorytaryzm, etapy rozwoju moralnego człowieka, uczenia się norm moralnych, uczucia i stany psychiczne oceniane moralnie dodatnio i ujemnie, np.: miłość, współczucie, zazdrość, pogarda, wdzięczność.

Etyka normatywna jest dziedziną filozoficzną, która interesuje się głównie formułowaniem i uzasadnianiem zasad postępowania, analizą ocen, norm i innych etycznych stanowisk. Jest zatem dziedziną normatywno-oceniającą. W granicach etyki normatywnej określone są sądy, a także ich usystematyzowane grupy odnoszące się do tego, jak powinno się postępować, jakie czyny należy aprobować, a jakie nie. Nie chodzi o opis, ale o to, jak być powinno<sup>8</sup>.

W zakresie etyki normatywnej formułowaniem są zróżnicowane systemy etyczne (np.: etyka Gandhiego, etyka katolicyzmu, etyka kantowska), poszukuje się dla nich potwierdzeń, ustanawiających je wartości. Etyka normatywna próbuje także odszukać odpowiedzi na pytanie, jakie kryteria powinny być spełnione, by określone działanie można było uznać za spełniające warunki etyczne. Bierze się pod uwagę również problem odpowiedzialności moralnej, wolnej woli, powinności moralnej i obowiązku moralnego<sup>9</sup>.

Trzecim działem etyki jest metaetyka, która ukształtowała się dość późno – dopiero w połowie XX w. Jej powstanie powinno się wiązać z angielskim filozofem Georgem Edwardem Moorem i jego dziełem „Zasady etyki”. Meta-

etyka to teoria teorii etyki. W praktyce zajmuje się badaniem języka etyki. Jej obiekt stanowi sama etyka. Obszar działania metaetyki jest bardzo rozległy. Obejmuje on również takie kwestie jak odpowiedzialność moralna, wolność woli i przedmiot oceny etycznej.

Natomiast w węższym zakresie metaetyka interesuje się pewnymi wyodrębnionymi zagadnieniami, spośród których dwa wysunęły się na pierwszy plan. Jedno z nich odnosi się do znaczenia orzeczników etycznych (zły, dobry, podły, słuszny). Drugie dotyczy kwestii, czy sądom etycznym przypada wartość logiczna i czy można je uważać za prawdziwe lub fałszywe. Metaetyka bada język etyki, a więc charakterystykę terminów etycznych, tj. dobro, zło, sprawiedliwość, godność, ich funkcję w języku, metody formułowania terminów etycznych<sup>10</sup>. „Zasadnicze pytania metaetyki nie dotyczą więc tego, co jest lub powinno być „dobre”, ale tego, czy istnieje „dobre”, czym jest, w jaki sposób jest poznawalne, a więc – co na jego temat da się w ogóle sensownie powiedzieć”<sup>11</sup>.

Z praktycznego punktu widzenia, najczęściej przedmiotem badań logicznych metaetyki są trzy rodzaje wypowiedzi etycznych:

- zdania opisowe, np. „każdy z nas woli pomagać ludziom będącym w potrzebie i ich wspierać”,
- oceny, np. „lepiej przemilczeć niektóre sprawy, niż powiedzieć jedno słowo za dużo”,
- normy, np. „jeżeli pragniesz być lubiany, musisz dotrzymywać danego słowa”.

#### 4. ETYKA A PRAWO

Etyka i prawo są i powinny pozostawać w ścisłych stosunkach. Ich wspólnym składnikiem są historycznie uformowane ideały moralne, inaczej nazywane prawem naturalnym. Stanowią one aksjologiczny fundament prawa oraz normatywny „szczyt” etyki. „Reguły etyczne prawa wpływają na treść, stosowanie i przestrzeganie prawa, a ponadto znajdują wyraz w wielu przepisach prawa cywilnego, karnego czy handlowego, a także administracyjnego”<sup>12</sup>. Stosunek etyki i prawa najlepiej widoczny jest w działalności instytucji publicznych. Autorzytet etyczny danej instytucji w dużym stopniu uzależniony jest od stopnia jakości prawa. Źle skonstruowane prawo, zbyt zawile i często ulegające zmianie reguły prawne zniechęcają urzędników do jego re-

spektowania. Staje się to usprawiedliwieniem oraz zachętą do obchodzenia prawa, z czasem łamania go. Urzędnicy znajdują się w najtrudniejszej sytuacji, gdy prawo jest niezgodne z regulami etycznymi, uznawanymi w danym kręgu społecznym. Na ogół prawo jest zinstytucjonalizowaniem zasad społecznych, mających moc wiążącą na danym terenie, jednak nie zawsze jest etyczne to, co jest zapisane w prawie. Nie zawsze zakres prawa zbiega się z obszarem etyki, o czym żaden z urzędników nie powinien zapomnieć<sup>13</sup>.

Trzeba zauważyć, że powyższa niezgodność ma dwie płaszczyzny. Pierwsza, czysto obiektywna – nie każda kwestia etyczna przejawia się w prawie i nie każdy aspekt prawny ma wymiar etyczny. Dla przykładu przepis, że po autostradzie można jeździć z nie większą prędkością niż 140 km/h, nie ma jakiegokolwiek wymiaru etycznego.

Druga płaszczyzna charakteryzowanej relacji dotyczy hierarchii wartości wiążącej w obszarze prawa i etyki, tzn. sytuacji zgodności lub niezgodności norm etycznych z normami prawnymi. Uniwersalnym przykładem takiej niezgodności mogą być reguły apartheidu w Republice Południowej Afryki. Obecnie urzędnik decydujący o eksmisji wielokrotnie staje przed trudnym dylematem moralnym<sup>14</sup>.

Co więcej, nie jesteśmy w stanie objąć przepisami całej płaszczyzny życia społecznego, w związku z tym prawo nigdy nie odnosi się w pełni do obecnej sytuacji i tym samym nie zawsze umożliwia rozwiązywanie szczegółowych przypadków. Brak właściwego przepisu prawnego lub możliwość pewnej dowolności w funkcjonowaniu administracji stwarza konieczność posłużenia się właściwą normą moralną przez urzędnika, bo jedynie jej przestrzeganie umożliwia społeczeństwu dalsze działanie. Należy wspomnieć o tym, iż społeczeństwo nie jest w stanie funkcjonować przez dłuższy okres bez oparcia na zasadach moralnych, dlatego też jedną z kwestii etyki urzędniczej jest udział w tworzeniu norm moralnych, odpowiednich do stale ulegającej zmianie sytuacji społeczno-ekonomiczno-prawnej<sup>15</sup>.

„Wszystkie działania urzędnicze można sklasyfikować według spełniania kryterium legalności i etyczności. Uzupełniając ten podział o uczynioną wcześniej uwagę, że nie zawsze obszar tego, co zgodne z prawem pokrywa się z obszarem tego, co etyczne, otrzymamy cztery grupy działań urzędniczych:

- działania legalne i etyczne,
- działania nielegalne i nieetyczne,
- działania legalne i nieetyczne,
- działania etyczne i nielegalne.

Pierwsza grupa – działania legalne i etyczne nie będzie przedmiotem dalszych naszych rozważań, gdyż jest to ten rodzaj działań urzędniczych, do osiągnięcia których cała administracja powinna dążyć, o czym też wszyscy marzymy jako członkowie społeczeństwa. Gdyby wszystkie działania urzędników rządowych oraz samorządowych były takie właśnie, to ani rządzący tym krajem, ani my nie mielibyśmy głębszych powodów do zajmowania się etyczną stroną działalności urzędniczej<sup>16</sup>.

Nie możemy tego powiedzieć o grupie działań nielegalnych i nieetycznych. Do tej grupy zaliczamy każdą decyzję podejmowaną przez przedstawicieli administracji publicznej w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami prawnymi oraz niespełniającą oczekiwań społecznych z punktu widzenia etyki. Standardowymi działaniami tej grupy są, bardzo niebezpieczne dla stabilności społeczeństwa, działania korupcyjne i inne przestępstwa urzędnicze<sup>17</sup>.

Do kategorii działań legalnych i nieetycznych zalicza się te, którym z perspektywy zgodności z prawem nie można nic zarzucić, ponieważ na ten temat często prawo milczy. Działaniem takim jest np. nierzetelność lub niegospodarność, czasami również konflikt interesów.

Nierzetelność to swoista niedokładność w wykonywaniu swoich obowiązków, ich lekceważenie – np. zła organizacja pracy, przedłużanie terminu podjęcia decyzji, nieczytelność w dokumentacji. Specyficzną postacią nierzetelności jest hiperformalizm. Jest to takie posługiwanie się przepisami prawa, które powoduje niemożność załatwienia danej rzeczy. Dzieje się tak z powodu mnożenia niepotrzebnych w konkretnej sprawie wymagań stawianych danej osobie.

Niegospodarność to nieodpowiednie gospodarowanie majątkiem, np. za wysokie nagrody dla urzędników, używanie służbowych samochodów dla celów prywatnych, rozrzutność itp. Część tych przypadków jest prawnie opisana i zakazana, innych prawo bezpośrednio nie zabrania. Niektóre przepisy są tak niejasne, że trudno przyporządkować je do określonej sytuacji.

Działania etyczne i nielegalne to te, które pod względem prawnym i proceduralnym nie

powinny zostać podjęte, jednak doszło do nich przez wzgląd na etyczny wymiar, np.: wydanie zaświadczenia nie zważając na brak podpisu osoby uprawnionej, przyznanie świadczeń z powodu trudnego położenia petenta, niejako wbrew bezduszności biurokratycznej<sup>18</sup>.

## ROZDZIAŁ II

### ISTOTA I POJĘCIE INTERESU W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

#### 1. „INTERES” W ZNACZENIU JĘZYKOWYM

Próbując zdefiniować pojęcie i istotę konfliktu interesów występujących w działaniach administracji publicznej, należy zacząć od potocznego, jak i encyklopedycznego znaczenia słowa „interes”.

„Pojęcie „interes” (łac. interest, interesse) – „być w czymś, brać w czymś udział”<sup>19</sup>; „sprawa lub sprawy dotyczące, obchodzące kogoś”<sup>20</sup> lub „jest rzeczą ważną, zależy na czymś, chodzi o coś (...)”<sup>21</sup> oraz „(...) quod interest – to, co kogoś dotyczy, obchodzi, zajmuje, pociąga; także to, co komuś dolega (...); to co istnieje jako przyczyna i czynnik uwagi, woli i działalności”<sup>22</sup>, zaczerpnięte z języka łacińskiego, jest jednym z podstawowych terminów socjologii. W języku potocznym oznacza „zależność pomiędzy osobą a wynikiem jakiejś toczącej się sprawy, polegającą na korzyści (także niewymiernej), jaką ta osoba może odnieść przy odpowiednim rozstrzygnięciu (rezultacie, wyniku) sprawy. Posiadanie interesu może objawiać się w czynnym uczestniczeniu w sprawie i oddziaływaniu na nią bądź w samym oczekiwaniu na rozstrzygnięcie”<sup>23</sup>. „Interes” to także „przedmioty lub stan rzeczy, których osiągnięcie jednostki lub grupy społeczne uważają za pożądane lub konieczne (...)”<sup>24</sup>.

Wskazać można także na inne, bez większego znaczenia dla naszych rozważań, potoczne rozumienia pojęcia „interes”, np. „firma przemysłowa, usługowa, sklep”, „postępowanie ukierunkowane na zysk, transakcja handlowa”. Wieloznaczność tego pojęcia oraz wielość jego zastosowań powodują, że jest ono definiowane w różnoraki sposób stosownie do potrzeb określonej dyscypliny.

Encyklopedyczna definicja „interesu” określana jest jako „pojęcie występujące w różnych naukach społecznych i różnie definiowane, związane z kategoriami «potrzeba» i «wartość». Ekonomia rozumie przez interes obiektywne stany rzeczy stanowiące przedmiot pożądań lub dążeń jednostek grup gospodarujących. W socjologii interes oznacza bądź pewne przedmioty, stany rzeczy, bądź zespół postaw i dążeń jednostek lub grup społecznych do osiągnięcia tych przedmiotów lub stanów rzeczy, ocenionych przez nie jako pożądane, cenne, a czasami konieczne i dla osiągnięcia których mobilizują aktywność i środki, które są do ich dyspozycji; w jednym i drugim przypadku ocena tego, co jest korzystne dla danej jednostki lub grupy społecznej, może być zgodna z przeświadczeniem tej jednostki lub grupy albo wynikać z kryterium zobiektywizowanego – maksimum udziału w określonych dobrach (wartościach) i zaspokojenia maksymalnej liczby ludzkich potrzeb, dających się zrealizować w określonych warunkach historycznych”<sup>25</sup>. Pośród przywoływanych synonimów pojęcia „interes” w większości przypadków pojawiają się słowa: «wartość», «potrzeba», «korzyść».

W nawiązaniu do niniejszej pracy konieczne jest skupienie się na jej wstępnym etapie na rozumieniu „interesu” przez pryzmat wymienionych powyżej «wartości», «potrzeb» i «korzyści».

#### 2. INTERES W JĘZYKU PRAWNYM I PRAWNICZYM

Występowanie pojęcia „interes” w doktrynie prawa jest efektem używania tego terminu przez ustawodawcę, jak i organy administracji publicznej. Jednak w obecnym porządku prawnym, orzecznictwie sądowym i doktrynie prawniczej brakuje jednolitego rozumienia „interesu”.

Nauki prawne stanowią fragment nauk humanistycznych, wobec czego wykorzystują ugruntowane w innych dziedzinach znaczenia i przystosowują do własnych potrzeb. Można powiedzieć, że termin „interes” w doktrynie prawniczej opiera się na pojmowaniu interesu w ujęciu psychologicznym lub psychologiczno-socjologicznym. Według R. Longchamps de Berier interes to „subiektywnie odczuwalna potrzeba”<sup>26</sup>. Podobnie T. Rowiński uważa, iż „zdaje się nie ulegać wątpliwości, że słowo in-

teres ma coś wspólnego z potrzebą, wartością, z dobrem i z korzyścią, oraz że słusznie było i jest do pojęć tych najczęściej sprowadzane<sup>227</sup>. Jednak W. Broniewicz twierdzi, że „potrzeba tym się różni od interesu, że ma charakter obiektywny, podczas gdy interes jest subiektywnym doznaniem danego podmiotu”<sup>228</sup>. „(...) w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1933 r., interes to istniejące lub przyszłe dobro materialne lub osobiste albo idealne, związane z organizacją życia zbiorowego i prawidłowością jego funkcjonowania”<sup>229</sup>. Mimo wielu występujących definicji „interesu” jest on jednym z najbardziej wieloznacznymi, dokładnie nieokreślonych i rozumianymi w różnoraki sposób terminów. Należy on także do grupy pojęć nieostrych i klauzul generalnych.

Obecnie obowiązującą definicję „interesu” wprowadzili H. Groszyk i A. Korybski twierdząc, że „przez interes (...) będziemy rozumieli ujawnioną w określonej strukturze społecznej i uświadomioną potrzebę, wychodząc z założenia, że u podstaw określonych, świadomych zachowań jednostek bądź grup społecznych leżą zawsze jakieś uświadomione potrzeby tych podmiotów”<sup>230</sup>.

Pojęcie interesu występuje w różnych obszarach porządku prawnego i jest kategorią prawną związaną z prawnym położeniem adresata norm prawnych. To również kategoria faktyczna i w tej formie kształtuje się jako miara treści w procedurach prawodawczych.

L. Leszczyński zaznacza, że pojęcie interesu obecne jest w każdej gałęzi prawa, jest zatem kategorią uniwersalną w porządku normatywnym. Przejawia się to w występowaniu interesu w prawnych regulacjach krajowych, jak i prawnomiędzynarodowych.<sup>31</sup>

Słowa i zwroty z użyciem pojęcia interes oraz ich synonimy stosowane są w obowiązujących aktach normatywnych. Dane określenia wielokrotnie pojawiają się w ciągu aktów prawnych. Dla przykładu, w kodeksie postępowania administracyjnego są aż trzydzieści trzy sformułowania zawierające słowo „interes”. Jednak akty prawne obejmują swą treścią różne kategorie „interesu”, przedmiotowe i podmiotowe, jak np.: interes strony, słuszny interes obywateli, interes prawny, interes publiczny, interes majątkowy, interes społeczny, sporne interesy itp.<sup>32</sup>.

Można uznać za celowe to, iż w prawie administracyjnym zasadniczo brakuje ogólnej charakterystyki interesu jako kategorii nor-

matywnej. Jednak w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) nastąpiła próba definicji interesu. W art. 2 pkt 4 powyższej ustawy prawodawca ustalił, że „należy przez to [interes publiczny – przyp. aut.] rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z gospodarowaniem przestrzennym”<sup>33</sup>.

### 3. KATEGORYZACJA PODMIOTOWA INTERESÓW W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

#### A. Interes publiczny, interes społeczny

M. Wyrzykowski w swych pracach uznał konieczność zauważania powiązań między prawem a życiem społecznym. Uzasadnił swoją myśl następująco: „Jeżeli bowiem zadaniem nauk społecznych jest opisywanie rzeczywistości społecznej i tworzenie uogólnień teoretycznych, to nauki prawne, zwłaszcza w części dotyczącej prawa publicznego, nie mogą nie uwzględniać dorobku innych nauk społecznych”<sup>34</sup>. Twierdził również, że pojęcie interesu publicznego jest „zjawiskiem natury politycznej i jednocześnie kategorią normatywną”<sup>35</sup>.

Większość uczonych z zakresu problematyki interesu publicznego twierdzi, iż określenie to ulega zmianie w powiązaniu ze zmianą czasu i czynników historycznych. Zmianie ulega również treść tego pojęcia w zależności od gałęzi prawa lub określonego działu prawa administracyjnego. E. Modliński uważa iż, „(...) ujęcie publicznego interesu w pewien jednolity system jest niemożliwe. Wymogi interesu publicznego ulegają bowiem zmianie w każdej nieomal instytucji prawnej”<sup>36</sup>. Interes publiczny stanowi fundament działania administracji, uzasadnia realizację jej poczynań. Można zatem stwierdzić, że interes publiczny to interes ogółu społeczeństwa i można go odnieść do dużej liczby konkretnych adresatów wspólnie uznawanych za jeden podmiot.

W literaturze często zaznacza się, że interes publiczny, połączony z pojęciem „interes społeczny”, nie powinien być utożsamiany z interesem administracji, ponieważ interes publiczny ma pomagać w realizacji interesu indywidualnego, a nie na odwrót<sup>37</sup>. „Interes publiczny” zalicza się do grupy pojęć nieostrych, jednak zaznaczając jego funkcjonalny charak-

ter, jesteśmy w stanie definiować go dość precyzyjnie, ponieważ określa on pole dozwolonej działalności administracji publicznej.

Określenie interesu publicznego znaleźć można w 86 obowiązujących ustawach, w których jedynie wskazuje się na jego obecność, natomiast nigdy pojęcie to nie zostaje zdefiniowane. Prawo na wyższym szczeblu nigdy nie zdoła opisać tego, co jest w interesie publicznym. Ustawodawca daje zatem szansę organom administracji publicznej do uzupełniania treści pojęć nieostrych, zastosowania uznania administracyjnego i oceny interesów. Z powyższego wynika, iż kategorię „interesu publicznego” możemy przyjąć za odesłanie pozajuridyczne. Jej treści nie wyznacza przepis prawny, tylko podmiot decydujący w danej sprawie, upoważniony ustawowo do tego rodzaju działania.

Patrząc pod kątem orzecznictwa sądowego, to określenie „interesu publicznego” jest kategorią, do której sąd się odnosi, akcentując częściej jego funkcję, aniżeli treść. Odwołując się do „interesu publicznego” identyfikuje się go z „interesem zbiorowości”, „dobrem publicznym”. W orzecznictwie sądowym można natknąć się na skonkretyzowanie relacji pomiędzy interesem publicznym a prywatnym<sup>38</sup>. W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. III SA/Wa 1471/04 możemy przeczytać: „Interes publiczny (...) powinien być oceniany z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa (...). Niemożność jednoznacznego zdefiniowania tego pojęcia powoduje, że w każdym indywidualnym przypadku jego znaczenie może uwzględniać różne aspekty wskazanych wyżej wartości”<sup>39</sup>.

## B. Interes indywidualny, interes prywatny

W przeciwieństwie do „interesu publicznego”, „interes prywatny” jest zdecydowanie łatwiej zdefiniować. Interes indywidualny traktować można jako stosunek pomiędzy jakimś obiektywnym stanem rzeczy a oceną tego stanu pod względem korzyści, jakie dzięki niemu może mieć jednostka<sup>40</sup>. Nie zachodzą tu żadne niejasności, iż mowa o interesie jednostkowym w takim znaczeniu, że sprzyja on realizacji dobra, przyczynia się do powstawania korzyści lub dodaje wartości danej jednostce. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż pod terminem „jednostka” w tym znaczeniu możemy rozumieć

osobę fizyczną, rodzinę, jak również „każdy podmiot, który można zindywidualizować w prawnym tego słowa znaczeniu”<sup>41</sup>, tzn. osobę prawną, partię polityczną, organizacje społeczne czy jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego, które to nie posiadają osobowości prawnej.

Mimo faktu, że podstawowym celem funkcjonowania administracji jest dobro człowieka, to interes innych jednostek jako społeczności może mieć wpływ na rozmiar i sposób ochrony konkretnego interesu indywidualnego. W pewnych okolicznościach nie ma innej możliwości, niż wcześniejsza ochrona interesu zbiorowego w celu zagwarantowania interesów indywidualnych<sup>42</sup>.

Interes jednostki w poszczególnych aktach prawnych jest ujmowany w różny sposób, np.: „osoba zainteresowana”, „słuszny interes strony”, „ważny interes strony”.

„Tymczasem, z punktu widzenia konfliktu interesów, środek ciężkości należy skoncentrować na interesie indywidualnym, rozumianym jako prywatny interes jednostki uprawnionej i zobowiązanej jednocześnie do ochrony interesu publicznego, nie zaś na interesie indywidualnym, powszechnie rozumianym, jako „interes strony”, przez pryzmat kategorii przedmiotu (interes prawny, interes faktyczny)”<sup>43</sup>.

## C. Relacje interesów

Istnieją trzy możliwe typy relacji, które można dostrzec między interesem indywidualnym a interesem publicznym. Pierwszy to pogląd J. Jendroški, mówiący o niesprzeczności interesów i potrzebie znalezienia słusznego interesu w danej sprawie, poprzez procedurę administracyjną, której celem jest ochrona zarówno interesu indywidualnego, jak i publicznego. Autorem drugiego poglądu jest W. Dawidowicz. Według jego koncepcji istotą postępowania administracyjnego jest „indywidualny interes strony (dając jemu przewagę), mimo że stosowane w postępowaniu administracyjnym przepisy prawa administracyjnego zawierają rozwiązania, które pozwalają organowi prowadzącemu postępowanie podejmować rozstrzygnięcia podyktowane (...) interesem publicznym”<sup>44</sup>. Trzeci pogląd A. Jaroszyńskiego sprowadza się do ogólnej przewagi interesu społecznego. Jest to jedna z ogólnych zasad prawa administracyjnego<sup>45</sup>.

O przewadze interesu publicznego nad prywatnym pisali nie tylko dogmatycy prawa, ale



też polska judykatura XX wieku. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 czerwca 1981 r. stwierdził, że „treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną”<sup>746</sup>.

Obecnie przeważają stanowiska uznające oba interesy za jednakowo chronione, gdzie funkcją administratora jest wyważenie i zbalansowanie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w sprawie stosunku interesu prywatnego do publicznego, np.: „Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. (...) Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym”<sup>747</sup>.

W procesie działania administracji poprzez stosowanie klauzul generalnych interesu publicznego i indywidualnego powstają pewne luzy decyzyjne mające postać aksjologiczną. Zakres tych luzów wynika z przepisów prawa i charakteru procesu jego stosowania. Możliwa jest zatem pewnego rodzaju swoboda w kwalifikacji prawnej sytuacji faktycznej w konkretnej sprawie. W obecnych czasach organy administracji publicznej powinny zawsze dokładnie wyważyć obydwie grupy interesu, przyznając pierwszeństwo temu, który na to zasługuje.

Wydawać się może, że aktualnie interes publiczny powinien być określeniem nadrzędnym w sytuacjach, gdy prawodawca implikuje do porządku prawnego metody polegające na przeciwdziałaniu konfliktom interesów.

Każdy z nas reprezentuje jakieś interesy prywatne, które obejmować mogą troskę o własne dobro, dobro najbliższych bądź osób trzecich (np. przełożonego, znajomych, współpracowników). Jeżeli troska o tego rodzaju dobro prywatne jest przejawiana przez petenta administracji, to jest to coś naturalnego, niewywołującego konfliktów interesów, które pojawiają się, gdy troskę tę wyraża osoba upoważniona i zobowiązana do dbałości o interes publiczny<sup>48</sup>.

Mówiąc o relacjach, jakie istnieją lub mogą powstać między interesami, należy zauważyć, że interes prywatny czy indywidualny może być określany jako jeden z interesów wskazywanych przez pracowników administracji publicznej. Nawiązując do celu niniejszej pracy jest to druga kategoria w relacji do interesu pu-

blicznego, który jest przedmiotem wyjątkowej troski i ochrony.

## ROZDZIAŁ III

### DYLEMATY ETYCZNE PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

#### 1. RODZAJE DYLEMATÓW ETYCZNYCH

„Dylemat etyczny to sytuacja, w której urzędnik konfrontując co najmniej dwie role, zobowiązania, obowiązku, prawa czy wartości nie może się do nich jednocześnie zastosować i musi dokonywać pomiędzy nimi wyboru”<sup>749</sup>.

Każdy z nas ma jakieś podstawowe moralne obowiązki, które są wynikiem naszego osobistego systemu wartości. Posiadamy również pewne konkretne obowiązki, które są rezultatem szczególnej pozycji, w jakiej obecnie się znajdujemy z powodu wykonywanego zawodu (np. żołnierze, prezydent, minister, burmistrz, lekarz itd.). Niekiedy reguły etyki wymagają od urzędnika, według jego własnego odczucia, niewłaściwego zachowania.

Według B. Kudryckiej, pracownik administracji musi sprawować pięć ról, które mogą się wzajemnie wykluczać. „Urzędnik jest więc:

- pracownikiem urzędu administracji (a więc uwikłanym w zależności służbowe),
- profesjonalistą (wykonawcą określonego zawodu),
- działającym w imieniu państwa (jednostki samorządu terytorialnego),
- działającym w imieniu ogólnie rozumianego społeczeństwa lub społeczności lokalnej,
- osobą prywatną.

Pomiędzy przedstawionymi rolami może wystąpić co najmniej 10 potencjalnych form prawdopodobnych konfliktów, które mogą kreować dylematy urzędnika”<sup>750</sup>.

Możliwe formy konfliktów to:

- A. Profesjonalista przeciwko samorządowym organom uchwałodawczym lub organom władzy ustawodawczej. Jako zawodowiec, pracownik urzędu może być zdania, że polityka rządu lub rady jest niewłaściwa.
- B. Profesjonalista przeciwko społeczności. Korzyścią dla społeczeństwa mogłoby być utrzymywanie darmowej, finansowanej przez państwo komunikacji miejskiej. Natomiast profesjonalista dobrze wie, że takie

- działania są niekorzystne i nieopłacalne na przykład dla gminy.
- C. Profesjonalista przeciwko osobie prywatnej. Pracownik administracji zajmujący się pomocą rodzinie, opieką społeczną musi, jako specjalista w danej dziedzinie, udzielać porad petentom, bez względu na to, czy pozostaje to w sprzeczności z jego osobistymi przekonaniem.
- D. Profesjonalista przeciwko pracownikowi urzędu. Konflikt może pojawić się, gdy urzędnik, jako osoba należąca do związków zawodowych bierze udział w akcji, która z zawodowego punktu widzenia może być niekorzystna dla urzędu.
- E. Działający w imieniu samorządowych organów uchwałodawczych lub organów władzy ustawodawczej przeciwko społeczności. Rada może pozostawać w sporze z lokalną społecznością.
- F. Działający w imieniu samorządowych organów uchwałodawczych lub organów władzy ustawodawczej przeciwko osobie prywatnej. Rząd lub parlament tworząc nowe prawa może domagać się od urzędnika działań, które niekoniecznie muszą się pokrywać z jego osobistymi przekonaniem.
- G. Działający w imieniu władzy ustawodawczej lub organów samorządowych przeciwko pracownikowi urzędu. Działania rady miejskiej mogą pozostawać w konflikcie z poglądami pracownika urzędu.
- H. Działający w imieniu społeczności przeciwko pracownikowi urzędu. Obowiązki urzędnika mogą kolidować z potrzebami społeczności.
- I. Działający za społeczność przeciwko osobie prywatnej. Działania, zapotrzebowanie i zadania wspólnoty lokalnej mogą kolidować z osobistymi poglądami i wiarą urzędnika.
- J. Pracownik urzędu przeciw osobie prywatnej. Osobiste przekonania danej osoby mogą pozostawać w konflikcie z jej obowiązkami jako pracownika.

W obszarze działalności urzędniczej można wyodrębnić dwa rodzaje dylematów:

- dylemat lojalnościowy,
- dylemat moralny<sup>51</sup>.

Dylematem lojalnościowym możemy nazwać sytuację kiedy pracownik urzędu musi dokonać trudnego wyboru, czy ma być lojalny wobec obywateli, czy wobec państwa, np. czy pod wpływem nacisku ze strony rządzących ma zmienić swoje praktyki na takie, co do

których ma pewność, że nie będą one odpowiednio służyć obywatelom. Kolejny problem pojawia się, gdy urzędnik ma wybrać, czy być lojalnym wobec obywateli, czy wobec instytucji zatrudniającej go, czy powinien bronić interesu obywatela, czy urzędu?<sup>52</sup>

Dylemat moralny to patowe położenie urzędnika, który nie jest w stanie swym działaniem zaspokoić jednocześnie dwóch pozytywnych zasad moralnych lub wartości. Jest zmuszony wybrać tylko jedną z nich. Najczęściej przyczyną powstania takiego dylematu jest występująca niezgodność między etyką a prawem<sup>53</sup>.

## 2. KONFLIKT I KONFLIKT INTERESÓW

### A. Pojęcie i typologie konfliktu

Konflikt może być definiowany w różny sposób. W najszerszym swoim znaczeniu obejmuje pojęcie rywalizacji, konkurencji, sprzeczności, walki, protestu. W encyklopedycznym znaczeniu „konflikt to wszelkie zetknięcie się sprzecznych dążeń”<sup>54</sup>. W wąskim znaczeniu konflikt to sprzeczność zachowań.

W znaczeniu politycznym konflikt to „walka dwóch lub więcej podmiotów polityki, posiadających wzajemnie sprzeczne interesy i zmierzających do osiągnięcia pozytywnie wartościowanych dóbr materialnych i niematerialnych poprzez zdobycie, utrzymanie i sprawowanie władzy – przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości działania, zneutralizowaniu lub zniszczeniu oponenta”<sup>55</sup>. W procesie badań nad pojęciem konfliktu należy uwzględnić jego psychospołeczne i socjologiczne znaczenie. W znaczeniu psychospołecznym konflikt „odnosi się do napięć powstających w wyniku uświadomienia sobie przez podmioty konfliktu przeciwstawności dążeń”<sup>56</sup>. Socjologiczna definicja konfliktu zaznacza strukturalną niezgodność, znajdującą się w sytuacji konfliktowej, która polega na niezdolności do realizacji wszelkich interesów jednocześnie.

W teorii konfliktu zaznacza się obecność dwóch lub więcej podmiotów i wyróżnia się ich działania, które są wynikiem sprzecznych interesów. Różni autorzy wskazują na odmienne znaczenia i podziały konfliktów, które z perspektywy dyskusji nad konfliktem interesów w administracji publicznej są często niezadowolające i zbyt skromne. Najważniejszym z punktu widzenia moich rozważań jest aspekt powstania konfliktu intrapersonalne-

go<sup>57</sup>. Odpowiednia w tym miejscu jest definicja M. Deutscha, który twierdzi, że „konflikt istnieje wszędzie tam, gdzie pojawiają się sprzeczne dążenia lub czynności. Sprzeczności te przejawiać się mogą bądź w postaci napięcia wewnętrznych, bądź w postaci rywalizacji między osobami lub grupami o określone dobra i wartości”<sup>58</sup>. R. Dahrendorf ukazuje złożoną typologię konfliktów i podkreśla możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy dwoma rolami reprezentowanymi przez jedną osobę<sup>59</sup>.

## B. Konflikt interesów

Odmienne interesy, jak również kolizja tych interesów występują w każdej dziedzinie życia społecznego i publicznego. To samo w sobie nie jest niczym dziwnym. W codziennym życiu prywatnym, jak i zawodowym dokonuje się różnych wyborów umotywowanych celami, które chcemy osiągnąć. „Sytuacje konfliktowe w administracji publicznej rodzą się wówczas, gdy celem realizacji zadań publicznych lub środkiem do realizacji zadania publicznego jest lub może być interes prywatny (osobisty, partyjny, osoby trzeciej, o charakterze finansowym lub pozafinansowym), funkcjonariusza publicznego, a nie interes publiczny lub, gdy troska o realizację prywatnego interesu przeważa lub potencjalnie może przeważać nad troską o realizację interesu publicznego”<sup>60</sup>.

Kwestia stronniczości w funkcjonowaniu władzy publicznej jest problemem istnienia konfliktu interesów, który często identyfikowany jest ze zjawiskiem korupcji. Jednak w rzeczywistości jest to zjawisko o dużo szerszym zasięgu.

W obecnych czasach podstawowym źródłem korupcyjnych zachowań jest właśnie konflikt interesów. A. Kojder zauważa, iż „Przywłaszczanie zasobów publicznych oraz takie ich wykorzystywanie w celu uzyskania prywatnej korzyści przybiera w dobie obecnej najrozmaitsze formy. Przekupstwo, sprzedajność, protekcjonizm, nepotyzm, nadużywanie zajmowanego stanowiska do osobistych celów, nieuczciwe pośrednictwo oraz poświadczanie nieprawdy to najczęstsze działania korupcyjne, których przyczyną sprawczą jest nierządno konflikt interesów”<sup>61</sup>.

B. Kudrycka wskazuje, że w obecnym społeczeństwie zmodernizowane miejsca pracy urzędników wprowadzają ich do zawilej sieci stosunków systemowych i zależności wewnętrznych, gdzie dużym problemem jest określenie odpowiedzialności. W takim świe-

cie administratorzy ciągle stykają się z wykluczającymi się wzajemnie potrzebami zbiorowymi, aż ostatecznie przestają być na nie wrażliwi<sup>62</sup>.

Omawiając pojęcie konfliktu interesów w administracji publicznej, należy wskazać dwie płaszczyzny jego występowania, tj.: sferę wewnętrzną, lojalnościową, angażującą jeden podmiot, ale dwa interesy, i zewnętrzną, obejmującą dwa (lub więcej) podmiotów i dwa (lub większą liczbę) interesów.

Pierwsza z tych płaszczyzn dotyczy tematu mojej pracy. W tej sferze występuje sprzeczny stosunek pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, który sam w sobie nie jest do pogodzenia. Zrealizowanie jednego interesu uniemożliwia zrealizowanie drugiego, podczas gdy interes publiczny jest traktowany jako interes o charakterze priorytetowym.

Druga z płaszczyzn nie eliminuje możliwości przypisania obu interesom jednakowej wagi. Rozstrzygnięcie konfliktu polega zatem na rozważeniu obu interesów i wybranie tego, który zdaniem urzędnika powinien posiadać szczególną ochronę.

Mimo wszystko należy zauważyć, iż konflikt interesów w sferze wewnętrznej jest dylematem etycznym jedynie do określonego etapu, a to z uwagi na fakt, że narzędzia i metody niwelujące go, zapobiegające jego powstawaniu, rozwiązujące go, należą do zasobu działań organów administracji publicznej. W takiej sytuacji ta płaszczyzna konfliktu ulega uzewnętrznieniu. Istotą niniejszych rozważań jest „taki konflikt interesów, który ma miejsce wówczas, gdy osoba pełniąca funkcję w administracji lub działająca w imieniu lub z upoważnienia organu administracji publicznej zobowiązana jest – w wyniku zewnętrznych okoliczności lub własnych działań – do podwójnej lojalności; zatem powinna realizować cele i podejmować działania, których jednoczesne osiągnięcie nie jest możliwe w pewnej sytuacji”<sup>63</sup>. Inaczej to ujmując, osoba występująca w imieniu administracji publicznej ma do rozstrzygnięcia konfliktu interesów, gdy postępując korzystnie dla siebie lub innego podmiotu, któremu jest np. podporządkowana, działa lub może działać przeciwko interesowi innego podmiotu, wobec którego też powinna zachować lojalność. Według B. Kudryckiej urzędnik przeżywa konflikt interesów przeciwstawiając interes osobisty interesowi publicznemu, w momencie kiedy interesy te się wzajemnie wykluczają. Konflikt

interesów to również działalność we własnym interesie, interesie osoby trzeciej lub bliskiej osoby, które pozostają w sprzeczności z interesem publicznym<sup>64</sup>.

Z powyższego wynika, iż pojęcie konfliktu nie jest jednoznaczne i proste, dlatego też warto dokonać choćby pobieżnej kategoryzacji konfliktu pod kątem jego rodzajów i postaci. Z uwagi na powyższe można wyróżnić trzy rodzaje konfliktu interesów.

Pierwsza z postaci konfliktu interesów to postać faktyczna. Mamy z nią do czynienia, gdy pracownik administracji publicznej rozstrzygając jakąś sprawę lub biorąc udział w przygotowaniu jej rozstrzygnięcia ma interes dotyczący kierunku jej rozstrzygnięcia, tzn. znajduje się w sytuacji konfliktu interesów.

Drugi rodzaj konfliktu – realny konflikt interesów występuje, gdy pracownik urzędu rozstrzygając sprawę lub biorąc udział w jej rozstrzygnięciu może mieć interes w ostatecznym kształcie jej załatwienia albo też może być odbierany przez inne osoby jako mający interes. W tej sytuacji konflikt interesów obejmuje ewentualność działania w interesie prywatnym, osoby bliskiej lub osoby trzeciej przy domniemaniu pierwszeństwa interesu prywatnego przed publicznym.

Ostatnia, trzecia z postaci konfliktu interesów to forma potencjalna, z którą mamy do czynienia, gdy istnieje chociażby teoretyczna szansa na to, iż w przyszłości troska o interes osobisty weźmie górę nad dbałością o interes publiczny. W konflikcie interesów o tym charakterze wyznacznikiem jest obawa o sposób przyszłego działania urzędnika<sup>65</sup>.

We współczesnych czasach można zauważyć tendencję, że nie sam konflikt interesów, a „działanie w warunkach konfliktu interesów” niweluje przestępstwa i inne postaci korupcji, tj. łapownictwo, przekupstwo, kupowanie stanowisk. Jest to mniej zauważalne i trudniejsze do wychwycenia, a co za tym idzie korzystniejsze z perspektywy osób znajdujących się w sytuacji konfliktu interesów<sup>66</sup>.

### C. Konflikt interesów w świetle regulacji prawnych

Jak już wspominałam, istnieją związki między korupcją a działaniem w warunkach konfliktu interesów, jednak w odróżnieniu od korupcji, konflikt interesów póki co nie doczekał się w prawie polskim swojej definicji, podobnie zresztą jak w innych krajach.

W rozumieniu art. 1 ust. 3 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym korupcją jest „obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”<sup>67</sup>.

Przytaczając art. 2 Cywilnoprawnej konwencji o korupcji należy zauważyć, że „korupcja to żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”<sup>68</sup>.

W tym miejscu ważnym jest też wspomnieć o Prawnikarnej konwencji o korupcji, która nakazuje stronom konwencji uznania swoim prawem wewnętrznym za przestępstwo ciągu zachowań dotyczących przekupstwa „krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą (...), sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych, a także: handel wpływami, przekupstwo w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych i przestępstwa księgowo”<sup>69</sup>.

Obecnie wkomponowuje się definicje konfliktu interesów i metody jego rozstrzygania w akty o charakterze generalnym, np. rekomendacje, konwencje, rezolucje, które zasadniczo dotyczą korupcji. Dzieje się to na dwa sposoby: bądź poprzez formułowanie definicji konfliktu interesów jako powodów, motywów oraz skutków korupcji, bądź wejście w życie przepisów ograniczających konflikt interesów – bez podawania definicji tego pojęcia.

Uregulowania prawne w tym zakresie głównie mają postać tzw. przepisów soft law – niewiązujących, mających jedynie charakter swojego rodzaju wytycznych.

Aktualnie kierowanie rozwojem konfliktów interesów jest głównym czynnikiem sprawczym hamującym korupcję jako taką. Dostrzec można ciągły wzrost liczby tworzonych strate-

gii antykorupcyjnych zarówno o zasięgu krajowym, jak i globalnym<sup>70</sup>.

#### D. Sposoby zapobiegania konfliktom interesów

Doświadczenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych wskazuje na mnogość narzędzi, które mają za zadanie ograniczać występowanie przypadków konfliktu interesów. Główną rolę zajmują regulacje prawne. Polskie przepisy prawne dotyczące tego zagadnienia nie są przejrzyste, spójne ani usystematyzowane. Zawiera je przykładowo art. 24 i 25 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 17 ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Problem konfliktu interesów jest w polskich przepisach prawnych uregulowany bardzo wrywkowo. Nie jesteśmy w stanie znaleźć aktu prawnego regulującego tę kwestię kompleksowo<sup>71</sup>.

W prawie amerykańskim można wyróżnić dwa typy przepisów dotyczących konfliktu interesów. Pierwszy z nich to przepisy wskazujące sankcje karne za przyzwolenie na powstanie konfliktu interesów, które wyliczają działania zakazane urzędnikom, w innym przypadku podlegają oni odpowiedzialności karnej. Drugi typ przepisów to normy procedury administracyjnej, których naruszenie powoduje sankcje dyscyplinarne. W obu przypadkach rozstrzygnięcia powinny być wolne od wszelkich wpływów, oparte wyłącznie na podstawach merytorycznych, wolne od oddziaływań rodzinnych, przyjacielskich. Urzędnicy powinni unikać społecznych, finansowych lub politycznych nacisków, które mogłyby nadszarpnąć jego uczciwość, obiektywizm czy niezależność<sup>72</sup>.

#### 3. DYLEMATY LOJALNOŚCI

Na początku należy zaznaczyć, że administracja publiczna wymaga lojalności. Urzędnik musi popierać działania urzędu, jego strukturę, normy wewnętrzne i zasady funkcjonowania. Lojalność organizacyjna jest skutkiem wyższości „imperatywu organizacyjnego”, co powoduje, że każde działanie jednostki powinno wzmacniać tę organizację. To natomiast prowadzi do utraty zdolności do podejmowania niezależnych decyzji, samodzielnych osądów<sup>73</sup>.

Nieodłącznym elementem dylematu lojalności jest konflikt lojalności, który powstaje wtedy, gdy wartości i cele organizacji nie zga-

dzają się z wartościami etycznymi grup profesjonalnych czy partii politycznych.

Pierwszym z konfliktu jest konflikt między lojalnością organizacyjną a lojalnością profesjonalną. Najważniejszą różnicą między lojalnością profesjonalną a organizacyjną jest fakt, że profesjonalści mogą posługiwać się uznaniem wewnątrz swojego zakresu kompetencji. Natomiast organizacja administracyjna chce, aby nie wychodzili poza zarządzenia wydane przez ich zwierzchników<sup>74</sup>. W tym podziale dylematów lojalności głównym problemem są profesjonalne dobro i normy zawodowe. Profesjonalści powinni dążyć do celu, aby normy organizacyjne i wartości profesjonalne zbiegały się ze sobą i się uzupełniały, chociaż nie zawsze się tak dzieje<sup>75</sup>.

Drugi pojawiający się konflikt to lojalność polityczna versus lojalność organizacyjna. Między lojalnością polityczną a organizacyjną mogą także pojawiać się konflikty. Jednak uważa się, że pierwszeństwo w konflikcie ma lojalność wobec urzędu.

Ostatni z konfliktów to konflikt między lojalnością organizacyjną a lojalnością wobec dobra publicznego. Wielu urzędnikom może się wydawać, że lojalność organizacyjna jest synonimem lojalności wobec dobra publicznego, ponieważ wykonywanie poleceń przełożonych zastępuje realizację innych obowiązków w interesie publicznym. Urzędnicy akceptując zajmowane stanowisko podporządkowują się, aby służyć społeczeństwu, ponieważ lojalność organizacyjna jest częścią etycznej administracji. Jednostka powinna rozważyć, które ze zobowiązań powinno wywrzeć wpływ na jej etyczne decyzje<sup>76</sup>.

W wielu przypadkach ochrona własnej kariery jest jednym z czynników, który wpływa na priorytetowy charakter organizacyjnej lojalności przed lojalnością wobec społeczeństwa. Dlatego też bardzo często lojalność organizacyjna jest pojmowana skrajnie, co wywiera wpływ na etyczne decyzje jednostek.

## ROZDZIAŁ IV KORUPCJA

### 1. POJĘCIE KORUPCJI

Wykonywanie funkcji publicznych związane jest z pewnymi ograniczeniami służącymi

zapobieganiu zjawiskom korupcyjnym. Mają one na celu przeciwdziałanie sytuacjom wykorzystywania zajmowanego stanowiska do uzyskiwania prywatnych korzyści. W tym przypadku korupcja traktowana jest jako wypadkowa zbyt szerokich kompetencji, perspektywy osiągnięcia nieuczciwego zysku, a także miernej jawności i sposobów kontroli działalności w sferze publicznej<sup>77</sup>.

Jak dotąd pojęcie korupcji nie zostało zdefiniowane w prawie polskim. Trudno znaleźć jakikolwiek obowiązujący przepis prawny, który posługiwałby się tym określeniem wprost. Współcześnie korupcję kojarzy się przede wszystkim z łapownictwem, jednak musimy pamiętać, że jej postać i charakter są bardziej złożone i skomplikowane<sup>78</sup>.

Korupcję można określić jako wielowątłowe zjawisko, którego nie jesteśmy w stanie uniwersalnie zdefiniować. Jego rozumienie zależy zarówno od kontekstu badawczego, jak i instytucji posługujących się danym znaczeniem. Inaczej dostrzegają je psychologowie, etycy, socjologowie, prawnicy czy historycy.

Według polskich słowników i encyklopedii korupcja pochodzi od łacińskiego słowa *corruptio*, co oznacza przekupstwo, zepsucie. Korupcja objawia się w demoralizacji urzędników organów państwowych lub społecznych, którzy coraz częściej przyjmują łapówki. Zjawisko korupcji wiąże się z otrzymywaniem osobistych lub też materialnych korzyści w zamian za postępowanie z korzyścią dla kogoś, naruszając najczęściej prawo lub regulamin<sup>79</sup>. Korupcję możemy postrzegać w płaszczyźnie etycznej, wyrażającej „zepsucie” władzy publicznej, a także w płaszczyźnie prawnej – „przekupstwa”, co z kolei wskazuje na postępowanie niezgodne z prawem.

Trzeba także wspomnieć o fakcie rozróżniania korupcji w wąskim znaczeniu, stosowanej na użytek materialnego prawa karnego, od korupcji w znaczeniu społeczno-ekonomicznym. Podział ten został wprowadzony z uwagi na wymagania precyzyjnego, jednoznacznego języka w prawie karnym. Natomiast dla celu zapobiegania zjawisku korupcji wystarczy użyć ogólnego, mniej precyzyjnego pojęcia<sup>80</sup>.

Korupcja w ogólnym znaczeniu nie jest pojęciem pochodzącym z języka prawnego. Jej skład stanowią także postaci korupcji, które nie zostały spenalizowane w kodeksie karnym, a ich popełnienie jedynie narusza zasady moralności, kultury, etyki<sup>81</sup>.

„A. Kojder określa, że istota korupcji sprowadza się do takiej wymiany dóbr, usług lub innych świadczeń, która jest korzystna dla zaangażowanych w nią stron, naruszających przy tym jakąś normę prawną, dobro materialne lub symboliczne. Warunkiem koniecznym (...) do zaistnienia transakcji o charakterze korupcyjnym jest jej utajnienie ze względu na nieformalność umowy. Strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie według zasady „daję, abys dał” (...). Partnerami układu korupcyjnego są zawsze „dawca” i „biorca”, którymi kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści (...). Zysk z takiej transakcji jest równy uzyskanej korzyści pomniejszonej o poniesione koszty”<sup>82</sup>.

Zachowania korupcyjne mogą mieć postać okazjonalną bądź ciągłą. W pierwszej sytuacji do uzyskania korzyści dochodzi dzięki jednej tylko transakcji, która zaspokaja kontrahentów na dłuższy czas. W drugim przypadku konieczne jest dokonanie większej liczby transakcji, aby osiągnąć oczekiwany efekt. Kształtuje się podczas tych działań pewna zależność, zgodnie z którą zwiększa się częstotliwość wzajemnego oddziaływania uczestników transakcji, im mocniejsze powiązania się między nimi tworzą. Utrwalenie korupcyjnych zachowań w skali globalnej wynika z faktu uzyskiwania wysokich korzyści przez kontrahentów przy niewielkim ryzyku i ponoszonych kosztach<sup>83</sup>.

W polskich przepisach prawnych za definicję legalną korupcji uznaje się definicję zawartą w Cywilnoprawnej konwencji o korupcji z 4 listopada 1999 r. omówioną już we wcześniejszej części pracy. Podobną definicję podaje także ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>84</sup>.

## 2. FORMY KORUPCJI

Korupcja jest obecnie tak rozpowszechniona, że dotyczy niemal każdej dziedziny naszego życia, np. usług, dóbr materialnych, zachowań, stanowisk.

Pierwszym gatunkiem korupcji jest korupcja urzędnicza. Polega ona na działaniu urzędników, którzy przyjmują łapówki od swoich petentów załatwiających sprawy urzędowe. Ten rodzaj korupcji obejmuje akty sprzedajności (przyjmowanie lub żądanie korzyści) oraz przekupstwa (oferowanie, obiecywanie korzyści). Stroną w tej czynności jest osoba pełniąca funkcje oficjalne nazywana np. funk-

cjonariuszem publicznym, urzędnikiem. Ten charakter korupcji wynika z procedur administracyjnych, a w szczególności z kreowania ograniczeń w uprawnieniach stron i tajności fragmentów postępowania.

Druga forma to korupcja komercyjna – gospodarza. Opiera się ona na przekupstwie urzędników przez przedsiębiorców. Przedsiębiorcy postępują w ten sposób, aby zagwarantować sobie najkorzystniejsze warunki działania.

Często występuje także trzeci rodzaj korupcji – korupcja polityczna. Objawia się ona w fałszowaniu wyników wyborów, przekupywaniu liczących się ludzi, podpisywaniu korzystnych kontraktów, finansowaniu partii politycznych, uprzywilejowanym traktowaniu instytucji gospodarczych. Konsekwencją takiego działania, stanowiącą zagrożenie dla współczesnych demokracji, jest kumulacja władzy administracyjnej, politycznej i gospodarczej w rękach jednej osoby bądź grupy<sup>85</sup>.

### 3. EKONOMICZNE I SPOŁECZNE KONSEKWENCJE ZACHOWAŃ KORUPCYJNYCH

Badania doświadczalne dowodzą „wpływ poziomu niepewności w otoczeniu biznesu na stopę inwestycji w danym kraju”<sup>86</sup>. Niepewność związana jest z obecnością korupcji, która powoduje, że średnia skala inwestycji krajowych brutto w państwach o „wysokim poziomie korupcji jest o 20% niższa niż w krajach, gdzie stwierdzono niski poziom korupcji”<sup>87</sup>. Patrząc na wyniki finansowe firm zauważono, iż w okresie trzech lat w państwach o niskim poziomie korupcji statystyczny wzrost sprzedaży w ciągu roku wynosił 17%, a w krajach, gdzie stwierdzono wysoki poziom korupcji spadł o 10%.

Wiele badań potwierdza także tezę, że wysoki poziom korupcji na danym obszarze przyczynia się do wzrostu skali ubóstwa. Istnienie zjawiska korupcji kształtuje bezpośrednio niskie tempo wzrostu ekonomicznego, co uniemożliwia zwiększenie zamożności ludności. Co więcej, wysoki wskaźnik korupcji stanowi wyraźną przeszkodę w dostępie do usług publicznych, do pomocy socjalnej osób znajdujących się na skrajnej ubóstwa<sup>88</sup>.

Wie współczesnej gospodarce korupcja może funkcjonować wewnątrz sektora prywatnego, publicznego, a także pomiędzy nimi. Zależności korupcyjne mogą istnieć między

przedstawicielami podmiotów występującymi w tych sektorach lub ich grupami. Pełniąc swoje funkcje działają w interesie konkretnych podmiotów, we własnym interesie lub łączą oba interesy<sup>89</sup>.

Wewnątrz sektora publicznego występowanie korupcji jest znaczne w tych sferach, gdzie podejmuje się decyzje gospodarcze i administracyjne. „Mnożenie koncesji, pozwoleń, licencji, a także instytucji uprawnionych do sprawowania różnego rodzaju nieuzasadnionych merytorycznie kontroli nad gospodarką, stwarza doskonałe możliwości ściągania haraczu z przedsiębiorstw”<sup>90</sup>.

Poza korupcją występującą na styku działań władzy publicznej, zjawisko korupcji rozprzestrzeniło się również w obszarze biznesowym, w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami. W celu zdobycia korzystniejszej pozycji konkurencyjnej, nielojalni przedsiębiorcy nadużywają swojego stanowiska i podkupują klientów bądź kontrahentów, „kupują” także pracowników, by wykorzystać stosowaną w innych firmach technologię. Istotny jest również fakt ciągłego wzrostu wiedzy technicznej przestępców, sposobów pokonywania środków nadzoru, a także wykradania pieniędzy. W praktyce widoczne jest, że nadużycie dokonuje się przede wszystkim w sferach: sprzeniewierzenia majątku przedsiębiorstwa, nieuzasadnionych zakupów, manipulowania procesem przetargowym. Można doprowadzić do sytuacji, w przypadku braku jakiegokolwiek nadzoru, w której postępujący zgodnie z przepisami prawa pracownik, wyprowadzi z przedsiębiorstwa dużą sumę pieniędzy<sup>91</sup>.

Polscy jak i unijni eksperci uważają, że korupcja zagraża rozwojowi gospodarki i łamie podstawowe zasady demokracji. Korupcja powoduje marnotrawstwo środków, nierówność w rozprowadzaniu dóbr oraz utratę zaufania wobec rządu i administracji publicznej. Działania korupcyjne można określić jako objaw nieudolnego wykonywania polityki w danym kraju i słabości jego organizacji ekonomicznych. Pozwala to formułować państwom strategie antykorupcyjne w stosunku do reform instytucjonalnych i strukturalnych<sup>92</sup>.

### 4. PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI

Przeciwdziałanie korupcji i jej zwalczanie to problem, który dotyka wielu aspektów życia. Przede wszystkim to problem ustawodaw-

cy, który tworzy określone przepisy, jak i osób posługujących się tymi przepisami. Ponadto to kwestia rozwoju edukacyjnego społeczeństwa, etyki, przeciwstawienia się przyzwyczajeniom. Wzrost rozwoju cywilizacyjnego powinien ograniczyć bądź nawet zlikwidować korupcję<sup>93</sup>.

**Zauważyć można kilka metod postępowania w celu przeciwdziałania korupcji. Podstawowy podział zawiera w sobie trzy podejścia.**

Pierwsze, zwane karno-administracyjnym, angażuje się w ulepszenie prawa i kierunku działania administracji publicznej, aby zlikwidować lub co najmniej ograniczyć niespójności, rozbieżności i luki w obowiązujących przepisach prawnych. Nacisk jest także kładziony na odbudowanie systemu kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej. Powyższe działania powinny przyczynić się do wzrostu wykrywania działań korupcyjnych, a tym samym do skutecznego karania osób, którym udowodniono korupcję.

Drugie podejście bazuje głównie na istotności przeprowadzania gruntownych reform ekonomicznych, których zamiarem jest zlikwidowanie przesłanek istnienia korupcji. Takie reformy powinny skutkować powstaniem sprawiedliwej i silnej władzy oraz sensownym rządzeniem instytucjami publicznymi. Skutek ten można uzyskać poprzez reformę finansów publicznych, administracji publicznej, wydatków państwa, podatków. Model ten pokazuje, że walka z korupcją polega na zmianie środowiska, w którym ona ma miejsce, nie na redukowaniu jej pojedynczych przypadków<sup>94</sup>.

Podejście trzecie opiera się na tworzeniu tzw. „narodowego systemu prawości traktowanego jako koncepcyjne i praktyczne narzędzie do budowy programów i projektów przeciwdziałających korupcji. System ten powinien zawierać zestaw celów oraz sposobów działań zapisanych w strategiach poszczególnych, kluczowych dla systemu instytucji lub sfer aktywności (zwanych filarami systemu). Filary systemu powinny (...) wzajemnie na siebie oddziaływać w zakresie dwóch oddzielnych, lecz wzajemnie się uzupełniających celów. Pierwszym z nich jest walka z korupcją jako część walki ze złym rządzeniem i nieetycznym zachowaniem, drugim – podnoszenie poziomu rządzenia poprzez wzrost uczciwości i prawości w życiu publicznym<sup>95</sup>.

Pomysł utworzenia narodowego systemu prawości wydaje się bardzo prosty – główne instytucje państwowe funkcjonują w ra-

mach wielokierunkowej strategii, która jest całokształtem powiązanych ze sobą strategii osobnych instytucji, które razem podtrzymują ową „narodową prawość”, tak jak filary utrzymujące strop w budynku<sup>96</sup>. Jeżeli jeden z filarów opadnie z sił, to pozostałe będą zmuszone dźwigać większy ciężar.

## 5. INNE RODZAJE PATOLOGICZNYCH ZACHOWAŃ SŁUŻBY PUBLICZNEJ

Poza korupcją samą w sobie istnieje również wiele innych zjawisk i zachowań, które wywołują skutki analogiczne do tych, jakie powoduje zjawisko korupcji. Podobne też mogą być motywy tych działań oraz okoliczności.

Jednym ze zjawisk jest klientelizm – zjawisko bardzo stare, znane już w czasach antycznych. Dostrzegalne jest niemal w każdej epoce historycznej. Uznam za celowe pominięcie historii klientelizmu, ponieważ dla celów niniejszej pracy istotne jest jedynie jego obecne znaczenie. Za klientelizm można uznać nieformalną relację między dwoma osobami – patronem i klientem. Związek ten nie jest równorzędny, ponieważ patron to opiekun klienta, a więc znajduje się on na wyższym szczeblu drabiny społecznej. Podstawą tej relacji jest obustronna wymiana korzyści oraz fakt, iż związek ten jest bardzo trwały, może trwać nawet kilka lat<sup>97</sup>. To odróżnia go m.in. od łapówkarstwa, które najczęściej jest jednorazową czynnością. Dla zobrazowania zjawiska klientelizmu przytoczę przykład. Jerzy P. wygrywa wybory na prezydenta miasta. Przysługuje mu wobec tego prawo do obsadzenia kilku stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwach miejskich. Jerzy P. na powyższe stanowiska mianuje nowych szefów, którzy są zarazem członkami partii, której przewodniczącym jest właśnie Jerzy P. Takie zachowanie powoduje, że Jerzy P. ma zapewnioną kontrolę nad każdym z przedsiębiorstw, ponieważ działa tam „jego człowiek”, a także dalej będzie miał poważanie w strukturach partii. Natomiast szefowie przedsiębiorstw skorzystali w ten sposób, gdyż zyskali bardzo dobrą, prestiżową państwową posadę.

Drugim zjawiskiem jest kumoterstwo. Jest podobne do klientelizmu. Oba zjawiska się w pewien sposób uzupełniają. Kumoterstwo to niejako przekształcenie wcześniej istniejącego już koleżeństwa w związek mający przynieść



obu stronom długotrwałe korzyści. Kumoterstwo to stosunek dwóch osób o podobnym statusie społecznym, żadna z nich nie ma pozycji dominującej. Jest to relacja długotrwała. Strony tego związku osiągają obopólne korzyści bądź też pomagają sobie w realizacji wspólnych celów.

Kolejnym zjawiskiem jest nepotyzm, który oznacza obsadzanie stanowisk i przydzielanie godności członkom własnej rodziny. Obecnie nepotyzm jest najczęściej spotykany w krajach Trzeciego Świata, gdzie lojalność wobec rodziny jest wpisana w tamtejszą kulturę. Nepotyzm łączy w sobie zarówno klientelizm, jak i kumoterstwo, często też łapówkarstwo<sup>98</sup>. Należy teraz wspomnieć, iż połączenie związków kumoterskich i klientelistycznych skutkuje powstaniem sitw. Są to najbardziej niebezpieczne zdarzenia z życia społecznego. Przeciwdziałanie sitwom to bardzo trudny proces z powodu ich rozbudowanej struktury<sup>99</sup>.

Innym ważnym zachowaniem patologicznym jest buta urzędnicza, której źródłem jest przede wszystkim władza urzędnika wobec petenta. Powoduje to strach prostego człowieka, gdy ma załatwić jakąś sprawę urzędową. Kolejne źródło buty to niedouczenie, które najczęściej urzędnicy próbują ukryć za swoim aroganckim zachowaniem i postępowaniem<sup>100</sup>. Trzecim źródłem jest brak jakiegokolwiek kultury osobistej u urzędnika i jego przełożonego, który to toleruje<sup>101</sup>.

Występująca w Polsce partyjność administracji wykracza poza granice europejskiej normalności. Zjawisko to obejmuje wszystkie organy i urzędy administracji rządowej, jednoosobowe i kolegialne organy samorządu terytorialnego. Powoduje to scentralizowanie układu partyjnego w administracji publicznej, a co więcej samorząd terytorialny staje się powoli samorządem partyjno-terytorialnym<sup>102</sup>. Polskie przepisy aktualnie obowiązujące nie zabraniają funkcjonariuszom publicznym przynależać do określonej partii, jedynie wprowadzają czasowe ograniczenie, które obejmuje okres pełnienia służby lub funkcji. Jedynie w teorii możemy zatem mówić o neutralności politycznej wymaganej od funkcjonariuszy demokratycznego państwa.

Kolejnym przykładem politycznej patologii jest zjawisko nomenklatury, polegające na powoływaniu na stanowiska w każdej sferze funkcjonowania państwa osób wyznaczonych i popieranых przez organy partii rządzącej.

Kryteria wyboru tych osób nigdy nie są publicznie znane, nie mają też nic wspólnego z wymaganiami merytorycznymi<sup>103</sup>. We współczesnych państwach liberalnych praktyki w zakresie nomenklatury ujawnia i tym samym ogranicza wolna prasa oraz pozostałe środki masowego przekazu.

## ROZDZIAŁ V

### ZWALCZANIE KORUPCJI

#### 1. STRATEGIE ANTYKORUPCYJNE

Zjawisku korupcji, które jest coraz bardziej wszechobecne, należy zapobiegać lub je zwalczać. Obecnie pojawiają się różne mechanizmy, które ułatwiają dostęp do informacji. Nowo powstałe możliwości przekazu, dążenie za spektakularnymi wiadomościami oraz wzrastający poziom wykształcenia obywateli powodują, iż coraz większa liczba osób zaczyna dostrzegać zjawiska korupcyjne.

Wielkie strategie antykorupcyjne są przygotowywane na szczeblu państwowym. W urzędach tylko w minimalnym stopniu da się wypracować działania przeciwko występowaniu zjawiska korupcji<sup>104</sup>. W każdym przypadku, gdzie pojawia się władza, rozporządzanie pieniędzmi, stanowiskami, wydawanie decyzji czy pozwoleń, z których można odnieść korzyści, tam wytwarzają się sytuacje korupcyjne.

Pierwszą strategią, z której mogą skorzystać władze miejskie, jest strategia komunikacyjna. Powinna ona iść dwuśladowo. Należy dokładnie i w sposób wiarygodny zapewnić mieszkańców, że władze robią wszystko, aby zapobiegać korupcji. Władze powinny przedstawić konkretne plany postępowania w tej kwestii. Mogą też informować nas o sankcjach wyciągniętych wobec skorumpowanych urzędników. Najczęściej bowiem bywa tak, że pojawiają się w prasie doniesienia o zachowaniach korupcyjnych osób pełniących funkcje publiczne, ale o konsekwencjach jakie ponoszą sprawcy, nie dowiadujemy się wcale albo z bardzo dużym opóźnieniem<sup>105</sup>.

Utrwalenie takich strategii komunikacyjnych nie jest łatwe, ponieważ tego rodzaju sprawy karne ciągną się latami. W sytuacji, gdy na ostateczne efekty trzeba długo czekać, należałoby stosować środki zapobiegawcze.

Drugą część tej strategii stanowi komunikacja prewencyjna. Klarowność i jawność to skuteczna broń przeciwko korupcji. Obywateli należy informować formalistycznie, przywołując minimum informacji<sup>106</sup>. Powinno się to czynić w sposób przystępny dla zwyczajnego obywatela, nie posługując się wyłącznie przepisami prawa i technicznym językiem administracji. Im bardziej zorientowany jest w swoich prawach i obowiązkach obywatel, tym mniejsza możliwość wystąpienia u niego zachowań korupcyjnych. Strategia ta nie powinna obejmować wyłącznie tylko komunikacji jako takiej, winna też być nastawiona na potencjalnych petentów. Nie możemy dopuścić do takiego przekonania obywatela: „po co w ogóle ja mam próbować, skoro szansę na zwolnienia i ulgi mają tylko znajomi urzędników czy polityków”. Oczywiście jest, że zawsze jakaś grupa osób będzie tak uważała. Nie można jednak dopuścić do tego, aby było to przekonanie większej liczby obywateli.

Trzecim elementem omawianej strategii jest komunikacja wewnątrz urzędu. Konieczna jest spójność i wzajemne zaszeregowanie się komunikacji wewnętrznej z zewnętrzną. Nie można postępować tak, aby informacje funkcjonujące wewnątrz urzędu wykluczały te zewnętrzne, podawane obywatelom, i na odwrót. Niespójność informacji spowoduje podważenie wiarygodności urzędników, a tym samym obudzi w petentach niepewność co do metod i celów przedstawianych informacji<sup>107</sup>.

Drugą formą zapobiegania korupcji w ujęciu strategii antykorupcyjnych są bazy danych. Urzędy w każdym mieście lub gminie powinny gromadzić i na bieżąco aktualizować dane pomagające w ocenie rozmiaru korupcji i ewentualnych zagrożeń. Pierwszą informację powinny stanowić dane krajowe w tym zakresie. Miałyby one przedstawiać ogólnokrajowy poziom zachowań korupcyjnych. To zadanie będzie należało wykonane tylko, gdy będzie stanowiło obowiązek danej jednostki i wejdzie w zakres obowiązków służbowych konkretnego pracownika. Konieczne w tym zakresie byłoby przeprowadzenie szkolenia dla pracowników oraz taki ich dobór, by posiadali odpowiednie wykształcenie.

Baza danych powinna gromadzić miejscowe informacje podejrzeń o korupcję i stwierdzenia korupcji. Należałoby przy tym jednocześnie stworzyć system odpowiedzialny za przepływ przydatnych danych z wyspecjalizowanych organów lub sądów.

Inny typ informacji stanowią głównie strategie antykorupcyjne innych organizacji, stosowane w pozostałych miastach czy gminach. Takie dane powinny być także sukcesywnie gromadzone i aktualizowane. To właśnie rozwiązanie obniża koszty zdobywania danych oraz ryzyko stosowania drogich, nieskutecznych rozwiązań<sup>108</sup>.

Trzecią już możliwością walki z korupcją w ramach strategii antykorupcyjnych jest „inventarz pól zagrożeń”. Urzędy powinny stale dokonywać analizy pracy, podejmowanych decyzji i czynności, które mogłyby być narażone na zachowania korupcyjne<sup>109</sup>.

Patrząc na koszty oraz zyski, to istotnym elementem jest kalkulacja ryzyka. Im mniejsze ryzyko, tym lepsze zyski dla urzędnika lub petenta<sup>110</sup>.

W szczególności narażonych na korupcję wydziałach urzędów i działaniach urzędników powinien być regularnie przeprowadzany audyt. Uważam, iż powinna go dokonywać grupa ludzi składająca się z kierownika wydziału, prawnika oraz osoby „z zewnątrz”. Należałoby również wprowadzać w danych obszarach procedury zmniejszające działania korupcyjne, a także dokonywać ocen pracowników<sup>111</sup>. Może to być przykładowo szczegółowe informowanie petentów o warunkach i terminach uzyskania zezwolenia, decyzji itp., jak również dokładna analiza ich kosztów i liczby. Zmniejszenie liczby koniecznych pozwoleń np. w zakresie obrotu gruntami, zmniejszy w podobnej mierze płaszczyznę korupcyjną. W przypadku naruszenia przez pracownika określonej normy prawnej lub niedotrzymania terminu trzeba pamiętać o zastosowaniu stosownych sankcji. Równie ważna jest sfera edukacyjna, przewidująca cykl szkoleń zarówno dla obywateli, jak i urzędników<sup>112</sup>.

W praktyce w co poniektórych urzędach stosuje się ankiety, które wypełniają petenci. To umożliwi monitorowanie działania wydziałów i postępowania urzędników. Wprowadza się również systemy umożliwiające urzędnikom i obywatelom informowanie o czynnościach korupcyjnych. Trudno jest ocenić skuteczność tej metody, jednak wydaje się być oczywiście, iż w przypadku imiennego informowania o działaniach korupcyjnych powinno się zapewnić osobom, które wykazały się odwagą, godne warunki pracy. Ważna jest też ich ochrona przez ostracyzmem środowiska zawodowego i urzędowego<sup>113</sup>.

Istotne jest, by wprowadzić w urzędach samorządowych w Polsce stosowanie pojęcia konfliktu interesów. Trzeba zadbać o to, aby osoby, które przejawiają własnym postępowaniem choć pozory konfliktu interesów, zostały pozbawione możliwości decyzyjnych w administracji. Niezbędne wydają się także szkolenia z etyki administracyjnej, problematyki konfliktu interesów oraz korupcji. Powinny one być oparte na ściśle określonych casusach postępowania, a nie wyłącznie na literaturze naukowej i teoretycznych wykładach.

Obecnie w Polsce funkcjonuje Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2015. Przejawy korupcji zwalczane są między innymi poprzez działania represyjne. W tym obszarze istnieją główne narzędzia niezbędne do wykrywania oraz karania osób skorpumpowanych. Nowelizacja Kodeksu karnego spowodowała wprowadzenie do niego nowych przestępstw korupcyjnych (np. korupcję w sporcie, korupcję wyborczą czy też w biznesie). Wprowadzono także regułę niekarania osób wręczających łapówkę, jednak tylko w przypadku, gdy zawiadomią o tym fakcie organy ścigania. Obecnie państwo polskie zмага się z korupcją o nieco innym charakterze, dlatego też inne być powinny zadania i cele wyznaczane w narodowej strategii antykorupcyjnej. Aktual-

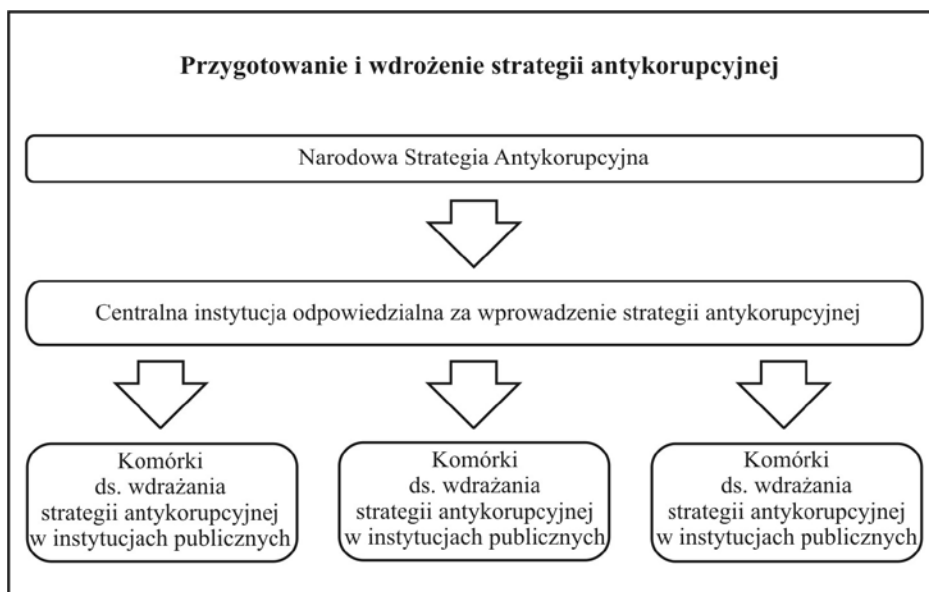
nie większy nacisk trzeba położyć na działania prewencyjne (ex ante). Niezbędne jest utworzenie ciała rekomendującego i wdrażającego działania mające zapobiegać korupcji<sup>14</sup>.

Za metody prewencyjne uznaje się nie tylko kodeksy etyczne i edukację. Należy do nich głównie wprowadzanie do pragmatyki służbowej mechanizmów zabezpieczających przed korupcją, jak również utworzenie bezpiecznego systemu informowania o niepoprawnościach zdarzających się w instytucjach publicznych<sup>15</sup>.

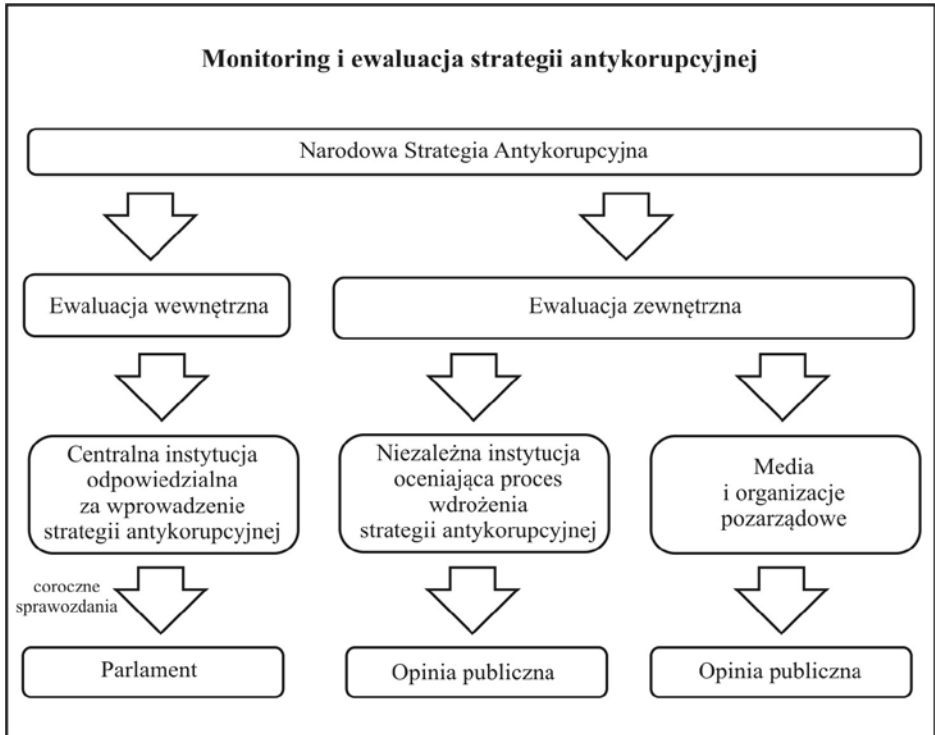
„W strategii antykorupcyjnej należałoby wyznaczyć jedną centralną instytucję odpowiedzialną za jej wprowadzanie (...). Następnie w każdej instytucji publicznej trzeba wyznaczyć komórkę, która będzie wdrażała przypadające na nią zadania strategii. Na realizację tych zadań należy przeznaczyć adekwatne środki finansowe. Instytucja ta powinna przynajmniej raz w roku składać parlamentowi raport z realizacji strategii (...). Postulujemy powołanie niezależnej od rządu instytucji oceniającej proces wdrażania rządowej strategii antykorupcyjnej. Ciało to złożone z kilku ekspertów miałoby przygotowywać co roku ocenę realizacji strategii z wyszczególnieniem podstawowych sukcesów, problemów i czynników ryzyka wraz z propozycją dalszych działań.

5

**Rysunek 1. Przygotowanie i wdrożenie strategii antykorupcyjnej**



Rysunek 2. Monitoring i ewaluacja strategii antykorupcyjnej



Źródło: [www.cba.gov.pl/ftp/mp3/PRZEGLAD\\_ANTYKORUPCYJNY.pdf](http://www.cba.gov.pl/ftp/mp3/PRZEGLAD_ANTYKORUPCYJNY.pdf), s. 90.

Jeśli pojawi się taka potrzeba, powinno też opracowywać wnioski w kwestii pociągnięcia do odpowiedzialności za niewykonywanie bądź nieefektywne wykonywanie strategii w organach państwowych<sup>116</sup>.

Poniższy rysunek nr 1 przedstawia etapy przygotowania i wdrożenia danej strategii antykorupcyjnej, omówionej przeze mnie powyżej. Z kolei rysunek nr 2 obrazuje sposoby monitoringu i nadzoru nad określoną strategią antykorupcyjną.

**Chciałabym jeszcze raz zwrócić uwagę na nieodzowność wielopłaszczyznowego ujęcia problemu korupcji i stworzenia wzajemnie się zaszczepiających działań, które mają na celu zredukowanie tego zjawiska. Urzędy winny ustalać konkretne, wymieralne cele i na różnych płaszczyznach je realizować. Dopóki jednak powszechna będzie opinia, że obecnie korupcja jest zjawiskiem nieuchronnym, to obszar jej występowania nadal będzie znaczny.**

## ROZDZIAŁ VI MECHANIZMY ROZSTRZYGANIA KONFLIKTÓW

### 1. ROZWIĄZANIA REAGUJĄCE NA KONFLIKTY INTERESÓW

Sam w sobie konflikt interesów nie jest zjawiskiem całkowicie negatywnym. Występujące w społeczeństwie konflikty są dowodem na jego funkcjonowanie i przekształcanie<sup>117</sup>. Należy zatem zniwelować sytuacje, w których organy państwa kreują konflikty oraz stworzyć odpowiednie reguły i mechanizmy działań skutecznie rozstrzygające konflikty interesów. Oczekiwanie każdego społeczeństwa zmuszają państwo do reagowania na sytuacje konfliktowe.

Mówiąc o regulacji konfliktu należy zaznaczyć, iż może to nastąpić w dwojaki sposób. Bezpośrednio, gdy rozwiązanie konfliktu jest

narzucane przez państwo lub też pośrednio, gdy rodzaj decyzji rozstrzygającej konflikt jest pozostawiony do swobodnego uznania przez osoby tym zainteresowane<sup>118</sup>. Mimo wszystko niektóre konflikty nie są przez prawo regulowane. O tym, który typ konfliktu będzie podlegał regulacji pośredniej, a który bezpośrednio decyduje państwo.

W większości przypadków zwalczanie zjawiska konfliktu interesów wymaga od urzędników jak i polityków kierowania się bezstronnością. Wiąże się to również ze stworzeniem pewnego zbioru zabezpieczeń przed konfliktem interesów (np. zabezpieczenia majątkowe, osobiste, polityczne) oraz z wprowadzeniem sankcji za działania pod wpływem konfliktu interesów. Głównie tworzone regulacje dotyczą „radzenia sobie” z konfliktem interesów. Błędne podejście według mnie cechuje kodeksy etyczne, które podają, iż najlepszą formą rozstrzygnięcia konfliktu jest jego unikanie<sup>119</sup>. Można z tego wysunąć wniosek, że są możliwe trzy kategorie reakcji na konflikt interesów<sup>120</sup>.

Pierwsza z nich to ucieczka, np. poprzez ujawnienie w składanym oświadczeniu majątkowym rodzinnych powiązań i w związku z tym wyłączenie się od udziału w postępowaniu. Druga możliwość ucieczki to rozwiązanie polegające na wyzbyciu się udziałów, akcji. Natomiast trzecia to rezygnacja z zajmowanego stanowiska<sup>121</sup>.

Druga kategoria reakcji na konflikt to ujawnienie. Ma ono znaczenie głównie prewencyjne, ponieważ zapobiega oszustwu. Ujawnianie konfliktów powoduje jednak powstawanie pewnych problemów w kwestii prywatności, poufności i ochrony.

Zarządzanie konfliktem interesów to trzecia z kategorii reakcji na konflikt. Zarządzanie opisuje się jako przemodelowanie interesów w sposób wystarczający do ich wyeliminowania. Zarządzanie to pewnego rodzaju mechanizmy, które powinno się stosować w celu rozstrzygnięcia konfliktu<sup>122</sup>.

## 2. AKTUALNE KIERUNKI I UREGULOWANIA W ZAKRESIE KONFLIKTÓW INTERESÓW

W poprzedniej części pracy opisałam teoretyczną postać konfliktu interesów. Należałoby zatem wskazać sytuacje, których ten konflikt może dotyczyć. Najczęściej omówione przeze mnie wcześniej formy konfliktu mogą dotyczyć:

- otrzymywania prezentów,
- aktywności politycznej,
- otrzymywania korzyści niematerialnych,
- lobbingu,
- naruszenia zasad wykonywania funkcji publicznej,
- dodatkowego zatrudnienia,
- związków rodzinnych, sąsiedzkich, religijnych,
- powiązań z sektorem prywatnym,
- gwarancji zatrudnienia dla bliskich,
- zaproszeń na wakacje, kolacje itp.,
- interesów finansowych.

Patrząc na powyższą listę, powinniśmy się zastanowić, czy bycie uczciwym jest w ogóle osiągalne. W niektórych krajach poza oczywistymi regulacjami dotyczącymi pożądanego zachowań urzędników występują również inne zakazy, nie zawsze mające związek z pełnieniem funkcji publicznej przez daną osobę. Poszczególne kraje członkowskie UE oraz instytucje europejskie wprowadzają według własnych potrzeb i przekonań określoną politykę, uprawnienia organów, szkolenia urzędników czy komisje etyczne.

Łatwo zauważyć złożoność problematyki konfliktów interesów. Nieskomplikowane jest jedynie zdefiniowanie zasad i podstawy rozstrzygnięcia konfliktów. Zdecydowanie trudniej określić samo rozstrzygnięcie, sposoby i mechanizmy odróżniania konfliktów. Problemów może również nastęrczać wykładnia językowa, bowiem „bycie zainteresowanym” to nie to samo, co „posiadanie interesu”<sup>123</sup>.

Większa ilość zasad i reguł odnoszących się do konfliktu interesów powoduje wzrost poziomu zaufania społecznego, zwiększenie odpowiedzialności i uczciwości oraz jednocześnie spadek zachowań korupcyjnych. Działania poszczególnych państw są coraz częściej ukierunkowane na ustanawianie polityki etycznej. Wpływ na tego rodzaju poczynania mają przede wszystkim regulacje z zakresu konfliktu interesów. Główne powody wzrostu zainteresowania tą dziedziną są następujące:

- oczekiwania wobec rządu wzrastają, aby zagwarantowały brak wykorzystywania przez funkcjonariuszy publicznych swoich kompetencji do podejmowania decyzji w celu załatwienia prywatnych interesów;
- konflikty interesów osłabiają zaufanie publiczne, gdyż społeczeństwo coraz częściej oczekuje odpowiedniego postępowania funkcjonariuszy publicznych;

- nowe formy realizacji zadań między sektorem prywatnym a publicznym powodują ich ścisłe relacje oraz współpracę;
- nowo powstałe formy mobilności między sektorem prywatnym a publicznym powodują wzrost konfliktów w tzw. okolicznościach zatrudnienia po zatrudnieniu;
- zainteresowanie i wszechobecność mediów, skandale polityczne doprowadzają do kierowania się etyką w swoim postępowaniu przez polityków itp.<sup>124</sup>

Obecnie coraz większą rolę w procesie tworzenia nowych strategii i rozwiązań w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów i nieetycznym zachowaniom odgrywa Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy<sup>125</sup>. Doradzają one państwom członkowskim UE w zakresie sporządzania, projektowania i wdrażania przepisów i polityk odnoszących się do konfliktu interesów<sup>126</sup>. Pozostawię tę kwestię mimo jej istotności bez dalszego rozwinięcia, ponieważ nie jest to tematem i celem niniejszej pracy.

Podsumowując, aktualnie bardzo szybko standardy etyczne ulegają zmianom, co utwierdza nas w przekonaniu, że to co kiedyś było uważane za zgodne z prawem, dziś jest przestępstwem korupcyjnym. Mimo powstania UE i jej wspólnych polityk, kraje członkowskie

różnią się od siebie intensywnością regulacji oraz jej poziomem i jakością.

### 3. INSTRUMENTY PRAWNE POMAGAJĄCE W ROZWIĄZYWANIU KONFLIKTU INTERESÓW

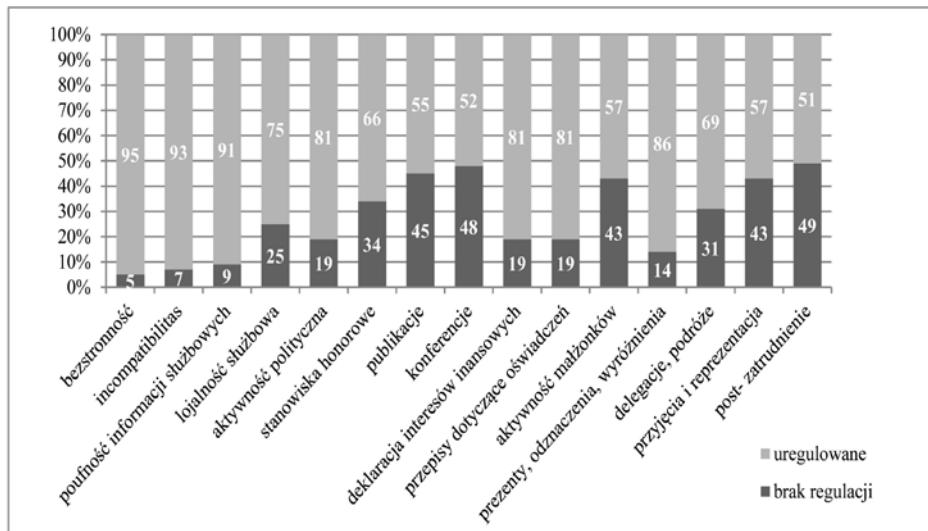
#### A. Przegląd zabezpieczeń przed konfliktami interesów

Narzędzia prawne zabezpieczające przed konfliktami interesów można podzielić na te postrzegane od strony podmiotowej, dotyczące jakiejś grupy funkcjonariuszy publicznych, jak i przedmiotowej, wskazujące na różne rodzaje tych zabezpieczeń.

Pierwszą kwestią, która zasługuje na omówienie, jest różne pojmowanie pojęcia funkcjonariusza publicznego. Jest to pojęcie dość szerokie i obejmuje różne określenia funkcjonariusza publicznego oraz urzędnika<sup>127</sup>. Dla przeciętnego człowieka nie ma większej różnicy między ministrem, posłem czy prezydentem miasta, bowiem wszyscy oni „rządzą”.

Pojęcie funkcjonariusza publicznego dotyczy osób, które mogą się stać podmiotem łapownictwa biernego, a to na skutek pełnionych funkcji lub profesji. Ustawodawca w art. 115 § 13 kk wyliczył osoby będące funkcjonariuszami publicznymi. Są nimi:

Wykres 1. Intensywność uregulowania konfliktu nteresusów w kategoriach szczegółowych



Źródło: Ch. Demmke i in., *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, Maastricht 2007, s. 52.

- „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- poseł, senator, radny;
- poseł do Parlamentu Europejskiego;
- **sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;**
- **osoba będąca pracownikiem administracji rządowej innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego (...);**
- **osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, np. pracownicy sekretariatu, gońcy, kierowcy, konserwatorzy urządzeń elektrycznych;**
- **osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej (...);**
- **osoba pełniąca czynną służbę wojskową**”<sup>128</sup>.

Według aktualnego orzecznictwa i doktryny pojęciem funkcjonariusza publicznego obejmuje się również leśniczego, który piastuje kierownicze stanowisko w instytucji państwowej. W przypadku lekarza, by został on uznany za funkcjonariusza publicznego, konieczne byłoby połączenie zawodu lekarza z pełnieniem innej funkcji., np. członka sądu lekarskiego, lekarza będącego kierownikiem publicznego zakładu opieki zdrowotnej<sup>129</sup>.

Dla celów niniejszej pracy zawężę pojęcie funkcjonariusza publicznego jedynie do osób pełniących funkcje w administracji publicznej. Pominę natomiast sędziów, prokuratorów i parlamentarzystów, którzy w ujęciu szerokim także zaliczają się do grona funkcjonariuszy publicznych.

Poniższy wykres 1 przedstawia uregulowania dotyczące konfliktu interesów w państwach europejskich, w zależności od konkretnych rodzajów konfliktu interesów.

Z badań porównawczych krajów UE wynika, że głównym przedmiotem uregulowania konfliktu interesów jest bezstronność oraz zasada niepołączalności stanowisk. Często spotykanym uregulowaniem jest również poufność informacji służbowych, przepisy związane z oświadczeniami np. majątkowymi, lojalność służbowa. Równie często uregulowanym gatunkiem konfliktu interesów jest także przyjmowanie prezen-

tów i innych korzyści. Już zdecydowanie mniej państw reguluje prawnie kwestie związane z podróżami lub uczestnictwem w przyjęciach. Jednym z najrzadziej regulowanych aspektów jest kwestia zatrudnienia po zatrudnieniu. Polega ona na tym, że w sferze prywatnej kontrole oraz ograniczenia aktywności funkcjonariuszy publicznych mają miejsce zarówno w czasie pełnienia przez nich określonych funkcji, jak również po zaprzestaniu działalności publicznej. Niektóre kraje wprowadzają regulacje dotyczące istnienia tzw. okresu przejściowego, w którym funkcjonariusze publiczni podlegają bardziej lub mniej rygorystycznym ograniczeniom<sup>130</sup>. Oznacza to np., że przez pewien czas nie mogą piastować określonych stanowisk, prowadzić danego rodzaju działalności itp.

Mimo różnic między krajami członkowskimi UE, można zauważyć, iż wszystkie badane kraje stosują szerokie strategie zwalczania i zapobiegania korupcji. Prawo stało się zasadniczym i podstawowym narzędziem regulacji zjawiska konfliktu interesów. Najczęściej jest ono uzupełniane przez tzw. soft law, miękkie regulacje.

Uogólniając, sposoby rozstrzygnięcia konfliktów interesów możemy podzielić na cztery kategorie: instrumenty prewencyjne, instrumenty detekcyjne i śledcze, instrumenty penalizujące oraz ustrój, społeczeństwo<sup>131</sup>. Każda z wymienionych kategorii zostanie dokładnie omówiona w dalszej części pracy.

## B. Instrumenty prewencyjne

Opracowując mechanizmy rozstrzygnięcia konfliktów w kategorii instrumentów prewencyjnych należy zauważyć, iż główną rolę w ujawnianiu, unikaniu i zapobieganiu konfliktowi interesów odgrywają nakładane na funkcjonariuszy publicznych ograniczenia oraz obowiązki. Takimi ograniczeniami i obowiązkami są m.in.:

- deklaracje dochodów rodziny,
- osobiste deklaracje dochodów,
- ograniczenia dodatkowego zatrudnienia,
- deklaracje prezentów,
- deklaracje zasobów osobistych,
- deklaracje prywatnego interesu w procesie decyzyjnym,
- ujawnianie deklaracji przychodów i zasobów,
- ograniczenia w postzatrudnieniu,
- regulacje w zakresie wyłączenia od działania,
- regulacje dotyczące pozbywania się akcji, udziałów itp.<sup>132</sup>

Trafne uzasadnienie dla tworzenia w prawie powyższych ograniczeń podał Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 13 kwietnia 1994 r., twierdząc, że: „obywatele pełniący działalność publiczną muszą się liczyć z dale idącymi ograniczeniami swych praw i wolności. Celem tych ograniczeń jest bowiem zapobieganie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania, mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa”<sup>133</sup>.

Jednym z rodzajów instrumentów prewencyjnych w zakresie konfliktu interesów jest podejmowanie dodatkowego zatrudnienia, niepołączalność stanowisk. Politycy w administracji publicznej oraz urzędnicy są takim ograniczeniom poddani. Niepołączalność stanowisk stanowi w tym przypadku zabezpieczenie przed konfliktem ról, który zarazem mógłby się okazać konfliktem interesów<sup>134</sup>. Byłby to swoisty konflikt interesów, ponieważ w okolicznościach konfliktowych podwójnie zostałby wystawiony interes publiczny, który reprezentowałaby ta sama osoba funkcjonariusza publicznego.

Celem uregulowań prawnych z zakresu łączenia określonych funkcji publicznych jest całkowite rozłączenie funkcji stanowiącej i sędowniczej od wykonawczej. Innym celem jest również zwalczanie wykorzystywania zasobów materialnych, osobowych czy organizacyjnych urzędów administracji na zapotrzebowanie wewnątrzpartyjne. Powyższe ograniczenia przeważnie mają naturę polityczną, a najczęściej stosowane są, aby uniknąć konfliktu interesów dotyczących urzędników zawodowych. Jest bowiem nieuniknione, że politycy zatrudnieni w administracji wykonują zadania polityczne<sup>135</sup>.

W praktyce jednak, mimo rygorystycznie skonstruowanych przepisów oraz wielu obstrzeżeń, elity rządzące nie przejmują się możliwymi konsekwencjami i ingerują w obsadę stanowisk w służbie cywilnej.

Niepołączalność stanowisk jest bliska dodatkowemu zatrudnieniu. W tej kwestii, w literaturze poświęconej prawu pracy przyjmuje się dwie koncepcje. Pierwsza mówi o tym, że dodatkowe zatrudnienie to „zatrudnienie wyłącznie na podstawie stosunku pracy”<sup>136</sup>. Druga natomiast – zatrudnienie to każda praca dodatkowa, nawet ta wykonywana na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>137</sup>.

Problem niepołączalności stanowisk poruszony jest zarówno w Konstytucji RP w art. 103, w ustawach ustrojowych, w szczegółowych ustawach prawa administracyjnego, a także w praktykach służbowych. We wszystkich krajach, poza Francją i Węgrami, występują ograniczenia w zatrudnianiu w sektorze prywatnym osób wybieranych na stanowiska publiczne, ponieważ otrzymują oni wynagrodzenie za sprawowaną funkcję publiczną<sup>138</sup>. Nie są to ograniczenia bezwzględne, ponieważ dopuszczają pewne wyjątki. Tego rodzaju ograniczeniami mogą być również ograniczenia w zakresie prowadzenia lub podejmowania działalności gospodarczej przez osoby zatrudnione na stanowiskach publicznych.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że większość krajów UE poza ograniczeniami wymienionymi powyżej wprowadza zakazy odnoszące się też do innych aktywności zewnętrznych (np. udział w organizacjach pozarządowych, partiach politycznych, związkach zawodowych, strajkach i innych). Kwestia ta niewątpliwie podlega reglamentacji, ale w różnym stopniu i odmienny sposób<sup>139</sup>.

Celem wprowadzania do systemów prawnych zakazów oraz ograniczeń łączenia funkcji, prowadzenia działalności gospodarczej i innych aktywności jest utworzenie dogodnych warunków do nieulegania pokusom. Jak już wcześniej wspomniałam, to czy potencjalny konflikt interesów zostanie rzeczywistym, jest zależne od tego, czy funkcjonariusz publiczny ulegnie pokusie. Konieczne więc jest minimalizowanie okoliczności sprzyjających urzędnikowi do ulegnięcia pokusie<sup>140</sup>. Wprowadzenie zakazów ustawowych jest zatem jednym z odpowiednich sposobów zapobiegania konfliktom interesów. Tego rodzaju ograniczenia i zakazy mają tworzyć jak najkorzystniejsze warunki do obiektywnego i bezstronnego administrowania.

Polskie rozwiązania prawne dotyczące zapobiegania konfliktom interesów można uznać za jedno z najbardziej restrykcyjnych i rozbudowanych. Jednakże, w polskich przepisach prawnych często natknąć się możemy na przepisy, w których brakuje jakiegokolwiek precyzji i jasności. Są one w dużej mierze lakoniczne i nieprecyzyjne<sup>141</sup>, co powoduje znaczne trudności interpretacyjne. Zatem nie tylko ich rozproszenie utrudnia ich stosowanie.

Drugim rodzajem instrumentów prewencyjnych są instrumenty majątkowe. Odnoszą się one do urzędników pracujących na różnych



szczegółach podziału terytorialnego, a także do polityków. Jest to najliczniejszy zbiór instrumentów prewencji przed konfliktem interesów.

Normę stanowi monitorowanie stanu materialnego urzędników i polityków. Powszechnie stosowane są oświadczenia o dochodach oraz oświadczenia o majątku. Mniej popularne wydają się oświadczenia o majątku rodziny i dochodach rodziny. W niektórych krajach stosowane są również „deklaracje interesów w kontraktach, którymi funkcjonariusz publiczny zarządza, w procesie podejmowania rozstrzygnięć i głosowaniu, czy deklaracje interesów przy sporządzaniu opinii i ekspertyz”<sup>142</sup>.

Jeżeli chodzi o deklaracje prywatnych dochodów, to obowiązek ten w Polsce obejmuje znaczną liczbę stanowisk w samorządzie terytorialnym. Dotyczy on m.in. członków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, radnych, kierowników jednostek organizacyjnych, osób kierujących przedsiębiorstwami z udziałem mienia komunalnego, osób uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych. Obowiązek ten rozciągnięty został także na pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy<sup>143</sup>.

Najbardziej restrykcyjne przepisy dotyczące deklaracji prywatnych dochodów rodziny funkcjonariusza publicznego występują w polskim samorządzie terytorialnym. Obejmują one jedynie małżonków wybranych urzędników. W innych krajach, takich jak np. Hiszpania oświadczenia te są składane fakultatywnie, w zależności od woli współmałżonka danego funkcjonariusza publicznego.

Kolejnym majątkowym instrumentem prewencyjnym są oświadczenia o zasobach posiadanych przez urzędnika. Większość krajów przewiduje ten obowiązek dla funkcjonariuszy publicznych szczebla krajowego, jak i samorządowego. W Polsce obowiązek ten obejmuje również „kierowników jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające przedsiębiorstwami z udziałem mienia komunalnego, a także osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych”<sup>144</sup>. Polskie ustawy samorządowe przewidują też oświadczenia o posiadanych zasobach przez małżonka funkcjonariusza publicznego.

Jeżeli chodzi o przyjmowanie prezentów i innych korzyści, to „polskie ustawy samorządowe zakazują funkcjonariuszowi samorządowemu przyjmowania jakichkolwiek świadczeń o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od ich rzeczywistej wartości, od podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, funkcjonariusz ten miał bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia”<sup>145</sup>. Konstrukcja ta dotyczy zatem świadczeń przyjmowanych od osób, z którymi urzędnik miał już kontakt. Nie odnosi się ona do świadczeń od potencjalnych petentów. Ustawodawca nie przewidział w tym wypadku dopuszczalnej wysokości świadczeń, a także sankcji za ich przyjmowanie. Powoduje to, że przepisy te w dużej mierze pozostają „martwe”<sup>146</sup>. W Polsce obowiązkowi złożenia deklaracji o przyjmowanych prezentach podlegają wybieralni funkcjonariusze publiczni oraz ci, którzy objęli stanowisko w inny sposób (np. skarbnik, wojewoda)<sup>147</sup>.

Inne zabezpieczenie przed konfliktem interesów stanowią oświadczenia o prywatnych interesach w zakresie kontraktów. Obowiązek składania powyższych oświadczeń ustalili głównie „stare” kraje członkowskie UE. Powinność ta, w zależności od kraju, jest ograniczona czasowo lub podmiotowo.

W Polsce, art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych „nakłada na osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia, wskazane w ust. 1 tego artykułu. Gdy zaistnieje konflikt interesów lub gdy istnieje przypuszczenie, że funkcjonariusz publiczny działałby stronniczo lub interesownie, obowiązkowi zadeklarowania podlega prywatny interes zaangażowany w postępowanie, by następnie uruchomić procedurę wyłączenia”<sup>148</sup>.

W Polsce oświadczenia o prywatnych interesach dotyczące przedsięwziętych decyzji lub głosowania oraz deklaracje prywatnego interesu w opracowywaniu i udzielaniu opinii, nie mają charakteru formalnego. Są wyłącznie elementem towarzyszącym postępowaniu administracyjnemu. W prawie polskim uregulowany został dodatkowo obowiązek wyłączenia radnego z głosowania. Dotyczy to sytuacji, gdy głosowanie to odnosić się może do jego

interesów prawnych. W każdej z ustaw samorządowych zakres zakazu jest inny. Najszerzy zawarty został w ustawie o samorządzie powiatowym, najwęższy natomiast w ustawie o samorządzie województwa. Podobnie, istnieją różne poglądy dotyczące oceny ważności podjętej uchwały<sup>149</sup>. A. Wierzbica twierdzi, że „decydujące znaczenie dla bytu prawnego tak podjętej uchwały powinna mieć odpowiedź na pytanie, czy udział radnego w głosowaniu miał decydujący wpływ na wynik tego głosowania. Pozytywna odpowiedź na zadane pytanie winna skutkować nieważnością podjętej uchwały”<sup>150</sup>. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., który stwierdza, że: „Kontrola zgodności z prawem uchwał jednostek samorządu terytorialnego obejmuje w pierwszym rzędzie kontrolę poprawności trybu podjęcia zaskarżonej uchwały. Dopiero przesądzenie o poprawności trybu (...) uzasadnia ocenę zasadności wystąpienia przesłanek określonych w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym”<sup>151</sup>. C. Martysz zajmuje bardziej rygorystyczne stanowisko. Uważa on, iż podjęcie uchwały z udziałem radnego, który podlega wyłączeniu, skutkować powinno unieważnieniem takiej uchwały<sup>152</sup>.

Istotnym instrumentem majątkowym, który ma zabezpieczać przed konfliktem interesów są ograniczenia w zakresie posiadanych akcji i udziałów w przedsiębiorstwach. Polskie uregulowania tej kwestii obejmują „funkcjonariuszy administracji państwowej, rządowej i samorządowej, o ile w stosunku do radnych zakaz obejmuje pakiet większy niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych, powiatowych lub wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, to przepisy ustawy antykorupcyjnej zakazują funkcjonariuszom publicznym posiadania więcej niż 10% udziałów lub akcji we wszelkich spółkach handlowych”<sup>153</sup>. Powyższy zakaz obejmuje różny zakres w stosunku do radnych i innych funkcjonariuszy publicznych. Należy jednak zauważyć, iż ustawy samorządowe nie określają sytuacji, gdy radny w trakcie kadencji uzyska mandat lub udziały. Nie konkretyzują też odpowiedniego postępowania w takim wypadku.

Ustawodawca wprowadza zakazy i ograniczenia o charakterze majątkowym, aby ukazać nam zauważalne bariery uniemożliwiające wykorzystywanie własnej pozycji do czerpania

niezasadnych korzyści z majątku publicznego. Nakazy i zakazy ograniczające wolność gospodarczą mają za zadanie eliminować pokusy i okoliczności sprzyjające spełnianiu prywatnych potrzeb kosztem mienia publicznego<sup>154</sup>. Tego typu relacje mają z jednej strony chronić uczciwość i postępowanie zgodne z podstawowymi zasadami administracji publicznej, z drugiej strony mają dbać o majątek publiczny i chronić go przed jego nadużywaniem.

Konsekwencją restrykcji majątkowych jest traktowanie służby publicznej przez funkcjonariuszy publicznych jako jedynego źródła ich utrzymania. Zasadność tej tezy potwierdza powoływana już wcześniej uchwała TK z 1994 r., zgodnie z którą „obywatele pełniący działalność publiczną muszą się liczyć z dale idącymi ograniczeniami swych praw i wolności, niż pozostali obywatele (...). A ponieważ w sposób świadomy i dobrowolny się im poddają, o ograniczeniu ich wolności, co do każdej z konstytucyjnych wolności obywatelskich, nie może być mowy”<sup>155</sup>.

Kwestią związaną z oświadczeniami jest jawność wszystkich interesów i oświadczeń. W Polsce jawne są tylko niektóre oświadczenia, np. te składane w samorządzie terytorialnym<sup>156</sup>. Natomiast w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Portugalii, Bułgarii czy na Łotwie każdy rodzaj oświadczeń i deklaracji jest ujawniany.

Polskie uzasadnienie dla ujawniania oświadczeń majątkowych stanowi konstytucyjna zasada prawa do pozyskiwania danych o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zasada ta wyrażona została w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak, jak wynika z powyższego, reguła jawności nie jest stosowana wobec wszystkich podmiotów obowiązanych do deklarowania majątku, interesów itp.<sup>157</sup>

Jak w każdym przypadku, również odnośnie do jawności oświadczeń istnieje wiele argumentów za, jak i przeciw. Jednak wydaje mi się, że instrumenty prewencyjne w postaci rejestru oświadczeń byłyby skuteczne, jeśli tylko treść tego, co musi zostać zadeklarowane, będzie zrozumiała i jasna dla wszystkich. Ponadto, konieczne jest istnienie skutecznych i niezależnych mechanizmów kontroli tych oświadczeń. Niezbędne też jest wprowadzenie konkretnych sankcji za naruszenie ww. obowiązków.

Zarówno wymóg składania, jak i ujawniania oświadczeń powinien być uznawany za

jedną z najważniejszych przesłanek rzetelnego administrowania i jako gwarancja moralnego wypełniania służby publicznej. Może się wydawać, iż wymóg ten może popaść w konflikt z art. 47 Konstytucji RP, stanowiącym o prawie do prywatności<sup>158</sup>. Mimo wszystko uważam, że pozbawienie części prywatności jest połączone z pozycją osoby publicznej oraz gwarancją uczciwego wypełniania swoich obowiązków.

Obok wymienionych wyżej ograniczeń, zakazów i obowiązków nałożonych na funkcjonariuszy publicznych, w krajach członkowskich UE można jeszcze zauważyć inne instrumenty prewencyjne. Są to między innymi regulacje dotyczące zatrudniania krewnych, pojawiające się w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>159</sup> oraz w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>160</sup>. Inne regulacje dotyczą dostępu do informacji publicznej oraz instytucji wyłączenia od udziału w postępowaniu.

### C. Instrumenty detekcyjne i śledcze

„Instrumenty detekcyjne i śledcze w zakresie konfliktów interesów zazwyczaj obejmują ustanowienie organu koordynującego i obserwującego życie publiczne, mechanizmy ujawniania nieetycznego postępowania (np. ang. *whistleblower hotline*) i programy ochrony osób ujawniających nieetyczne postępowanie swoich współpracowników, ale także skuteczną współpracę prokuratorską, jak też wystarczająco wyspecjalizowane sądownictwo, inspektorów, kontrolerów”<sup>161</sup>.

Zaczynając od pojęcia *whistleblower*, należy zauważyć, iż nie ma jednej tylko jego definicji. Istnieją różne podejścia definicyjne do tego pojęcia. Z angielskiego *whistleblower* to dmuchający w gwizdek. Innymi słowy *whistleblowing* to ujawnienie przez członka organizacji nielegalnych, bezprawnych, niemoralnych praktyk, mających miejsce w danej organizacji. *Whistleblower* to ten, który zdradza spisek, co powoduje, że staje się ofiarą represji<sup>162</sup>. Jest to coś w rodzaju specyficznego donosicielstwa. Polega na tym, że konkretni pracownicy informują odpowiedzialnych za sprawy etyczne i dyscyplinarne o złamaniu kodeksu etycznego, nieuczciwości, nierzetelności określonych pracowników.

Zjawisko to często wiąże się z mobbingiem, ponieważ pracownicy ujawniający zachowania nieetyczne, spotykają w swoim środowisku pracy wiele problemów, są poniżani i przesła-

dowani przez współpracowników<sup>163</sup>. W celu ochrony tych osób tworzy się specjalne instytucje. W każdym z krajów instytucja ochrony tych osób wygląda inaczej. Należy zauważyć, iż na razie zaledwie pięć krajów europejskich zdecydowało się na wprowadzenie tego rodzaju instrumentu detekcyjnego. Krajami tymi są: Wielka Brytania, Francja, Holandia, Belgia oraz Węgry. Trudności w każdym z krajów stanowi ustanowienie prawdziwie niezależnej instytucji, zewnętrznego organu kontrolującego konflikt interesów. Organy całkowicie zewnętrzne są bardziej niezależne, jak również bardziej kompetentne w kwestii wydawania obiektywnych i bezstronnych rozstrzygnięć<sup>164</sup>.

W krajach europejskich prowadzenie postępowań dochodzeniowo-śledczych podlega prawu i postępowaniu karnemu. Podobnie, wszystkie kraje europejskie mają możliwość podejmowania dochodzeń administracyjnych, które prowadzą zazwyczaj organy powołane w celu zapobiegania i wykrywania korupcji i innych konfliktów interesów. Postępowania, mające na celu ujawnienie konfliktów interesów, we wszystkich krajach Europy są postępowaniami sądowymi oraz dyscyplinarnymi, gdy kwalifikują określone naruszenie jako podlegające tej procedurze<sup>165</sup>.

### D. Instrumenty penalizujące

Wszystkie kraje UE przewidują w swoim systemie prawnym przestępstwa, które są efektem błędnie zarządzanego konfliktu interesów. Dla przykładu przytoczę kilka sytuacji penalizowanych przez ustawodawstwo polskie. Ustawy samorządowe, za podanie niezgodnych z prawdą informacji w oświadczeniach majątkowych, odsyłają do kodeksu karnego, który uznaje to zachowanie za przestępstwo i przewiduje za nie karę pozbawienia wolności do lat trzech<sup>166</sup>. Także sankcje administracyjne dla zawodowych urzędników przewiduje większość państw europejskich. W Polsce za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie, przewidziana jest w ustawach samorządowych sankcja polegająca na utracie diety lub wynagrodzenia do momentu złożenia oświadczenia lub informacji<sup>167</sup>. Inną sankcją, już bardziej restrykcyjną, jest dymisja lub zwolnienie z pełnienia funkcji, także grzywna, sankcje moralne w postaci podania do publicznej wiadomości osoby dopuszczającej się naruszeń i rodzaju naruszeń, przepadek rzeczy itp. W dalszej części pracy dokładniej omówię

kwestię odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za działania podejmowane w sytuacji konfliktu interesów.

## ROZDZIAŁ VII

# ODPOWIEDZIALNOŚĆ FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH ZA DZIAŁANIA PODEJMOWANE W KONFLIKCIE INTERESÓW

### 1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACJI I JEJ FUNKCJONARIUSZY

Odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych i sprawowanie władzy spoczywa na osobach zajmujących określone stanowiska w administracji publicznej, a nie jakby się mogło wydawać na anonimowych i abstrakcyjnych organach czy instytucjach administracyjnych<sup>168</sup>.

Odpowiedzialność administracji możemy rozumieć na różne sposoby. Po pierwsze, jest to uciążliwość powstająca na skutek naruszenia normy prawnej przez jednego z funkcjonariuszy publicznych<sup>169</sup>. Po drugie, jest to system ocen i mechanizmów prawnych stosowanych wobec urzędników, którzy poprzez swoje działanie naruszyli normy ekonomiczne, społeczne czy kulturowe<sup>170</sup>. Chodzi tu głównie o możliwość stosowania sankcji w przypadku odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej, cywilnej i karnej. Odpowiedzialność administracji w trzecim znaczeniu to również poczucie obowiązku uzasadnienia i wyjaśnienia podjętych decyzji, a także reakcja na potrzeby społeczne.

W literaturze wymienia się z reguły dwa podstawowe cele, jakie ma spełniać odpowiedzialność administracyjna. Pierwszy to cel represyjny – wymierzenie kary za niezgodne działanie, drugi – cel racjonalizacyjny, polegający wykorzystaniu odpowiedzialności jako środka poprawy działania administracji<sup>171</sup>.

Ważną częścią odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za decyzje podejmowane w konflikcie interesów jest utożsamianie odpowiedzialności organów administracji z odpowiedzialnością ludzi. Czasem ciężko jest oba rodzaje odpowiedzialności od siebie oddzielić, trudno jest znaleźć właściwe kryteria tego podziału. Dlatego też konieczne wyda-

je się wyodrębnienie zagadnień odnoszących się do podstaw odpowiedzialności, rodzajów odpowiedzialności, możliwych sankcji i trybu ich stosowania<sup>172</sup>. Jednak ze względu na temat niniejszej pracy ograniczę swe rozważania wyłącznie do problemów odpowiedzialności wskazanych w tytule rozdziału.

Podstawowym kryterium przedstawionym w mojej pracy będzie rodzaj odpowiedzialności, z którym łączą się podstawy odpowiedzialności zależne od podmiotów, do których mają zastosowanie oraz sankcje. Pozwoli to na przedstawienie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych jako problemu o skomplikowanym, interdyscyplinarnym, szerokim charakterze.

### 2. PROBLEMY POWSTAJĄCE NA SKUTEK NIEWŁAŚCIWEGO FORMUŁOWANIA OBOWIĄZKÓW

Niemalże we wszystkich krajach UE urzędnik ma obowiązek sumiennego, sprawnego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych mu, na podstawie przepisów prawa, zadań. Do jego najważniejszych obowiązków możemy zaliczyć:

- obowiązek bezstronnego postępowania,
- obowiązek neutralności,
- obowiązek dochowania tajemnicy służbowej,
- obowiązek postępowania zgodnie z przepisami prawa, zwłaszcza z konstytucją,
- obowiązek wykonywania powierzonych zadań oraz poleceń służbowych,
- obowiązek składania deklaracji i oświadczeń<sup>173</sup>.

Powyższe obowiązki wynikają zarówno z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak i tzw. soft law, przyjętego przez każde z państw UE. Ukazują one chęć zapobiegania konfliktom interesów. Większość szczególnych obowiązków urzędników stanowi konkretyzację obowiązków określonych w kodeksie pracy. Są one jednak bardziej rygorystyczne, mają szerszy zakres oraz stanowią większe obciążenie dla pracowników administracji<sup>174</sup>. Bardziej obojętne są również cechy, które musi spełniać urzędnik zawodowy np.: dyspozycyjność, odpowiednie przygotowanie, odpowiedzialność służbowa, przestrzeganie zasad oraz kodeksu etyki.

Nierozzerwalnie związana z obowiązkami jest problematyka odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za ich niewypełnienie.

Zasadniczo urzędnicy nie ponoszą odpowiedzialności karnej czy cywilnej za nienależyte wykonanie bądź niewykonanie obowiązków. Ponoszą oni głównie odpowiedzialność administracyjną, która jest różnicowana, ale ma zawsze charakter represyjny związany z zatrudnieniem na danym stanowisku<sup>175</sup>. Za moment powstania tej odpowiedzialności można uznać chwilę nawiązania stosunku administracyjnoprawnego, powołania funkcjonariusza publicznego na określone stanowisko.

Patrząc na pojęcie odpowiedzialności za M. Wincenciakiem, można ją podzielić na odpowiedzialność rozumianą jako responsibility – odpowiedzialność wtórna oraz accountability – odpowiedzialnością podstawową. Odpowiedzialność w ujęciu responsibility<sup>176</sup> rozumiana jest jako „pociągnięcie funkcjonariusza do odpowiedzialności za naruszenie norm prawnych, co w konsekwencji skutkować może wymierzeniem sankcji”<sup>177</sup>. Natomiast odpowiedzialność w ujęciu accountability, to odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego, która „powstaje z chwilą powołania go na określone stanowisko”<sup>178</sup>.

Szereg obowiązków pracowniczych łączy się z określającymi je licznymi zwrotami nieostrymi, tj. „niewykonanie”, „nienależyte wykonanie”, „przekroczenie uprawnień”. Jest to zasadniczą przyczyną komplikacji związanych z egzekwowaniem tej odpowiedzialności oraz jej zaistnieniem<sup>179</sup>.

### 3. PROBLEM ODPOWIEDZIALNOŚCI PRACOWNICZEJ

Odpowiedzialność pracownicza w sferze publicznej to bardzo skomplikowana, obszerna problematyka<sup>180</sup>. Odpowiedzialność służbową funkcjonariuszy można zatem podzielić na kilka obszarów. Po pierwsze, odpowiedzialność służbowa nie jest znana kodeksowi pracy, pracownicy zostają poddani odpowiedzialności na podstawie reguł pragmatyk. Po drugie, zakazy, nakazy i obowiązki mogą się odnosić do wszystkich urzędników, a odpowiedzialność dyscyplinarna tylko do niektórych. Trzecią kwestią jest zróżnicowanie rodzajów sankcji w stosunku do różnych grup funkcjonariuszy publicznych za naruszenie tych samych zasad. Różnicowanie może wynikać także z różnych podstaw zatrudnienia<sup>181</sup>.

W swojej pracy skupię się wyłącznie na wybranych zagadnieniach z zakresu odpowie-

dzialności, ponieważ szczegółowe ich opracowanie może stanowić przedmiot odrębnego wykładu.

Osoby wykonujące służbę publiczną oraz te, których zatrudnienie lub powołanie na stanowisko normowane jest przez prawo publiczne, mają szczególny status, gdyż to właśnie państwo powierza im wykonywanie zadań. W Europie, jak również i w Polsce nawiązanie stosunku pracy z pracownikami administracji może następować poprzez:

- wybór,
- nominację dyskrejonalną,
- konkurs,
- rekrutację<sup>182</sup>.

W polskim systemie prawnym najczęściej stosowane formy nawiązywania stosunku pracy z funkcjonariuszami publicznymi czy pracownikami administracji to: mianowanie, powołanie, wybór oraz umowa o pracę zawarta zgodnie z przepisami kodeksu pracy. Wszystkie z powyższych form wywołują dwojakie skutki prawne. „W sferze administracyjnoprawnej następuje powierzenie funkcji publicznej, z drugiej strony w sferze prawa pracy w drodze aktu lub umowy nawiązuje się stosunek pracy o różnym stopniu stabilności i dyspozycyjności”<sup>183</sup>. Każdą jednak z grup funkcjonariuszy cechuje podporządkowanie się szczególnym obowiązkom, które mają być realizowane w interesie publicznym.

Podniosę jeszcze raz, iż w Polsce podstawę odpowiedzialności dla określonych grup funkcjonariuszy publicznych stanowią pragmatyki służbowe oraz kodeks pracy. Odpowiedzialność służbowa (dyscyplinarna i porządkowa) jest charakterystyczna jedynie dla tych pierwszych.

Wyjątkowe rozróżnienie podstaw zatrudnienia odnosi się szczególnie do pracowników samorządowych. Ustalenie podstawy nawiązania stosunku pracy w tym przypadku może przesądzać o rodzaju odpowiedzialności. W doktrynie prawa pracy uważa się, że osoby rekrutujące się z wyboru mogą swe funkcje pełnić honorowo (radny) lub jako pracownik pochodzący z wyboru (wójt)<sup>184</sup>. Inną podstawą zatrudnienia na stanowiskach samorządowych może być umowa o pracę. Należy pamiętać, że na podstawie art. 54 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach ogólnych przekształca się z dniem 1 stycznia 2012 r.

w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Niemożliwe jest świadczenie pracy na innej podstawie. Jeżeli chodzi zaś o pracowników samorządowych przyjętych do pracy na podstawie umowy o pracę, to nie mają do nich zastosowania przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Odmierna sytuacja ma miejsce w służbie cywilnej. Tam wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej poddani są rygorom odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>185</sup>. Reasumując, w Polsce odpowiedzialność dyscyplinarną ponoszą zatem mianowani pracownicy administracji publicznej oraz członkowie korpusu służby cywilnej.

Uregulowania prawne dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowią główną część przepisów regulujących sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych. Mają one na celu zwiększenie skuteczności działań administracji publicznej dzięki penalizowaniu niewłaściwych zachowań (responsibility) oraz wzmocnienie poczucia obowiązku wobec społeczeństwa (accountability)<sup>186</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o sposoby przyjętych w krajach europejskich rozwiązań, dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej, to możemy wyróżnić:

- nieformalne postępowanie dyscyplinarne, wszczynane przez przełożonego danego funkcjonariusza,
- sformalizowane postępowanie dyscyplinarne, wszczynane przez specjalne organy.

Polskie pragmatyki służbowe nie konkretyzują sankcji za naruszenie określonych obowiązków. W obowiązujących pragmatykach przesłanką wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub porządkowego jest naruszenie obowiązków pracownika, jednak znamiona naruszeń nie są nigdzie dokładnie sprecyzowane. Jedynym stosowanym kryterium jest nieostre pojęcie „przewinienia mniejszej wagi”<sup>187</sup>. W tym przypadku ustawodawca daje możliwość wybrania odpowiedzialności porządkowej, przybierającej postać upomnienia, od którego przysługuje sprzeciw lub odwołanie. Gdy jednak dojdzie do naruszenia podstawowych obowiązków, to w grę wchodzi odpowiedzialność dyscyplinarna<sup>187</sup>. Należy w tym miejscu pamiętać, że w odniesieniu do pracowników samorządowych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, odpowiedzialność tego rodzaju nie będzie miała zastosowania. Zamiast niej stosuje się regulacje zawarte w kodeksie

pracy<sup>188</sup> i w tym przypadku naruszenie obowiązków może pociągać za sobą rozwiązanie stosunku pracy.

Przesłanki zastosowania odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej to bezprawność, polegająca na naruszeniu obowiązku pracowniczego, i wina. Kryterium rozstrzygającym o użyciu określonego rodzaju odpowiedzialności jest stopień winy<sup>189</sup>. Dlatego też ciężkie naruszenia będą skutkowały odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Rozróżnienie odpowiedzialności jest istotne z powodu stosowanych kar. I tak na przykład odpowiedzialność porządkowa prowadzi do wymierzenia pisemnej kary upomnienia<sup>190</sup> lub ustnego zwrócenia uwagi. Z kolei odpowiedzialność dyscyplinarna sprowadza się do udzielenia pracownikowi nagany, nagany z ostrzeżeniem, pozbawienia możliwości awansu przez dwa lata, obniżenia stopnia służbowego, obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, czy nawet wydalenia z pracy. Dla przykładu mogę podać, iż jedna z surowszych sankcji za nieprzestrzeganie zakazu podejmowania się nowych zajęć odnosi się do samorządowych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, którzy stanowią najliczniejszą grupę zawodową urzędników. Za takie naruszenie grozi im natychmiastowe rozwiązanie stosunku pracy. Łagodniejsza sankcja – odwołanie – dotyczy pracowników z powołania. Najmniej dolegliwe kary lub całkowity ich brak obejmuje pracowników i funkcjonariuszy pochodzących z wyboru. Takie uregulowania wskazują na całkowitą niejednorodność i niejednolitość rozwiązań przyjętych w polskim ustawodawstwie<sup>191</sup>.

Jeżeli chodzi o charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, to nie jest to instytucja mająca na celu represjonowanie nierzetelnych pracowników. Ma ona dawać gwarancję pracownikowi, że problem jego ewentualnego przewinienia będzie załatwiony w sposób bezstronny, publiczny, zgodny z prawem. W praktyce postępowanie dyscyplinarne jest ostatecznym środkiem, ponieważ jest ono długotrwałe, absorbujące, a rezultat nigdy nie jest pewny. Podstawowym instrumentem jest za to odpowiedzialność porządkowa, przewidziana już jedynie w ustawie o pracownikach urzędów państwowych<sup>192</sup>.

Jak już wspominałam, odpowiedzialność dyscyplinarna powinna być instrumentem wyjątkowym, stosowanym, gdy inne formy repre-

sjonowania zawiodą. Jednak stosowanie tego rodzaju penalizowania konfliktów interesów świadczy także o nieradzeniu sobie z konfliktem, bezsilności oraz niepoprawności działania systemu zarządzania konfliktem<sup>193</sup>.

W polskim systemie prawnym nieprawidłowe jest również to, że miejsce pracy pracownika, jego pozycja służbowa decyduje o ciężarze sankcji i jej zastosowaniu, podczas gdy decydować powinien charakter prawny przewinienia i jego szkodliwość społeczna<sup>194</sup>. Z powyższych powodów obecne systemy odpowiedzialności dyscyplinarnej są krytykowane, nie tylko w literaturze polskiej, ale też europejskiej.

5

#### 4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA I MAJĄTKOWA

##### A. Odpowiedzialność karna za zachowania korupcyjne

Polska ustawa karna określa kilka rodzajów czynów zabronionych dotyczących korupcji. Można wskazać cztery rodzaje karalnej korupcji: korupcję polityczną i wyborczą, korupcję w sferze publicznej, korupcję sportową i korupcję w obrocie gospodarczym. Do sytuacji korupcyjnych w administracji publicznej zastosowanie będą miały przepisy grupy drugiej. Znajdują się one w rozdziale przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Głównie będzie tu mowa o przestępstwie sprzedajności (łapownictwo bierno), przestępstwie przekupstwa (łapownictwo czynne) i przestępstwie płatnej protekcji. W pewnym zakresie zastosowanie może znaleźć również korupcja gospodarcza<sup>195</sup>.

Przedmiotem ochrony przestępstw z kategorii korupcji publicznej jest: poprawność działania instytucji publicznych, bezinteresowność osób pełniących funkcję publiczną, zaufanie społeczne do prawidłowo funkcjonujących instytucji państwowych, samorządu terytorialnego, zawodowego i organizacji międzynarodowych<sup>196</sup>.

Z polskich przepisów jasno wynika, że odpowiedzialność za przestępstwo łapownictwa biernego nie jest zależna od naruszenia przepisów prawa przez urzędnika czy też dokonania określonej czynności. W tym wypadku jest to okoliczność wiodąca do obostrzenia kary.

Jeżeli chodzi o sprawcę korupcji bierniej, to nowelizacja kodeksu karnego doprowadzi-

ła do zawarcia w nim definicji legalnej „osoby pełniącej funkcję publiczną”. Osobą tą jest „funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”<sup>197</sup>. Musimy przy tym pamiętać o granicy znaczenia normatywnego pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, którym jest: Prezydent RP, senator, poseł, radny, prokurator, ławnik, sędzia, komornik, notariusz, kurator sądowy itp.<sup>198</sup>

Ważne jest także to, że między „pełnieniem funkcji publicznej a przyjęciem korzyści majątkowej musi zaistnieć związek”. Jednak niekonieczne jest tu powiązanie korzyści z określonym działaniem czy zaniechaniem. Kwestią decydującą o karalności jest intencja wręczenia i przyjęcia korzyści<sup>199</sup>. Za karalne uznaje się też przyjęcie i wręczenie korzyści za np. terminowe załatwienie sprawy. Natomiast przyjęcie obietnicy korzyści to zgoda na złożoną propozycję przysporzenia w przyszłości. Sposób i forma obietnicy mogą być dowolne.

##### B. Odpowiedzialność majątkowa za zachowania korupcyjne

Na majątkową odpowiedzialność urzędnika składają się fragmenty prawa pracy oraz prawa cywilnego. Odpowiedzialność ta jest często wiązana ze szkodami spowodowanymi w trakcie realizacji funkcji administrowania. W polskim systemie prawnym regułą stanowi pokrywanie wyrządzonej szkody przez Skarb Państwa, który może żądać zwrotu wydatków od pracownika, który bezpośrednio przyczynił się do szkody, w trybie tzw. regresu. Należy także wziąć pod uwagę stopień winy pracownika. Taka procedura zawarta jest w kodeksie pracy<sup>200</sup>.

W tej kwestii należy stwierdzić za B. Kudrycką, że w Polsce „nie ma właściwie znaczenia odpowiedzialność zawodowa (profesjonalna) urzędników za naruszenie obowiązków profesjonalnych (...). Sankcje wewnątrzorganizacyjne, stosowane wobec określonych kategorii zawodowych (...), mają niewielkie znaczenie i dolegliwość praktyczną. (...) Większość urzędników nie jest zorganizowana w stowarzyszeniach zawodowych, które nie tylko dbają o urzędniczą etykę zawodową,

chronią swoich członków przed niesłusznymi zarzutami, ale także stosują środki odpowiedzialności zawodowej<sup>201</sup>.

## ROZDZIAŁ VIII

### PRAWNE UREGULOWANIA DOSTĘPU OBYWATELI DO INFORMACJI O DZIAŁANIACH ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

#### 1. PRAWO OBYWATELA DO INFORMACJI W ŚWIELE KONSTYTUCJI RP

Pozyskiwanie informacji o działaniach podejmowanych przez organy publiczne wiąże się niemal z każdym aspektem życia publicznego. Głównie dotyczy to uzyskiwania informacji: o kondycji finansowej firmy prowadzonej przez danego przedsiębiorcę, o rozliczeniach prywatnych firm z władzami publicznymi, o pracach zleconych i kontraktach realizowanych na rzecz administracji publicznej, o zasadach i formach finansowania partii politycznych, a także o stanie majątkowym funkcjonariuszy publicznych<sup>202</sup>.

M. Gentot zwrócił uwagę na nową interpretację prawa do informacji. Zauważa on, że prawo to zawiera w sobie zarówno prawo do informacji o działaniach organów publicznych, do rozumienia obowiązków administracyjnych, do krytyki oraz do wysłuchania<sup>203</sup>.

W ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich prawo do informacji istnieje od lat, gdzie jest ono nie tylko przedmiotem ustawy zasadniczej, ale też innych zwykłych aktów prawnych.

W Polsce jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów administracji publicznej było bardzo ograniczone. Orzecznictwo sądowe wywodziło wtedy to uprawnienie z kodeksowej zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwowych oraz ograniczonej jawności ich działania. Nie było to jednak zasadne, gdyż umożliwiałoby obywatelowi zasięgnięcie informacji o postępowaniu tylko wtedy, gdy był on jego stroną lub uczestnikiem<sup>204</sup>.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. dokonała pewnych zmian w polskim porządku

prawnym. Prawo do informacji o toczącym się postępowaniu zostało w dużym stopniu rozszerzone. Aktualnie art. 61 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej stanowi, że: „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”<sup>205</sup>.

Omawiając powyższy artykuł, prawo do informacji przysługujące obywatelowi względem trzech grup:

- organów władzy sądowniczej, wykonawczej i ustawodawczej;
- osób pełniących funkcje publiczne (mianowanych, powołanych lub wybranych);
- organów administrujących, jeżeli realizują zadania publiczne, zarządzając mieniem komunalnym lub mieniem należącym do Skarbu Państwa<sup>206</sup>.

Przedmiotowy zakres prawa obywateli do informacji, uregulowanego w Konstytucji RP, wyznacza gospodarowanie środkami publicznymi. Celem tego prawa jest zatem zapewnienie kontroli społeczeństwa nad zarządzaniem funduszami publicznymi, zarówno przez organy administracji, jak i upoważnione osoby fizyczne.

Art. 61 ust. 2 polskiej Konstytucji dzieli prawo do zasięgnięcia informacji na dwie formy: wstępu na posiedzenia organów kolegialnych oraz dostępu do dokumentów. Tryb dostępu do tego rodzaju informacji regulować mają ustawy bądź regulaminy.

Tak pojmowane prawo do informacji stanowić będzie formę kontroli i nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez funkcjonariuszy publicznych, co w konsekwencji powinno spowodować, że staną się oni bardziej odpowiedzialni<sup>207</sup>.

#### 2. OGRANICZENIA PRAWA DO INFORMACJI

W ustawodawstwie polskim ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji może nastąpić wyłącznie w drodze ustaw. Konstytucja mimo to ściśle określa przesłanki ograniczenia i uznaje za nie: „ochronę praw i wolności innych osób i podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa



5

i ważnego interesu gospodarczego państwa<sup>208</sup>. Mimo powyższego, prawo do informacji zawężone jest o dokumenty i wiadomości uznane za objęte tajemnicą służbową lub państwową. Zasady i postępowanie utajniania informacji stanowiących tajemnicę służbową i państwową reguluje ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Ustawa ta podaje nową definicję przetwarzania oraz klasyfikację informacji niejawnych. Reguluje także postępowanie i zasady ochrony informacji<sup>209</sup>. Aktualnie organy administracji publicznej mogą nie zezwolić na dostęp do informacji tylko w przypadku, gdy w uzasadnieniu swej decyzji dokładnie wskażą rodzaj konstytucyjnie chronionego dobra, które ogranicza prawo do informacji<sup>210</sup>. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego nadzorują funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych pozostających w ich właściwości. Każdorazowe ograniczenie prawa obywateli do informacji musi wywodzić się z wcześniej przeze mnie omówionych, trzech konstytucyjnych przesłanek.

Praktyczne udogodnienie stanowią wykazy wiadomości uznanych za objęte klauzulą „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne”, „zastrzeżone”. Dzięki temu wiadomo od razu, że tego rodzaju informacji nie należy udzielać.

Obecnie aż 58 ustaw i 10 aktów wykonawczych do tych ustaw reguluje prawnie chronioną tajemnicę<sup>211</sup>. „Jawność informacji ogranicza więc tajemnica zawodowa oraz inna tajemnica chroniona ustawą. Tajemnica zawodowa dotyczy tajemnic: przedsiębiorstwa, handlowej, bankowej, maklerskiej, brokerskiej, statystycznej, kontroli państwowej, wynalazczej, autorskiej, adwokackiej i radcowskiej, notarialnej i komorników sądowych, lekarskiej, skarbowej, pomocy społecznej, postępowania celnego, dziennikarskiej, geologicznej czy wreszcie tajemnicy spowiedzi. Inne prawnie chronione tajemnice obejmują: tajemnicę aktów stanu cywilnego, korespondencji, postępowania karnego, świadka koronnego, czynności operacyjno-rozpoznawczych, tajemnicę głosowania, ochronę życia prywatnego i rodzinnego oraz dóbr osobistych, sumienia i wyznania<sup>212</sup>.”

Nie można zapomnieć o ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Definiuje ona informację publiczną podając, że jest nią każda informacja o sprawach publicznych. Odnosi się do wszystkich

wiadomości z wyjątkiem tych, których ujawnienie jest wyłączone lub odmiennie uregulowane. Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Wprowadzenie ograniczenia podmiotowego w tym zakresie sprzyjałoby powstawaniu mechanizmów korupcyjnych. „Pojęcie <<prawo do informacji publicznej>> zostało zdefiniowane jako uprawnienie do: uzyskania informacji publicznej, w tym również przetworzonej przez podmiot jej udzielający w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów<sup>213</sup>. Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej są: organy władzy publicznej i samorządów zawodowych oraz gospodarczych, podmioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowo osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego, osoby prawne, w których Skarb Państwa, j.s.t. mają dominującą pozycję zgodnie z przepisami o ochronie konkurencji i konsumentów, a także związki zawodowe i partie polityczne.

Prawo dostępu do informacji publicznej nie ma bezwzględniego charakteru, podlega również licznym ograniczeniom, wynikającym przede wszystkim z ustaw, głównie z ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. W rozdziale 2 ustawy możemy znaleźć zakres udostępnianej informacji, tryby jej udostępniania oraz uregulowania kontroli sądowej nad decyzjami o odmowie udostępnienia informacji publicznej<sup>214</sup>. Ustawa ta zawiera przepisy, które mają bezpośrednio ograniczyć korupcję w Polsce. Nierzadko się zdarza, że urzędnicy zajmują się jedną tylko sprawą, a z innymi zwlekają. Obowiązek udostępniania informacji na temat zamierzeń władzy wykonawczej i ustawodawczej, projektowania aktów normatywnych, statusu, majątku podmiotów będących w kręgu zainteresowania ustawy, kolejności przyjmowania i załatwiania spraw, powinien spowodować znaczne utrudnienie praktyk korupcyjnych.

Podsumowując, w Polsce obowiązkiem organów publicznych jest udzielanie informacji o swoich działaniach, jeśli tylko nie jest to objęte którymś z rodzajów klauzuli tajności. Trudne zadanie stanowi ustalenie tego, co powinno być jawne, a co nie powinno być jawne w życiu publicznym. W wielu przypadkach

granica jawności uzależniana jest od wyników wyborów i podejmowanych rozstrzygnięć politycznych. Ogólnie ujmując, granicę jawności informacji determinuje kultura polityczna określonego kraju<sup>215</sup>.

### 3. DOSTĘP DO DOKUMENTÓW

Dostęp do dokumentów nie jest tożsamy z bezpłatnym otrzymywaniem ich odpisów lub fotokopii. Oznacza on umożliwienie zapoznania się z treścią w nich zawartą. Ustawy prawa materialnego regulujące szczegółowo dostęp do wybranych dokumentów często jednocześnie zawierają ograniczenia z tym związane. Dostęp do dokumentów na ogół oznacza jawność dokumentów dotyczących gospodarki finansowej organów, obowiązek publikacji wydawanych aktów prawnych oraz dostęp do dokumentów, które nie mają charakteru aktów prawnych<sup>216</sup>.

#### A. Jawność dokumentów dotyczących gospodarki finansowej organów przedstawicielskich

Aktem prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym jest ustawa budżetowa, natomiast obowiązującym tylko na określonym terenie budżet gminy. Akty te to podstawowe dokumenty związane z gromadzeniem, zarządzaniem i wydatkowaniem środków publicznych. W ustawie o finansach publicznych jako jedną z podstawowych zasad wymienia się jawność i przejrzystość zarządzania finansami publicznymi. Zasada ta w praktyce przybiera postać ogłaszania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, podawania do wiadomości kwot dotacji udzielanych z ww. budżetów, co roku sporządzanych sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności jednostek sektora publicznego. Ustawa nałożyła na ministra finansów obowiązek podawania informacji o państwowym długu publicznym, długu Skarbu Państwa, zobowiązań z tytułu potrąceń i gwarancji, osobach, wobec których umorzono znaczące zaległości podatkowe<sup>217</sup>.

Podobnie ustawy samorządowe stanowią o jawności swojej gospodarki finansowej. W powiecie i województwie zasadę tę realizuje jawność debaty budżetowej, publikowanie sprawozdań z wykonania budżetu, publikowanie uchwał budżetowych, udostępnianie wykazu kwot dotacji celowych. Ustawa wo-

jewódzka dodatkowo wskazuje na obowiązek poddania badaniu przez niezależnego audytora sprawozdania z wykonania budżetu. Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym narzuca ujawnienie sprawozdania zarządu powiatu o zobowiązaniach, które powiat zaciągnął, a także o emisji papierów wartościowych. Obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest informowanie mieszkańców o założeniach projektu budżetu, wykorzystywaniu środków budżetowych oraz kierunkach polityki gospodarczej i społecznej<sup>218</sup>. Obowiązkowi opublikowania, tak jak inne akty prawa powszechnie obowiązującego, podlega zarówno ustawa budżetowa, jak i samorządowe uchwały budżetowe.

#### B. Jawność aktów prawa powszechnie obowiązującego

Obowiązek ogłaszania aktów prawnych został wprowadzony celem informowania adresatów przepisów prawnych o treści norm oraz ugruntowania i sprawdzania ich treści z Konstytucją, a także wyznaczenia okresów ich obowiązywania<sup>219</sup>. Tylko prawidłowo ogłoszony akt normatywny gwarantuje fikcję powszechniej znajomości prawa<sup>220</sup>. Obowiązek publikowania aktów prawnych jest realizowany przez zobowiązane do tego organy państwowe i samorządowe.

W ustawach samorządowych zawarty jest dość lakoniczny i budzący wątpliwości obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego. Akty obejmujące przepisy lokalne (powiatowe i wojewódzkie) publikowane są w urzędowym organie promulgacyjnym – wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepisy porządkowe np. służące ochronie życia, zdrowia czy mienia ogłaszane są w środkach masowego przekazu, a także w drodze obwieszczenia lub w jakikolwiek inny zwyczajowo przyjęty sposób. Obowiązujące na terenie gminy prawo lokalne ogłaszane jest przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, w inny miejscowo przyjęty sposób oraz przez ogłoszenie w prasie lokalnej<sup>221</sup>.

#### C. Dostęp do innych dokumentów

Jednym z obowiązków urzędników powinno być zagwarantowanie obywatelom dostępu do, nieobjętych klauzulą tajności, dokumentów. Tymczasem jedynie ustawa o pracownikach samorządowych formułuje obowiązek podawania do wiadomości obywateli i udo-

stępniania dokumentów będących w posiadaniu urzędu w przypadku, gdy przepisy prawa tego nie zabraniają<sup>222</sup>. Inne ustawy nie formułują *expressis verbis* tego obowiązku. Obecnie ustawy urzędnicze nie są nadal dostosowane do Konstytucji i wciąż „brakuje ogólnego przełożenia prawa obywateli do informacji na zasady i tryb udostępniania im dokumentów”<sup>223</sup>. Można zauważyć, iż ciągle aktualną zasadą jest, że nie udostępnia się obywatelom dokumentów, chyba że obowiązek taki nakładają na organy ustawy szczególne. Ustawodawca przewidział obowiązek ujawniania dokumentów w określonych kategoriach spraw:

- gdy chodzi o dokumenty związane ze sprawą, w której obywatel jest uczestnikiem lub stroną postępowania administracyjnego wg kpa.<sup>224</sup>,
- gdy chodzi o dokumenty opiewające w treści konieczne do korzystania przez obywateli z zagwarantowanych Konstytucją wolności obywatelskich (wgląd do mpzp oraz odpłatne otrzymywanie wyrysów i wypisów z planu<sup>225</sup>, wgląd do informacji z rejestrów sądowych<sup>226</sup>, otrzymywanie uwierzytelnionych wyciągów i odpisów<sup>227</sup>),
- gdy chodzi o dokumenty związane z ogłoszeniami o zamówieniach publicznych, co łączy się z trybem przetargowym zarządzania funduszami przez urzędy państwowe czy samorządowe<sup>228</sup>.

#### 4. WSTĘP NA POSIEDZENIA I JAWNOŚĆ PODEJMOWANIA UCHWAŁ

Zgodnie z ustawami samorządowymi posiedzenia organów stanowiących danych jednostek samorządowych odbywają się na sesjach, które stanowią bazowy etap procedury tworzenia norm prawa lokalnego.

Sesje są jawne, a ograniczenia w tym zakresie wynikać mogą wyłącznie z ustawy. Wyróżnia się dwa aspekty jawności obrad: „po pierwsze publiczność może przysłuchiwać się obradom rady, w związku z czym muszą być dla niej zapewnione miejsca na sali obrad. Po drugie termin, przedmiot i miejsce sesji muszą być podane do publicznej wiadomości”<sup>229</sup>.

Jawność działania organów samorządowych ukształtowana jest również w przepisach odnoszących się do podejmowania uchwał. Uchwały organów j.s.t. podejmowane są w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej<sup>230</sup>. Należy przy tym zaznaczyć,

iż zasada jawności głosowania wprowadzona została do ustawy o samorządzie gminnym nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.

Obecnie mówić można zatem o wyraźnie ukształtowanej zasadzie jawności głosowania organów gminy, powiatu i województwa.

Zauważyć można, że w Rzeczypospolitej Polskiej istnieje i funkcjonuje także zasada jawności posiedzeń Sejmu i Senatu. Tryb zapewnienia tej jawności regulowany jest regulaminem każdej z izb. Jednakże zasada poufności obrad obowiązuje w odniesieniu do Rady Ministrów oraz innych organów kolegialnych w centralnej administracji państwowej<sup>231</sup>.

Posiedzenia samorządowych organów kolegialnych, podobnie jak Sejmu i Senatu, są jawne. Wstęp na nie jest łatwy i w rzeczywistości zależy wyłącznie od liczby miejsc przygotowanych dla publiczności. Należy jednak pamiętać, że ustawa powiatowa i wojewódzka nie reguluje swymi przepisami trybu wstępu na posiedzenia swych organów.

Co natomiast jeśli chodzi o wstęp na posiedzenia kolegialnych organów wykonawczych samorządu terytorialnego? Nie stosuje się tu zasady poufności obrad, jednak wartością nadrzędną jest (jak w przypadku Rady Ministrów) sprawność działania tych organów. Dlatego też w tym przypadku dużą rolę odgrywa informowanie mieszkańców o podejmowanych decyzjach poprzez rzeczników prasowych oraz za pośrednictwem komunikatów<sup>232</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Ważną rolę w ocenie skuteczności i zasadności działań ustawodawczych odgrywa ogólna kultura prawna polskiego społeczeństwa oraz świadomość obywatelska. Ustawodawca musi zdawać sobie sprawę, że normowana przez niego kwestia może wymknąć się spod efektywnej i skutecznej regulacji, przede wszystkim tam, gdzie mamy do czynienia z przyzwoleniem społecznym na występowanie osób pełniących funkcje publiczne w rozmaitych, ale wykluczających się wzajemnie, rolach społecznych. Występowanie konfliktu ról społecznych powoduje powstawanie konfliktu interesów, który z kolei kreuje sytuacje korupcyjnego.

Mając na uwadze trudności w unormowaniu odpowiedzialności pracowników samorządowych za działania korupcyjne, etycznych

dylematów i problemów funkcjonariuszy publicznych, zagadnień związanych z kształtowaniem, rozwijaniem i zwalczaniem konfliktu interesów pracowników administracji publicznej, należy posługiwać się prawem jako czynnikiem i środkiem regulującym stosunki społeczne. Trzeba zaznaczyć, że państwo nie może wyłącznie pełnić roli biernego obserwatora, podczas gdy jego funkcjonariusze wchodzi w sytuacje kreujące konflikt interesów oraz podejmują działania sprzeczne z prawem.

W pracy wykazałam złożoność oraz wielopostaciowość procesu kształtującego sytuację konfliktów interesów pracowników samorządowych. Dynamiczny charakter tego procesu wynika z ciągłych przeobrażeń, którym poddawane są współczesne społeczeństwa oraz oczekiwania zwróconych w stronę funkcjonariuszy publicznych. Reakcją na nieustanne zmiany są stale modyfikowane instrumenty prawne rozstrzygające i zapobiegające konfliktowi interesów. Należy uznać, że państwo powinno kreować mechanizmy, które umożliwią zarówno zwalczanie i przeciwdziałanie konfliktom interesów, jak również skuteczne zarządzanie nimi w sytuacji, gdy pozbycie się danego konfliktu przewyższyłoby wielokrotnie koszty poniesione w wyniku zarządzania.

Jestem zdania, że trzeba wprowadzać w życie nowe inicjatywy, dostosowane do zmieniających się warunków społecznych, politycznych i ekonomicznych, służące zapobieganiu konfliktowi interesów. Wdrażanie tzw. „metod etycznych” staje się coraz bardziej popularne. Jednak należy pamiętać, że ciągle obserwuje się rozszerzające zainteresowanie stosowaniem etyki jako sposobu walki politycznej i ośmieszania przeciwników. Takie zachowanie może powodować powstawanie wątpliwości natury moralnej.

Z opisanym konfliktem interesów ściśle wiąże się powstawanie sytuacji korupcyjnych. Za ich kreowanie w przeważającej mierze odpowiedzialni są funkcjonariusze administracji publicznej. Ich zachowanie, brak asertywności, konflikt odgrywanych ról oraz często błędne przekonanie o pierwszeństwie danego interesu sprzyja powstawaniu i szerzeniu się korupcji. W niniejszym opracowaniu wskazałam na różne pojęcia oraz formy korupcji. Zwróciłam także uwagę na negatywne konsekwencje, jakie niesie za sobą zjawisko korupcji. Jedną z nich jest odpowiedzialność karna i majątkowa funkcjonariuszy publicznych, któ-

ra kształtuje niekorzystne sytuacje dla pracownika poddanego określonej odpowiedzialności oraz jego współpracowników. Omówione przeze mnie kwestie przedstawiają praktyczne instrumenty, które wskazują sposoby poprawy etycznego administrowania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym. Podają czynniki determinujące podejmowanie określonych działań publicznych, standardy etycznego postępowania, możliwość rozwoju uczestnictwa społecznego oraz jawność dostępu do informacji w samorządzie terytorialnym.

Zachowanie odpowiednich standardów, proporcji, kierowanie się przepisami prawa i postępowanie zgodnie z przyjętymi regulacjami i zasadami stanowi podstawowy element właściwie podjętej decyzji, wolnej od jakichkolwiek nacisków, w tym ze strony osób trzecich. Współcześnie można nawet pokusić się o twierdzenie, że etyczne administrowanie stanowi wyzwanie dla samorządu terytorialnego oraz pracowników samorządowych. □

<sup>1</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>2</sup> Tamże, s. 16.

<sup>3</sup> Tamże, s. 16–17.

<sup>4</sup> I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 37.

<sup>5</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 17–18.

<sup>6</sup> Tamże, s. 20–21.

<sup>7</sup> Tamże, s. 21.

<sup>8</sup> Tamże, s. 19–20.

<sup>9</sup> Tamże, s. 20.

<sup>10</sup> Tamże, s. 21–22.

<sup>11</sup> I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka...*, s. 38.

<sup>12</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 53.

<sup>13</sup> Tamże, s. 53–54.

<sup>14</sup> Tamże, s. 54.

<sup>15</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, red. J. Filek, Kraków 2004, s. 38–39.

<sup>16</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 54–55.

<sup>17</sup> Tamże, s. 55.

<sup>18</sup> Tamże, s. 55.

<sup>19</sup> *Wielka Encyklopedia PWN*, red. J. Wojnowski, t. XII, Warszawa 2002, s. 186.

<sup>20</sup> *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1995, s. 268.

<sup>21</sup> J. Pieńkos, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Warszawa 1996, s. 216.

<sup>22</sup> J. Bartoszewicz, *Podręczny słownik polityczny*, Warszawa 1923, s. 272.

<sup>23</sup> Źródło: [www.wikipedia.org/pl](http://www.wikipedia.org/pl)

<sup>24</sup> *Nowy Leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, Warszawa 1998, s. 684

<sup>25</sup> D. Kalisiewicz, *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. III, Warszawa 1996, s. 68.

- 26 R. Longchamps de Berier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 63.
- 27 T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 11.
- 28 W. Broniewicz, *Interes prawny przy powództwie o zasądzenie*, ZNUŁ 1964, z. 37, s. 131.
- 29 Wyrok SN z dnia 31.05.1933r., 2 K 285/33, OSN(K) 1933, nr 8, poz. 157.
- 30 *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski i in., Lublin 2006, s. 20.
- 31 Por. L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 kpa w: Pojęcie interesu w naukach...*, Lublin 2006, s. 67.
- 32 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 27.
- 33 Ustawa z dn. 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 2 pkt 4, Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- 34 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 10.
- 35 Tamże, s. 10.
- 36 E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 65.
- 37 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 9 6-97.
- 38 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 29-30.
- 39 Wyrok WSA w Warszawie z dn. 8.02.2005 r., III SA/Wa 1471/04.
- 40 W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000, s. 126.
- 41 A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 43.
- 42 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 54 i n.
- 43 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 32-33.
- 44 Tamże, s. 33.
- 45 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu...*, s. 128-129.
- 46 Wyrok NSA z dn. 11.06.1981r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57
- 47 Wyrok TK z dn. 20.03.2006 r., K. 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.
- 48 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 34-35.
- 49 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 187.
- 50 B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 42.
- 51 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 187-189.
- 52 *Etyczne aspekty...*, s. 41 i n.
- 53 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 189.
- 54 *Encyklopedia Powszechna PWN*, t. II, Warszawa 1984, s. 541.
- 55 Źródło: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).
- 56 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 37.
- 57 Tamże, s. 38.
- 58 B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006, s. 399.
- 59 H. Białyszewski, *Teoretyczne i metodologiczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa 1980, s. 42-43.
- 60 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 42.
- 61 A. Kojder, *Godność i siła prawa*, Warszawa 1995, s. 20.
- 62 B. Kudrycka, *Dylematy...*, s. 68.
- 63 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 45-46.
- 64 B. Kudrycka, *Dylematy...*, s. 67.
- 65 Tamże, s. 54.
- 66 A. Stark, *Conflict of Interest in American Public Life*, 2000, s. 36.
- 67 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.
- 68 Cywilnoprawna konwencja o korupcji, Strasburg 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443 z późn. zm.
- 69 Prawnokarna konwencja o korupcji, Strasburg 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 29, poz. 249 z późn. zm.
- 70 P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 63.
- 71 M. Kulsza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 199-201.
- 72 B. Kudrycka, *Dylematy...*, s. 151.
- 73 M. Kulsza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 206.
- 74 Tamże, s. 207-208.
- 75 B. Kudrycka, *Dylematy...*, s. 78-79.
- 76 Tamże, s. 82.
- 77 Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP, Samorząd Terytorialny* 2002, nr 1-2, s. 68.
- 78 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 230.
- 79 Źródło: [www.wikipedia.org.pl](http://www.wikipedia.org.pl).
- 80 Źródło: [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).
- 81 Tamże.
- 82 A. Kojder, *Godność...*, s. 319.
- 83 Tamże, s. 320.
- 84 Patrz str. 20.
- 85 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 222-223.
- 86 Tamże, s. 225.
- 87 Tamże, s. 225.
- 88 J. Płoskonka, *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji, Służba Cywilna*, wiosna-lato 2003, nr 6, s. 121.
- 89 Źródło: [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).
- 90 Tamże.
- 91 Tamże.
- 92 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 225-226.
- 93 J. Szreniawski, *Prawo do dobrej administracji prawem podmiotowym obywatela w: Dobra administracja. Teoria i praktyka*, red. J. Łukasiewicz, S. Wrzosek, Radom 2007, s. 256.
- 94 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 227.
- 95 Tamże, s. 227.
- 96 J. Pope, *Transparency International Source Book 2000*, [www.transparency.orgsourcebook/index.html](http://www.transparency.orgsourcebook/index.html).
- 97 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 235.
- 98 Tamże, s. 236-237.
- 99 P. Koryś, M. Tyminiński, *Jak w rodzinie: klientelizm, kumoterstwo, nepotyzm*, Centrum Edukacji Obywatelskiej.
- 100 M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 238.
- 101 *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004, s. 292-293.

- <sup>102</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka...*, s. 238.
- <sup>103</sup> *Administracja publiczna...*, s. 296–297.
- <sup>104</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 24–25.
- <sup>105</sup> Tamże, s. 25–26.
- <sup>106</sup> Tamże, s. 26.
- <sup>107</sup> Źródło: [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl).
- <sup>108</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 27–28.
- <sup>109</sup> Tamże, s. 28.
- <sup>110</sup> Źródło: [www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyć\\_zkor.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor.pdf).
- <sup>111</sup> Źródło: [antykorupcja.edu.pl](http://antykorupcja.edu.pl).
- <sup>112</sup> *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 31.
- <sup>113</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 28–33.
- <sup>114</sup> Źródło: [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).
- <sup>115</sup> Tamże.
- <sup>116</sup> Tamże.
- <sup>117</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 69.
- <sup>118</sup> A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA*, Lublin 1993, s. 69.
- <sup>119</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 72.
- <sup>120</sup> M. Davis (w:) *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press 2001, s. 13.
- <sup>121</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 72–73.
- <sup>122</sup> Tamże, s. 74–75.
- <sup>123</sup> Tamże, s. 92–93.
- <sup>124</sup> Tamże, 93–94.
- <sup>125</sup> Bank Światowy, The World Bank, *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C. 2000.
- <sup>126</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 95.
- <sup>127</sup> [http://www.wsap.edu.pl/pub/eurofunkcjonariusz/Funkcjonariusz\\_publiczny\\_definicja.pdf](http://www.wsap.edu.pl/pub/eurofunkcjonariusz/Funkcjonariusz_publiczny_definicja.pdf).
- <sup>128</sup> Art. 115 §13 kk, Dz. U. 1997 r. Nr. 88, poz. 553 z późn. zm.
- <sup>129</sup> Źródło: [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).
- <sup>130</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 93 i 113.
- <sup>131</sup> Tamże, s. 104–105.
- <sup>132</sup> Tamże, s. 106–107.
- <sup>133</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13 kwietnia 1994 r., W 2/94, OTK 1994 r., nr 1, poz. 21.
- <sup>134</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 108.
- <sup>135</sup> Tamże, s. 109.
- <sup>136</sup> H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 146.
- <sup>137</sup> E. Świst, *Dodatkowe zatrudnienie pracowników*, PiZS 1979, nr 1, s. 48.
- <sup>138</sup> P. M. Villoria-Mendieta, *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Membes States: a Comparative Review*, nr 36, Paris 2006, s. 12.
- <sup>139</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 112.
- <sup>140</sup> B. Kudrycka, *Dylematy...*, s. 75.
- <sup>141</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 114–115.
- <sup>142</sup> Tamże, s. 117.
- <sup>143</sup> Art. 24h ust. 1 pkt 2 ustawy z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- <sup>144</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 119.
- <sup>145</sup> Tamże, s. 120.
- <sup>146</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 140.
- <sup>147</sup> Art. 12 ustawy z dn. 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 1997 Nr 106, poz. 679 z późn. zm.
- <sup>148</sup> Ustawa z dn. 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2007 Nr 223, poz. 1655.
- <sup>149</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 122.
- <sup>150</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 199.
- <sup>151</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 19 grudnia 2005 r., II OSK 341/05, LEX nr 190951.
- <sup>152</sup> C. Martysz, w: red. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 192.
- <sup>153</sup> Art. 24f ust. 5 u.s.g. w: P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 124.
- <sup>154</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 125.
- <sup>155</sup> Uchwała TK z dn. 13 kwietnia 1994 r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.
- <sup>156</sup> Art. 24i ust. 1 u.s.g., art. 25d ust. 1 u.s.p., art. 27d ust. 1 u.s.w.
- <sup>157</sup> Por. ustawa z dn. 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
- <sup>158</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 131.
- <sup>159</sup> Ustawa z dn. 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008 r N 223, poz. 1458 z późn. zm.
- <sup>160</sup> Ustawa z dn. 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008 r N 227, poz. 1505 z późn. zm.
- <sup>161</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 137–138.
- <sup>162</sup> <http://pl.wikipedia.org/wiki/Whistleblower>.
- <sup>163</sup> <http://www.isp.org.pl/files/958743810923985001127987842.pdf>.
- <sup>164</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 139.
- <sup>165</sup> Tamże, s. 144–145.
- <sup>166</sup> Por. art. 24l u.s.g. i odpowiednio art. 233 §1 kk np. art. 24k ust. 1 pkt 1 u.s.g.
- <sup>167</sup> J. Dobkowski, *Charakter prawny kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych w: Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 164.
- <sup>169</sup> W. Sanetra, *Odpowiedzialność pracownika administracji w: Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum 1984, s. 381.
- <sup>170</sup> *Administracja publiczna*, red. J. Boć, s. 345.
- <sup>171</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 160.
- <sup>172</sup> B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 206.
- <sup>173</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 163.
- <sup>174</sup> Por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 197–198.
- <sup>175</sup> Por. *Administracja publiczna*, red. J. Boć..., s. 82.
- <sup>176</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 90–91.
- <sup>177</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 164.
- <sup>178</sup> Tamże, s. 164.
- <sup>179</sup> Tamże, s. 167.
- <sup>180</sup> B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie...*, s. 233.
- <sup>181</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 169.

- <sup>182</sup> Por. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
- <sup>183</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 170.
- <sup>184</sup> Tamże, s. 171.
- <sup>185</sup> Art. 113 Ustawy z dn. 21.11.2008 r. o służbie cywilnej.
- <sup>186</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 172.
- <sup>187</sup> Tamże, s. 173–174.
- <sup>188</sup> B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie...*, s. 228.
- <sup>189</sup> Tamże, s. 234.
- <sup>190</sup> Por. art. 114 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dn. 21.11.2008 r. o służbie cywilnej.
- <sup>191</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 178–179.
- <sup>192</sup> Tamże, s. 180.
- <sup>193</sup> H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 152.
- <sup>194</sup> Tamże, s. 153.
- <sup>195</sup> *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, Warszawa 2009, s. 277–278.
- <sup>196</sup> Tamże, s. 279–280.
- <sup>197</sup> Art. 115 § 19 kodeksu karnego.
- <sup>198</sup> Art. 115 § 13 kodeksu karnego.
- <sup>199</sup> *Unormowania antykorupcyjne...*, red. M. Stec... s. 285–286.
- <sup>200</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 184–185.
- <sup>201</sup> B. Kudrycka, *Dylematy...*, s. 137.
- <sup>202</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 108.
- <sup>203</sup> M. Gentot, *Openness in public administration w: International Review of Administrative Sciences*, V.61, nr 1, 1995, s. 6.
- <sup>204</sup> *Unormowania antykorupcyjne...*, s. 62., por. też B. Kudrycka, S. Iwanowski, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, PiP1999, z. 8, s. 70.
- <sup>205</sup> Art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polz
- <sup>212</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 113.
- <sup>213</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 56.
- <sup>214</sup> Tamże, s. 56–57.
- <sup>215</sup> Zob. też M. Hunt, *Openness and civil service ethic w: International Review of Administrative Sciences*, nr 1, 1995, s. 11–17.
- <sup>216</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 114.
- <sup>217</sup> Tamże, s. 114.
- <sup>218</sup> *Unormowania antykorupcyjne...*, s. 80–81.
- <sup>219</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 116.
- <sup>220</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 100.
- <sup>221</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 116.
- <sup>222</sup> Art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dn. 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych.
- <sup>223</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 117.
- <sup>224</sup> Art. 73 i 74 kodeksu postępowania administracyjnego.
- <sup>225</sup> Art. 29 ustawy z dn. 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.
- <sup>226</sup> Art. 8 ustawy z dn. 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. Nr 121, poz. 769 z późn. zm.
- <sup>227</sup> Art. 8 ustawy z dn. 27.06.1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. Nr 98, poz. 604 z późn. zm.
- <sup>228</sup> Art. 4, 14a, 29 ust. 3 ustawy z dn. 4.07.1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn. zm.
- <sup>229</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 76.
- <sup>230</sup> Por. J.P. Tarno, M. Sieniuc i in., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 133
- <sup>231</sup> Art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dn. 8.08.1996 r. o organizacji i trybie prac Rady Ministrów, Dz. U. Nr 106, poz. 492 z późn. zm.
- <sup>232</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne...*, s. 119.

### Bibliografia

- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004.
- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004.
- Banaszek B., Jabłoński M. w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Bartoszewicz J., *Podręczny słownik polityczny*, Warszawa 1923.
- Białyszewski H., *Teoretyczne i metodologiczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa 1980.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Broniewicz W., *Interes prawny przy powództwie o zasądzenie*, ZNUŁ 1964, z. 37.
- Cudowski B., *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007.
- Davis M. w: *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press 2001.
- Dobkowski J., Charakter prawny kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Encyklopedia Powszechna PWN, t. II, Warszawa 1984.
- Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego, red. J. Filek, Kraków 2004.
- Gentot M., *Openness in public administration w: International Review of Administrative Sciences*, V.61, nr 1, 1995.
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M. i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 1-2.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000.

- Kalisiewicz D., *Nowa Encyklopedia Powszechna* PWN, t. III, Warszawa 1996.
- Kojder A., *Godność i siła prawa*, Warszawa 1995.
- Korybski A., *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA*, Lublin 1993.
- Koryś P., Tymiański M., *Jak w rodzinie: klientelizm, kumoterstwo, nepotyzm*, Centrum Edukacji Obywatelskiej.
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995.
- Kudrycka B., Dębicki M., *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.
- Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1995.
- Martysz C., w: red. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Nowy Leksykon PWN, red. A. Dyczkowski, Warszawa 1998.
- Pieńkos J., *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Warszawa 1996.
- Płoskonka J., *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji, Służba Cywilna, wiosna – lato 2003*, nr 6.
- Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, red. A. Korybski i in., Lublin 2006.
- Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.
- Sanetra W., *Odpowiedzialność pracownika administracji w Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum 1984.
- Stark A., *Conflict of Interest in American Public Life*, 2000.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz – Katowice 2006.
- Szmulik B., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006.
- Szreniawski J., *Prawo do dobrej administracji prawem podmiotowym obywatela w: Dobra administracja. Teoria i praktyka*, red. J. Łukasiewicz, S. Wrzosek, Radom 2007.
- Świst E., *Dodatkowe zatrudnienie pracowników*, PiZS 1979, nr 1.
- Taradejna R. i M., *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli*. Zbiór przepisów w komentarzem, Warszawa 1998.
- Tarno J.P., Sieniuc M. i in., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.
- Wielka Encyklopedia PWN, red. J. Wojnowski, t. XII, Warszawa 2002.
- Wierzbiца A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wincenciak M., *Sanckje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

### Akty normatywne

- Cywilnoprawna konwencja o korupcji, Strasburg 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443, z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Prawnikarna konwencja o korupcji, Strasburg 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 29, poz. 249, z późn. zm.
- Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 30, poz. 168, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 lipca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. Nr 76, poz. 344, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 89, poz. 415, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie prac Rady Ministrów, Dz. U. nr 106, poz. 492, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. Nr 98, poz. 604, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. Nr 121, poz. 769, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. Nr 182, poz. 1228, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.



Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.

#### **Orzecznictwo**

Wyrok SN z dn. 31.05.1933r., 2 K 285/33, OSN(K) 1933, nr 8, poz. 157.

Wyrok NSA z dn. 11.06.1981r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

Uchwała TK z dn. 13.04.1994r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

Wyrok WSA w Warszawie z dn. 8.02.2005r., III SA/Wa 1471/04.

Wyrok NSA z dn. 19.12.2005r., II OSK 341/05, LEX nr 190951.

Wyrok TK z dn. 20.03.2006r., K. 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

#### **Źródła internetowe**

[www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl)

[www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyc\\_zkor.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf)

[www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl)

[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

[www.transparency.orgsourcebook/index.html](http://www.transparency.orgsourcebook/index.html)

[www.wikipedia.org.pl](http://www.wikipedia.org.pl)

[www.wsap.edu.pl/pub/eurofunkcjonariusz/Funkcjonariusz\\_publiczny\\_definicja.pdf](http://www.wsap.edu.pl/pub/eurofunkcjonariusz/Funkcjonariusz_publiczny_definicja.pdf)

# TRANSFORMACJA USTROJOWA A POLA KORUPCJI

**Beata POTWARDOWSKA**  
praca magisterska  
napisana pod kierunkiem  
prof. dr. hab. J. Kwaśniewskiego  
Zakład Prawa  
Uniwersytet Warszawski

„W jaki sposób karać? Ośmieszać, zeszmacać? Ale i tu brak optymizmu. Nie ma koncepcji. Nie szanujemy siebie i drugih. Gruzini np. obraziłyby się na śmierć, gdyby za przysługę chcieli mu zapłacić, po lub przed. Honorowi Japończycy, surowi Rosjanie. Może się mylę, ale takie wnioski o nich mniemanie z lektur, filmów, opowiadań. Na jakie wydarzenia historyczne zważyć można nasze przyzwyczajenia? Skąd ich geneza? To bardzo ciekawy problem”.

Anonimowy respondent, OBOPiSP 1976

„W Szczecinie w 1960 r. odkryto, że dyrektor zakładów mięsnych skorumpował szynką i konserwami całą lokalny establishment”.

Madej 2003

„Korupcja występuje zawsze i wszędzie i dlatego nie bardzo wiadomo od czego zacząć”.

Sutch 1999

For Ian and Mum&Dad

## ROZDZIAŁ I

### PRÓBA ZDEFINIOWANIA I BADANIA ZJAWISKA KORUPCJI

Korupcja i metody jej przeciwdziałania stały się w ostatnich czasach jednym z najgłośniejszych tematów medialnych. Afery korupcyjne na stałe zaistniały w ramówkach naszych programów telewizyjnych, w odpowiedzi powstało w ostatnim czasie wiele instytucji poświęcających swoją pracę wyłącznie tropieniu skorumpowanych urzędników, lub szukających luk w prawie i przepisach, aby nie dopuścić do eskalacji zjawiska. W ostat-

nim czasie duży nacisk kładzie się na rozwój społeczeństwa obywatelskiego; organizacje trzeciego sektora, takie jak Fundacja im. Stefana Batorego i Centrum im. Adama Smitha włączają się w edukację społeczeństwa i prowadzą własne, niezależne badania na ten temat. Również Unia Europejska, po trudnościach i specjalnych przedakcesyjnych obwarowaniach wobec m.in. Polski, przeznacza fundusze na różnego rodzaju projekty przeciwdziałające eskalacji zjawiska korupcji, oraz kształtowania zdrowych obywatelskich postaw. Pomimo to nadal słyszymy o większych lub mniejszych aferach korupcyjnych, część z nas nierzadko była również aktorem sytuacji z rodzaju korupcyjnych, np. wręczając butelkę dobrego alkoholu lekarzowi, od którego zależy lepsze

traktowanie znajomego nam pacjenta, pomimo, iż lekarz ten pobiera za swoją pracę wynagrodzenie. Czy często zastanawiamy się, gdzie się kończy zwykła, ludzka wdzięczność, a gdzie zaczyna proceder korupcji? Zastanawiając się nad tym faktem, rozmawiając z osobami, które pamiętają bardziej zamierzchłe czasy, doszłam do wniosku, iż my, Polacy, skłonności korupcyjne mamy trochę we krwi. Obcując z osobami będącymi moimi rówieśnikami, a pochodzącymi z zagranicy, oraz słysząc ich zdecydowany sprzeciw na zachowania z zakresu „wdzięczności” wobec lekarzy, nauczycieli, czy urzędników zaczęłam się zastanawiać, co różni ode mnie moich rówieśników z Europy Zachodniej. Analizując jednocześnie przyczyny korupcji, takie jak luki w prawie, czy brak konkretnych dóbr zauważyłam, że odróżnia nas przeszłość. A konkretnie – inny system polityczny, który przecież tak niedawno upadł, zastąpiony przez następny, który bardziej zbliżył nas do krajów m.in. Europy Zachodniej.

Ten przeszły „inny system polityczny” powoduje, iż Polska, podobnie jak kilka innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej nazywana jest mianem kraju „postkomunistycznego”. Pojęcie to oznacza w najprostszym ujęciu państwa leżące w konkretnym regionie geograficznym, który przynależał onegdaj do byłego Związku Radzieckiego. Państwa te mają podobną historię na przestrzeni lat 1945–1989/91 i pod pewnymi względami nadal coś je łączy. Przede wszystkim noszą piętno rządzenia przez wąskie elity polityczne partii komunistycznych, gdzie wszelkie sprawy załatwiane były „prawem telefonu”, czyli przekazywanej informacji np. o preferowanych wyrokach sądów w rozstrzygnięciach konkretnych spraw<sup>1</sup>. Istnieje wiele przykładów na panowanie podobnych zasad w środowiskach politycznych czasów komunizmu. Zasady te, a właściwie ich brak, oddziaływały na społeczeństwo i powodowały dużo większe konsekwencje społeczne, niż wówczas przypuszczano. Utrwalone schematy myślowe na „załatwianie spraw” powodowały, iż wiele osób uważało takie nieformalne ułatwienia za zupełnie legalne i dopuszczalne. Dlatego wysuwam tezę, iż w związku z panowaniem komunistycznego systemu politycznego, a następnie wstrząsami związanymi z jego obaleniem oraz nastaniem doby gospodarki rynkowej i otwarciem ekonomii na świat, mamy do czynienia z różnymi rodzajami

i polami korupcji oraz innymi cechami charakterystycznymi, co będę się starała w niniejszej pracy udowodnić.

Chcąc zgłębić jakikolwiek temat społeczny, w pierw należy go dogłębnie zdefiniować. Ponieważ tytuł mojej pracy określa niejako jej temat, z pozoru zawężając go do zjawiska korupcji, jestem dłużna sprostowanie: niniejsza praca będzie poświęcona zjawisku, które szeroko nazywam KORUPCJĄ, co nie zawsze pokrywa się z definicjami tych, którzy badali to zjawisko przede mną. Moje pojęcie korupcji jest dużo szersze, zanim jednak przystąpię do swoich dywagacji i wniosków na ten temat, przedstawię, w jaki sposób korupcja i zjawiska jej pokrewne definiowane są w literaturze przedmiotu, oraz w jaki sposób zjawisko to się bada.

### 1.1. PRÓBA ZDEFINIOWANIA ZJAWISKA KORUPCJI I JEJ PODZIAŁ

W poszukiwaniu definicji korupcji w pierwszej kolejności zwróciłam się do popularnej encyklopedii, która wyjaśnia pojęcie następująco: „*Korupcja – przyjmowanie przez pracownika instytucji państwowej lub społecznej korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub naruszenie prawa: przekupstwo, łapownictwo*”<sup>2</sup>. Już przy pierwszej próbie zdefiniowania zjawiska napotykamy, w mojej opinii, problem – encyklopedia bowiem utożsamia korupcję z przekupstwem i łapownictwem, ale niestety ogranicza zjawisko do występowania w instytucjach państwowych i społecznych. A istnieje przecież wiele obszarów, które są związane z własnością prywatną (szczególnie po transformacji ustrojowej, która niejako jest drugim bohaterem tej pracy) i niosą podobny skutek jak korupcja występująca w instytucjach publicznych. Także upieram się na szersze pojęcie korupcji zarówno przed rzezoną transformacją (drobne łapownictwo podczas braku podaży przed nastaniem gospodarki wolnorynkowej), jak i po jej nastąpieniu (afery futbolowe, przetargi w spółkach prawa handlowego, fundusze Unii Europejskiej). Poszukując możliwie najszerzego wyjaśnienia zjawiska korupcji, przyjrzyjmy się zatem dostępnym definicjom, proponowanym przez różne organizacje i instytucje związane z problemem korupcji.

Transparency International definiuje korupcję jako „*nadużycie stanowiska publicznego*

w celu osiągnięcia korzyści osobistych”<sup>3</sup>, ograniczając ją zatem podmiotowo do sfer instytucji publicznych, oczywiście ze strony osób przyjmujących, gdyż sfera osób oferujących nie ogranicza się rzecz jasna do instytucji publicznych.

Z kolei Bank Światowy definiuje korupcję, jako „nadużycie urzędu publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści”. Obejmuje łapownictwo (przekupstwo), zakup zamówień – kontraktów i innych korzyści rządowych, koncesji czy decyzji sądowych, uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym lub wynikającym z innych przepisów, kradzież, świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkiem – będącym dobrem publicznym, faworyzm, protekcję, nepotyzm, kumoterstwo, kupczenie wpływami, finansowanie wyborów lub partii politycznych w zamian za uzyskiwane wpływy<sup>4</sup>. Ta definicja jest imponująca i stosunkowo wyczerpująca – w pojęciu korupcji zawarte są wszystkie „pomniejsze” rodzaje zachowań i działań przekupnych. Ale nawet ta definicja, jakże szeroka, ogranicza zjawisko korupcji do organów państwowych. Dlatego ja zgadzam się z definicją rozszerzającą przedmiotowo zakres korupcji, jednak nie ograniczając się do instytucji publicznych:

„Korupcja jest nadużyciem uprawnień związanych ze sprawowaną funkcją w celu uzyskania od osób trzecich niedozwolonych prywatnych korzyści, które mogą przyjąć zarówno formę materialną, jak i niematerialną”. Ta definicja, stworzona przez Macieja Tymiańskiego<sup>5</sup> zdecydowanie odpowiada zarówno zakresowi przedmiotowemu obejmując wszystkie definicje ujęte w definicji Banku Światowego, jak i nie ogranicza zjawiska wyłącznie do sektora publicznego. Według autorów do korupcji należą: kradzież majątku publicznego, klientelizm, faworyzowanie, nepotyzm i kumoterstwo, natomiast: kradzież majątku publicznego, przestępstwa księgowe, pranie brudnych pieniędzy i defraudacja to korupcja tylko czasem, a w większości przypadków to zwykła kradzież.

Ciekawe dociekania do definicji korupcji reprezentuje Ryszard Dyoniziak w „Pracach z zakresu socjologii”<sup>6</sup>. Autor przez łapówkę rozumie pojedyncze przekupstwa w celu uzyskania korzyści materialnej lub niematerialnej. Natomiast korupcja oznacza dla autora przekupstwa w większej skali, przeważnie na

styku władzy i biznesu przy wykorzystaniu luk lub niejasności przepisów prawnych obowiązujących w danym kraju. Autor przywołując polskie publikacje zauważa, iż „świadomość, że korupcja jest potraktowana w powiązaniu z brakiem jawnej aprobaty praktyk korupcyjnych, prowadzi do wytworzenia dwóch wersji społeczeństwa: społeczeństwa w wersji jawnej, oficjalnej, z zaakceptowanym prawem i zasadami moralnymi, oraz społeczeństwa, w którym o załatwieniu sprawy decydują inne, ciemne kryteria”<sup>7</sup>. Autor dla zobrazowania powagi problemu przytacza także definicje anglosaskie, według których korupcję traktuje się przede wszystkim jako „moralną perwersję” i przejaw braku honoru (Webster’s New World College Dictionary, Simon & Schuster Macmillan, New York 1988).

Przy definiowaniu korupcji (a już ustaliliśmy, że w niniejszej pracy będziemy używać jak najszerzej definicji pojęcia) należy poświęcić nieco uwagi pojęciu lobbingu. Według definicji Phillipa Kotlera lobbings to „przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do pewnych rozwiązań”, będących rzecz jasna po stronie strony przekupującej. Jak to dalej wyjaśnia Maciej Tymiański, lobbings jest po prostu rzecznictwem interesów, przy czym jego formy mają pozostać legalne. Instytucja lobbingu została nawet zalegalizowana stosowną Ustawą o działalności lobbingu w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414). Zgodnie z ustawą „działalnością lobbingu jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Osobiście uznaję instytucję lobbingu za szalenie ważną i istotną w procesie stanowienia prawa (w szczególności prawa lokalnego, jak i dotyczącego grup wąskiej specyfiki), dlatego w niniejszej pracy mogę przyjąć, iż korupcja zaczyna się tam, gdzie kończy się lobbings.

Aby dopełnić szerokiego obrazu korupcji, warto zaznaczyć zasięg korupcji, jako zjawiska zajmującego wiele obszarów życia społecznego, politycznego i instytucjonalnego. Dlatego równorzędnie z definiowaniem zjawiska, zajmujemy się jego typologią.

### Korupcja: typologie

Korupcja ma wiele obliczy i rodzajów, co zostało scharakteryzowane przy próbie defini-

cji zjawiska. Był to zatem podział przedmiotowy, odnoszący się do charakteru zjawiska. Zajmijmy się zatem pozostałą typologią korupcji, czyli zdefiniowaniem zakresu, w jakim może występować oraz podmiotu, który w procedurze tym uczestniczy<sup>8</sup>. Ze względu na uwarunkowania społeczne i rozmiar procedury, a zatem zakres występowania danego zjawiska, możemy podzielić korupcję na: **incydentalną, zinstytucjonalizowaną i systemową**.

**Korupcja incydentalna** występuje w społeczeństwach, gdzie wszelkie zdefiniowane wcześniej pochodne korupcji nie są powszechnym zjawiskiem. Najogólniej rzecz ujmując, nawet w najbardziej uczciwych społecznościach zawsze znajdzie się ten, kto będzie chciał przekupić oraz ten, na którego zachęta ta zadziała.

W przypadku, gdy korupcja staje się elementem funkcjonowania instytucji czy organu państwowego, mamy do czynienia **korupcją zinstytucjonalizowaną**. Ten typ korupcji nie jest trudny do zidentyfikowania, jeśli obejmuje tylko jedną instytucję. Wtedy to, za pomocą dostępnych narzędzi, można zapobiec procederowi i zmienić funkcjonowanie i organizację instytucji tak, aby zapobiec powstaniu zachęt ponownie.

Problem jest dużo bardziej skomplikowany w przypadku, gdy skorumpowanych jest wiele instytucji, i to instytucji różnego rodzaju. Jeśli działania korupcyjne dotyczą wielu instytucji państwowych oraz jeśli te relacje są powiązane, np. pomiędzy lokalnym prawodawstwem, organami kontroli i ścigania, mamy do czynienia z **korupcją systemową**. W takiej sytuacji osoby będące na wpływowych stanowiskach w różnego rodzaju środowiskach ułatwiają podejmowanie pewnych decyzji i wpływają realnie na ich kształt. Z kolei inne grupy interesów w zamian za przychylnie decyzje „przymykają oczy” na pewne procedery. Przy tego rodzaju korupcji głównej roli nie grają konieczne pieniądze, a wszelkiego rodzaju inne dobra, jak stanowiska i kontrakty, co tworzy po jakimś czasie niebezpieczną sieć zależności, niezwykle trudną do rozbicia, która obejmuje wszystkie powyżej zdefiniowane rodzaje korupcji. Jest to najbardziej niebezpieczny rodzaj zjawiska, za którym stoi najczęściej społeczne przyzwolenie na działania korupcyjne, które z kolei determinują relacje wewnątrz instytucji poprzez przynajmniej powszechną akceptację. Objęcie „duchem” korupcji wielu organów po-

wołuje, iż poza „szarym” społeczeństwem nie istnieją grupy interesów, którym korupcja by przeszkadzała, dlatego nie ma woli do walki ze zjawiskiem.

Powyżej scharakteryzowaliśmy zjawisko korupcji ze względu na zakres występowania. Korupcję można także scharakteryzować ze względu na grupy interesów, do jakich skierowane mogą być działania – i tak mamy **korupcję pospolitą**, gdzie proceder jest skierowany w stronę urzędników państwowych niższego szczebla, nauczycieli czy policjantów. Drugim rodzajem korupcji przy tym kryterium jest **korupcja polityczna**, w której biorą udział urzędnicy państwowi wyższego szczebla, osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności osoby mianowane na stanowiska. Autorzy tej klasyfikacji dodają jeszcze trzeci rodzaj korupcji w tym kryterium – **korupcję biurokratyczną**, w której biorą udział urzędnicy średniego szczebla (niemianowani). Sami autorzy zwracają uwagę, iż trudno jest każde działanie korupcyjne zakwalifikować do danego zbioru odróżniając, gdzie kończy się jeden rodzaj korupcji a zaczyna drugi, co powoduje problemy przy zakwalifikowaniu działań korupcyjnych do odpowiedniej kategorii. Autorzy zwracają uwagę, iż typologie te są niezależne, jednak ich charakterystyka często łączy kategorie – np. korupcja systemowa oznacza, że w danym społeczeństwie występuje duża korupcja biurokratyczna i polityczna, co z kolei oznacza, iż korupcja jest czasowo i mentalnie zakorzeniona w społeczeństwie i niejako warunkuje funkcjonowanie systemu. Autor zauważa, że mieliśmy z tym do czynienia w epoce tzw. realnego socjalizmu w Polsce, kiedy to o podziale zasobów produkcji, środków inwestycyjnych i materiałów pomiędzy poszczególne przedsiębiorstwa przy jednoczesnych niedoborach decydowano centralnie. Wtedy to istnienie szarej strefy i funkcjonowanie nieoficjalnych powiązań oraz zależności „umożliwiała funkcjonowanie gospodarki – niedobory były niwelowane kolejnymi wymianami dziejącymi się obok planu”.

Aby obronić swoje postrzeganie korupcji jako zjawiska dotyczącego wyłącznie sfery publicznej, przytoczę dodatkową klasyfikację zawartą w tekście Macieja Tymińskiego: **korupcja publiczna** dotyka instytucje publiczne, jak i zawody zaufania publicznego (lekarze, nauczyciele, prawnicy), **korupcja prywatna** zaś występuje w sektorze prywatnym, choć

w dobie gospodarki rynkowej te dwie sfery często się przenikają, łącząc dwie strefy wpływów – jedna z nich posiada narzędzia finansowe nie posiadając decyzyjności, druga zaś jest wpływowa przy stosunkowo niewielkich dochodach.

Ciekawą klasyfikację przytacza także w swojej publikacji Krzysztof Jasiołkowski, który podpira się artykułem Krzysztofa Kicińskiego<sup>9</sup>: jest tam bowiem mowa o korupcji **legalnej i nielegalnej** – ta druga i najbardziej popularna to według autora artykułu np. płatna protekcja, korupcja legalna zaś to wykorzystanie zajmowanego stanowiska – zwłaszcza w organach stanowiących prawo, do jego kształtowania według własnych potrzeb. Ten rodzaj korupcji może występować zarówno na szczeblu centralnej władzy, jak i władzy lokalnej, w zarządach miasta i innego typu organach stanowiących. K. Kiciński w artykule „Korupcja a struktura społeczna”<sup>10</sup> definiuje korupcję legalną jako „zachowania zgodne z prawem i obowiązującymi normami politycznymi, aczkolwiek postrzegane przez społeczeństwo jako zachowanie korupcyjne i stawiane na równi z korupcją uznawaną za przestępstwo przez prawo”. W przypadku PRL za korupcję legalną uznano by zasadę, aby osób z tzw. „erki” nie karać za wykroczenia drogowe, natomiast w dzisiejszych czasach typowym przykładem korupcji legalnej mogą być zbyt wysokie diety członków Rady Miasta – co prawda zgodne z obowiązującymi przepisami, ale kłócące się ze społeczną akceptacją.

Ważną z punktu widzenia dalszego podziału klasyfikacją działań korupcyjnych jest kategoryzacja na korupcję **krótkookresową** (taką jak łapownictwo) oraz **dlugookresową** (nepotyzm, patronaż, kumoterstwo, klientelizm). Ze względu na rozszerzającą definicję korupcji, która została przyjęta w niniejszej pracy, zdefiniuję te pojęcia niezależnie, traktując pojęcie korupcji rozszerzająco.

Definicje ujęte powyżej mają oczywiście zastosowanie uniwersalne, jednak w przypadku opisywania zjawiska w PRL należy uściślić różnicę pomiędzy korupcją (i wszelkich jej omówionych niżej rodzajach), a pospolitą kradzieżą. Bowiem wynoszenie materiałów z zakładu pracy (co zdarzało się wówczas nagminnie) i w ten sposób zawłaszczanie państwowego mienia jest w tym przypadku zwykłą kradzieżą i nie można postawić w tym przypadku znaku równości z wykorzystaniem funkcji

publicznej. Przyjmijmy zatem w niniejszej pracy, iż każde nadużycie zajmowanego stanowiska, pozycji lub znajomości nosi znamiona korupcji, a ponieważ, jak to określił Krzysztof Madej<sup>11</sup>, zarząd nad własnością państwową (dominującą w stosunku do własności prywatnej) należał do nomenklatury, a nomenklatura sięgała kierownika sklepu, to mamy do czynienia z ogromnym spectrum nadużyć.

## Łapownictwo

Łapownictwo jest najczęstszym sposobem uczestniczenia w zjawisku korupcji. Niemal każdy może podać przykłady łapownictwa zarówno w życiu publicznym, jak i w swoim własnym otoczeniu. Za pierwszy zanotowany przypadek łapownictwa można przywołać postać Demostenesa, który za uczestnictwo w procederze został zmuszony zapłacić 50 talentów grzywny.

Zjawisko łapownictwa definiowane jest jako specyficzna wymiana pieniędzy bądź dóbr za przysługę, zwykle niewielkiego kalibru. I tak najczęściej kojarzone są przykłady łapówek wręczonych za ustrzeżenie się od mandatu, w służbie zdrowia za „przeskoczenie” kolejki do operacji chirurgicznej etc. Możemy zatem powiedzieć, iż łapownictwo charakteryzuje się niewielką trwałością, a strony procederu nie są ze sobą ściśle związane, spotykają się zwykle raz podczas tego jednego incydentu. Przy definiowaniu stron procederu łapownictwa przywołuje się zwykle pojęcia łapownictwa czynnego oraz sprzedajności, jako łapownictwa biernego. Cechą charakterystyczną łapownictwa jest również częsty rzeczowy charakter przedmiotu, którym ktoś jest przekupywany. Takie łapówki często nazywane są „prezentami” i usprawiedliwane są jako nieszkodliwe. Tego typu „prezenty” właśnie były szczególnie popularne w PRL, stanowiąc towar wówczas deficytowy i zastępujący niejako obieg gotówki, co przybliży szerzej w kolejnych rozdziałach.

Przykładem działań łapówkarskich może być wręczenie pieniędzy policjantowi, który z powodu przekroczenia przez nas prędkości chciał wystawić mandat, lub wręczenie koperty z odpowiednią sumą pieniędzy w rejestracji przychodni rejonowej w zamian za znalezienie „lepszego terminu” na wizytę u lekarza.

Dalej Maciej Tymiński, analizując specyfikę zjawiska łapówkarstwa, wysnuwa wniosek, iż „*łapownictwo jest sposobem omijania norm*

*ustanowionych po to, by społeczeństwo dobrze funkcjonowało*". Przyznam, że to nieco ryzykowne stwierdzenie, jednak autor przedstawia stanowisko, iż proceder wręczania i przyjmowania łapówki nie dotyczy tylko dwóch stron procesu, ale również instytucji, w imieniu której działa „przekupywany”. Otóż łapownictwo uderza bezpośrednio w społeczeństwo, „które jest pracodawcą polityków, urzędników czy policjantów”<sup>12</sup>. Autor wskazuje na fakt, iż gdyby konsekwencje za przyjmowanie łapówek byłyby wyższe niż potencjalne korzyści, wówczas nie dochodziłoby do tego typu zachowań. Zgoda, jednak znaczenie ma tu również wykrywalność tego typu przestępstw i konsekwencja w wymierzaniu kar, która w społeczeństwach o wyższej niż incydentalna korupcji, nie jest dostatecznie skuteczna.

Autor rozdziału podaje również przykład wręczania łapówki nie dla osiągnięcia wymierzonych korzyści, a dla wyrównania szans. Tego typu działania są najczęściej prowokowane i wykonywane przy zjawisku korupcji prywatnej, dla przykładu podczas rozpisywania przetargu na podwykonawstwo. Wówczas wręcza się odpowiednią sumę pieniędzy w zamian za „równe traktowanie” wszystkich składających oferty przetargowe. Jak to określa autor – „*łapówki można zatem podzielić na takie, które mają poprawić szanse płacącego względem innych lub – tylko je wyrównać*”.

Autor wyjaśnia również związek powyższej typologii z kalibrem wręczanej łapówki – bowiem podział na korupcję pospolitą, biurokratyczną i polityczną ma odzwierciedlenie w wysokości kwot lub wartości przedmiotów, bowiem „*łapówki stosunkowo niewielkie trafiają do niższych urzędników czy policjantów drogówki (a więc są związane z korupcją pospolitą). Bardziej pokaźne >>prezenty<< otrzymują urzędnicy wyższego szczebla czy sędziowie (korupcja biurokratyczna). Najwyższe są łapówki polityczne, wręczane politykom i najwyższym urzędnikom państwowym*”.

### Patron i klienci – kumoterstwo – nepotyzm

Tak jak wyjaśniono powyżej, łapówka jest procederem krótkotrwałym, przynajmniej w charakterze jednostkowym. Można bowiem określić np. urzędnika państwowego mianem „łapówkarza” – jest to co prawda jedna z cech jego zawodowej działalności, składa się bowiem z szeregu pojedynczych zdarzeń nie-

związanych ze sobą (wręczanie łapówek przez kolejnych petentów). Istnieją jednak zjawiska o innej charakterystyce, która łączy aktorów procederu na dłużej.

Jak to opisuje Maciej Tymiński, relacje patrona i klienta oraz zjawisko kumoterstwa charakteryzują się trwałością związków oraz częstymi powiązaniem znajomych, przyjaciół i rodziny. Relacja patron – klient już z założenia i nazwy charakteryzuje związek interesów osób znajdujących się na różnych szczeblach drabiny społecznej czy zawodowej. Jako przykład takiego związku autor podaje układ wzajemnej wymiany korzyści, gdzie za poparcie polityczne dla patrona klient otrzymuje stanowisko. Jak widać na przykładzie takie związki są długofalowe, mogą trwać wiele lat i rodzić większe konsekwencje z ich biegiem, prowadząc do powstawania sytuacji, ale o tym za chwilę.

Wracając do naszego związku patron – klient – z uwagi na różnicę z perspektywą opisywanej sytuacji, możemy mówić o dwóch pojęciach tego samego zjawiska – patronatu i klientelizmie, w zależności od aktora, który w danej sytuacji występuje. Autor dla wyjaśnienia sensu **patronatu** przywołuje klasyka Maxa Webera: „*przywódcy partyjni rozdają nagrody za wierną służbę wszelkiego rodzaju urzędy: w partiach, gazetach, towarzystwach, ubezpieczalniach, gminach i państwach. We wszystkich walkach partyjnych chodzi nie tylko o cele rzeczowe, lecz przede wszystkim o patronat nad urzędami*”. Jak to słusznie ujął Maciej Tymiński, „**Klientelizm jest spojrzaniem na tę samą relację z dołu**”.

Kolejnym działaniem korupcyjnym o charakterystyce długiego związku, jest kumoterstwo. Zjawisko to różni się od patronatu i klientelizmu tym, iż w związek łączący aktorów procederu jest równy, nie występuje tu rodzaj podległości służbowej czy społecznej. Uczestnicy wymieniają jakieś korzyści i wspierają się wzajemnie dla osiągnięcia wspólnych celów.

Zjawiskiem łączącym cechy klientelizmu i kumoterstwa jest **nepotyzm** – zjawisko polegające na faworyzowaniu przy obsadzaniu stanowisk, przyznawaniu przywilejów czy rozstrzyganiu przetargów własnych krewnych lub powinowatych.

Najgroźniejszą postacią opisywanej tu korupcji długofalowej jest połączenie tego typu relacji w obrębie społeczności. Zjawisko takie nosi nazwę sytuacji – gdzie trzy sfery życia – po-

lityczna, gospodarcza i społeczna związane są siecią zależności osobistych. Zjawisko to jest bardzo trudne do zwalczania, gdyż możemy mieć wówczas do czynienia z jedną grupą interesów w obrębie organów ścigania, polityki (np. lokalnej), sądownictwa i mediów. Z reguły tego typu grupy starają się opanować możliwie jak najwięcej elementów sprawowania władzy, co nosi znamiona korupcji systemowej, opisanej wyżej.

### Przyczyny korupcji

Analizując zjawisko korupcji i przybliżając jego typologię, należy rozważyć rodzaje przyczyn, jakie powodują zjawisko korupcji. Janusz Marjański w swoim artykule<sup>13</sup> kategoryzuje te przyczyny w czterech blokach przytaczając za J. Lutyńskim i A. Kubiakiem z książki „*Lapownictwo*”. Przyczyny te odnoszą się do charakteru systemu, w jakim dane społeczeństwo funkcjonuje (społecznego, politycznego i gospodarczego), jak również do społeczeństwa jako takiego:

**Przyczyny uniwersalne** – odnosi się to do faktu, iż korupcja nie jest zjawiskiem jedynie polskim – występuje we wszystkich społeczeństwach, bez względu na charakter czynników wymienionych powyżej.

**Przyczyny historyczne** – tu autor wskazuje już na charakter polskiego zjawiska; odnosi się do dziedzictwa historycznego z czasu zaborów, okupacji hitlerowskiej.

**Przyczyny systemowe** – tu autor wskazuje na zjawiska charakterystyczne typowo dla czasów socjalizmu „ze względu na niewydolność gospodarczą prowadzącą do niedoboru dóbr i usług oraz załamanie się hierarchii wartości i norm moralnych”.

**Przyczyny jednostkowe** – tu z kolei autor wskazuje na zbiór cech indywidualnych, osobowościowych konkretnych jednostek, które uczestniczą w procederze korupcyjnym/lapowniczym.

## 1.2. BADANIA ZJAWISKA KORUPCJI

Korupcja, będąc zjawiskiem na pograniczu sfery gospodarki i życia społecznego, jest niezwykle trudna do zdefiniowania, o czym przekonaliśmy się podczas lektury początku tego rozdziału. Dlatego też sprawia wiele kłopotów pomiar jej skali – problemy natury definicyjnej powodują przyjmowanie kolejnych wyjaśnień pojęć w kolejnych badaniach. Dlatego wiel-

kość skali zjawiska, a tym bardziej osąd społeczny na ten temat, sprawia wiele problemów przy formułowaniu metod badawczych, lub opracowywaniu wyników badań.

Niemniej jednak istnieje wiele standaryzowanych form badania zjawiska korupcji na wielu płaszczyznach i pod kątem różnych teorii oraz na różnorodne zapotrzebowanie. W niniejszym podrozdziale podejmuję się próby scharakteryzowania sposobów badania zjawiska korupcji – tych współczesnych, poprzez narzędzia takie jak komisje śledcze badające dogłębnie faktycznie występujące procedery oraz tych tradycyjnych, badających tylko opinię na ten temat, do których należy sondaż<sup>14</sup>.

### Dane urzędowe

Gromadzone przez administrację publiczną dane urzędowe są przydatnym źródłem informacji, jednak w przypadku zjawisk będących po szarej stronie życia społecznego i gospodarczego nie występują często. Jedynymi danymi dotyczącymi tego zjawiska a gromadzonymi wprost są odnotowane zgłoszenia prób przekupstwa. Tak jak w przypadku przestępstw związanych z przemocą, takie dane są stosunkowo rzetelne i wyczerpujące (zdecydowana większość ofiar przestępstw zgłasza się na policję i dochodzi swoich spraw w sądzie, głównie z urzędu), tak dane odnośnie zdarzeń korupcyjnych odnotowywane są niezwykle rzadko. Obu stronom procederu zależy bowiem na utrzymaniu wydarzenia w tajemnicy (nawet gdy któraś ze stron jest koniec końców niezadowolona), a brak jest w tej sytuacji pokrzywdzonego wprost. Dlatego większość zgłoszeń procederu tego rodzaju ma charakter donosielski i stąd ich stosunkowo niewielka ilość. Dlatego też dane urzędowe nie są rzetelnym miernikiem skali zjawiska, podobnie jak odczucia społeczne. I tu dochodzimy do problemu, jakim są badania społeczne, których tematem jest korupcja i lapownictwo. Przykład podany przez Piotra Korysia doskonale obrazuje fakt mylnego obrazu zjawiska korupcji podczas bazowania na tych miernikach.

Przykład dotyczy miejscowości, gdzie stwierdziwszy dużą ilość zdarzeń korupcyjnych przy małej ilości wykrytych zdarzeń korupcyjnych, skuteczność policji jest niewielka, a wyniki sondaży świadczą o dosyć dużym poczuciu istnienia procederu. W miejscowości rozpoczęto akcję antykorupcyjną, połączoną z dużą akcją informacyjną, edukacyjną i pre-



wencyjną. Z powodu dużych nakładów na akcję, jej sukces wydawał się oczywisty, jednak statystyki mówiły co innego: z powodu niedołności policji zgłoszeń była podobna ilość, wykrywalność zwiększyła się niedużo ponad normę, a wyniki badań opinii publicznej wskazywały na fakt, iż korupcja jest niezwykle powszechna, przy również dużym udziale osób, które nie posiadały w tej kwestii zdania.

W następnych latach, ze względu na kontynuowanie działań informacyjno-edukacyjnych, liczba zgłoszeń korupcji znacznie wzrosła – dane można odczytywać dwojako: albo działania korupcyjne pomimo prowadzonej akcji systematycznie upowszechniały się, albo rosnąca świadomość społeczna, w wyniku działań informacyjno-edukacyjnych przyniosła pozytywny skutek i członkowie społeczności, odzyskawszy zaufanie do organów ścigania, zaczęli czynnie uczestniczyć w wykrywaniu przestępstw korupcyjnych. Wyniki badań opinii publicznej wskazywały na większą powszechność procederu korupcji niż dotychczas, co również można odczytywać dwojako, jednak istotny spadek respondentów niezdecydowanych wskazuje wyraźnie na skuteczność kampanii informacyjno-edukacyjnej – społeczność jest zewsząd bombardowana informacjami na temat korupcji, zatem przekonanie o jej istnieniu jest większe, przy braku niezdecydowanych na konkretną opinię osób.

Kilka lat systematycznej akcji antykorupcyjnej powoduje, iż rzeczywista liczba zdarzeń jest mniejsza, przy wysokim odsetku wykrywalności i skuteczności organów ścigania. Wyniki badań opinii publicznej normują się do tych sprzed rozpoczęcia akcji, gdzie ilość osób uważających, iż korupcja jest powszechna, jest równa dodanej ilości osób uważających, iż występuje rzadko, lub odpowiadających „trudno powiedzieć”.

Przedstawienie wyników badań na temat korupcji zawierających dane na temat zgłoszeń, wykrywalności, opinii społeczeństwa na ten temat przy jednoczesnym ukazaniu kontekstu sprawy ukazuje, iż w niewielkim stopniu informacje tego typu oddają rzeczywistą skalę zjawiska i jego zmiany<sup>15</sup>.

### Prace komisji śledczych

W latach 90. niezwykle popularne stało się badanie dużych afer korupcyjnych za pomocą komisji śledczych polskiego parlamentu. Ten instrument, powstały na mocy Ustawy

o Sejmowej Komisji Śledczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228) dał możliwość dogłębnego badania afer korupcyjnych na dużą skalę, gdyż komisje dysponują narzędziami podobnymi jak sąd – przesłuchaniami, zeznaniami świadków, raportami końcowymi. Instrument ten nie pozwala jednak na poznanie skali zjawiska korupcji w stosunku do całego kraju w zakresie wszystkich aspektów – łapownictwa, klientelizmu czy nepotyzmu – uwidacznia jedynie największe afery, powstałe często na styku polityki, gospodarki i świata przestępczego, w Polsce po roku 1989.

### Śledztwa dziennikarskie

W dzisiejszych demokratycznych realiach media pełnią rolę kontrolną w stosunku do sfery publicznej, zmuszając ją niejako do działania na rzecz prewencji korupcyjnej oraz wyciągania konsekwencji z zaistniałych przestępstw. Jednak z uwagi na charakter „trzeciej władzy”, najbardziej rozpowszechnione działania o charakterze korupcyjnym to te, które są najbardziej atrakcyjne dla szerszej publiczności, z udziałem znanych twarzy. Dlatego nie można traktować wyników śledztw dziennikarskich za rzetelne źródło danych, niemniej jednak często były one przyczynkiem do powołania komisji śledczych oraz rozpoczęcia procesu sądowego.

### Badanie korupcji

Najpopularniejszym sposobem badania zjawiska korupcji jest sondaż opinii publicznej. Jest to badanie prowadzone przy pomocy ankiet na reprezentatywnej grupie osób wylosowanej tak, aby jej podstawowe parametry – takie jak liczebność (liczona w procentach) płeć, wiek, wykształcenie, odpowiadały parametrom całej populacji<sup>16</sup>.

Niestety w ten sposób badacze mogą zebrać jedynie subiektywny osąd społeczeństwa na temat zjawiska korupcji, bez uzyskania rzetelnych danych o jej rzeczywistym wymiarze i zasięgu. Przykład zestawienia rzeczywistych działań przeciwko korupcji z osądem społeczeństwa na temat zjawiska doskonale zobrazował, jak zdanie opinii publicznej dalekie może być od rzeczywistego stanu rzeczy. Na sposób postrzegania przez społeczeństwo zjawiska korupcji ma wpływ wiele czynników i zależności – między innymi stopień świadomości społeczeństwa, polityka rządu, aktywność mediów, działalność organów ścigania, aktywność organizacji trzeciego sektora. Po-

lityka rządu szerząca informacje na temat instytucji prewencyjnych i ich skutecznego działania może spowodować odczucie, iż poziom korupcji spadł. Aktualnie wszystkie te czynniki wydają się kształtować opinię społeczeństwa w sposób może nie doskonały, ale umiarkowanie rzetelnie. Wyobraźmy sobie natomiast poziom świadomości i rzetelnej wiedzy na temat zjawiska w Polsce powojennej i przez okres funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – gdy media donosiły o sprawach wyłącznie wybranych i w ukształtowanym odpowiednio kontekście, gdy stopień dezinformacji był znaczący, oraz gdy w końcu w czasach gospodarki socjalistycznej ograniczona ilość dóbr i ograniczony dostęp do nich powodował pokusę i możliwości do nadużywania przywilejów i występowania zjawisk korupcyjnych pod każdą postacią – łapownictwa, nepotyzmu, kumoterstwa itp. Oczywiście realia gospodarki rynkowej dają nowe możliwości do nadużywania przywilejów, a świadomość społeczeństwa jest kształtowana przez nierzadko subiektywne media, jednak przy czytaniu sondaży należy brać pod uwagę stopień tej społecznej świadomości.

Z uwagi na fakt, iż przedmiotem badania sondażowego przeprowadzonego na „próbnie społeczeństwa” jest percepcja zjawiska korupcji, a nie samo zjawisko, dlatego należy uszczegółowić, jakiego rodzaju czynniki mogą tę percepcję zakłócić i nakierować na tor niezbiężny z rzeczywistością. Może to być zatem program polityczny władzy rządzącej, stopień i sposób informowania społeczeństwa o zjawisku (również w formie działań prewencyjnych), działalność organów ścigania, aktywność organizacji trzeciego sektora. Zatem kierunek informowania przez rząd społeczeństwa może sprawić, iż opinia publiczna będzie przekonana o skutecznym rozprawianiu się rządzących z korupcyjnymi przewinieniami poprzedniego składu rządu, lub też nieumiejętnie prowadzona kampania informacyjna może spowodować poczucie wszechogarniającego procederu. Tak jak zauważyliśmy na przykładzie miasta, gdzie prowadzono kampanię antykorupcyjną, i jak nieadekwatnie interpretowano stan rzeczywisty tego typu przewinień, w ten sposób kształtowane zdanie społeczeństwa należy czytać przy opracowywaniu sondaży. Odpowiedni kontekst spraw ma bowiem niebagatelne znaczenie, gdy zapominamy, iż sondaż dotyczący korupcji, przeprowadzony wśród społeczeń-

stwa, jest wyłącznie odbiciem percepcji zjawiska i informacji o nim.

Podobny problem występuje przy badaniu Indeksu Transparencyjności International, gdzie badanie zjawiska korupcji ogranicza się wyłącznie do jego społecznej percepcji, co może powodować, iż w krajach o podobnej faktycznej skali zjawiska korupcji, wartość IPK jest różna, pomimo że w ostatnim czasie zrezygnowano z opinii sondaży społecznych na rzecz opinii eksperckich (metoda delficka opisana została poniżej). Ranking szereguje państwa wedle punktacji IPK (CPI), gdzie 10 punktów oznacza kraj wolny od korupcji, a 0 – kraj całkowicie skorumpowany<sup>17</sup>. TI broni swoich metod, które ich zdaniem wykazują daleką rzetelność, będąc przeprowadzane na szeroką skalę przy braku zniekształcenia przez kulturowe czynniki. Jest w tym dużo racji, bowiem na kształt wskaźnika ma wpływ opinia lokalnych przedsiębiorców oraz inwestorów inwestujących w badanym kraju<sup>18</sup>.

Pomimo iż IPK jest badane rokrocznie i to na międzynarodową skalę, sami badacze TI podkreślają, iż nie można wskaźnika porównywać rok do roku, nawet w tych samych krajach – wynika to z faktu, iż przy każdym rokocznym badaniu zmieniana jest próba badawcza, modyfikowane są narzędzia i sama metodologia, należy być zatem szczególnie uważnym podczas korzystania ze wskaźnika Indeksu.

W ciekawy sposób do badań nad korupcją podchodzi Paolo Mauro. Nie poprzestaje on wyłącznie na badaniu indeksów bądź przeprowadzaniu analiz – korzysta on bowiem z już przeprowadzonych badań zestawiając je ze sobą. Przykładem takiego badania może być zestawienie pokazujące zależność pomiędzy poziomem percepcji zjawiska korupcji i jej zmian w poszczególnych krajach a wzrostem gospodarczym i wartością inwestycji. Jednak i te badania nie dają ostatecznie akceptowalnych wyników, gdyż badacz nie wziął pod uwagę błędu IPK<sup>19</sup>.

Ponieważ respondenci nie są zwykle świadomi czynników, które wpływają bezpośrednio na ich opinię, tak ważny jest odpowiedni dobór narzędzia badawczego i jego struktury oraz samej grupy docelowej. Piotr Koryś przedstawia pytanie z Raportu CBOS, które mogłoby przysporzyć wielu kłopotów badaczowi:

Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?

a) *bardzo dużym,*

- b) raczej dużym,
- c) raczej małym,
- d) bardzo małym,
- e) trudno powiedzieć.

Pytanie to jest sformułowane w sposób, w który trudno jest uzyskać dokładną i zgodną z opinią respondenta odpowiedź – pojęcie korupcji nie zostało wyjaśnione, więc nie wiadomo, jakiego rodzaju korupcji dotyczy, dodatkowo pytanie nie posiada odniesienia, w stosunku do czego zjawisko jest duże czy małe, co może spowodować udzielanie nierzetelnych wypowiedzi.

Drugi przykład dotyczy pytania korupcji w sferze politycznej:

*Czy w Polsce przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można spowodować uchwalenie ustawy, zmianę prawa, czy też nie?*

- a) zdecydowanie tak,
- b) raczej tak,
- c) raczej nie,
- d) zdecydowanie nie<sup>20</sup>.

Sondaż zawierający pytania jak to powyżej, może nie przynieść spodziewanych, rzetelnych danych na temat zawarty w pytaniu, z uwagi na brak wiedzy na ten temat, niebędącej w posiadaniu respondentów. Dlatego odpowiedzi na pytania będą raczej ujawniały sympatie i antypatie polityczne respondentów lub odbicie doniesień medialnych, niż obraz rzeczywistego stanu rzeczy. Dlatego autor stoi na stanowisku, którego jestem zwolenniczką, że aby zdobyć materiał o wysokiej wartości poznawczej do pomiaru skali korupcji, należy kierować się ku zadawaniu pytań o rzeczywiste spotkania respondentów z procedurami korupcyjnymi. Taki sposób budowania sondaży stosuje się w programie Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego – „Barometr korupcji”.

Metodą, która pozwala na zbadanie pełnego zasięgu i charakteru korupcji, w różnieniu na jej poszczególne rodzaje, jest metoda delficka, która polega na przeprowadzeniu wywiadów z ekspertami. Ta metoda badań jakościowych jest zwykle stosowana do badania różnych motywacji, jakie towarzyszą zjawisku korupcji politycznej, choć oczywiście i ona jest obciążona ryzykiem błędu. Należy jednak pamiętać, iż tego typu metody (ani sondażowa, ani jakościowa w tym zakresie) nie pozwolą na zbadania rzeczywistej skali korupcji. Do jej określenia niezbędne są skomplikowane ekonomiczne metody, lub dane statystyczne

na temat urzędników państwowych, co jak ustaliliśmy wcześniej, jest raczej niedostępne z powodu nie gromadzenia tego typu danych. Trudną do przeprowadzenia na dużą skalę, ale dającą rzetelne wyniki metodą, jest zestawienie rzeczywistych wydatków urzędników państwowych z ich zarobkami, co jest w szczególnych przypadkach stosowane przez policję, urzędy skarbowe i inne instytucje.

## ROZDZIAŁ II

### KORUPCJA W PRL

#### 2.1. PRÓBA OPISANIA ZJAWISKA KORUPCJI W PRL

Wysuwając tezę, iż kształt korupcji jest zależny od systemu politycznego, w którym zjawisko to powstaje i się rozwija, należy przybliżyć genezę powstania i funkcjonowania tego systemu, a przy okazji klimatu społecznego, jaki systemowi temu towarzyszył. Tym bardziej, jeśli klimat społeczny ma diametralny wpływ na badane zjawisko. Powiedzieć, iż większość dzisiejszych urzędników państwowych, (czyli osób szczególnie narażonych na zdarzenia korupcyjne) rozpoczęła swoją karierę zawodową w PRL i to ma przełożenie na dzisiejszy rozmiar zjawiska, to moim zdaniem za mało. Moim zdaniem problem uznania przez znaczną część społeczeństwa zjawiska łapownictwa za część życia społecznego i kosztu chęci uzyskania pewnych dóbr, ma swoją genezę historyczną, która rozpoczęła się na dobre tuż po okupacji hitlerowskiej. Można co prawda powiedzieć, iż wiele krajów o dużym wskaźniku łapownictwa i korupcji jako takiej nie ma historii komunistycznej, jednak moim zdaniem pewne zachowania są typowo postkomunistyczne, co będąc się starała w niniejszym rozdziale udowodnić.

Tuż po II wojnie światowej, na początku lat 50., społeczeństwo polskie wykazywało ogrom zmęczenia po latach wyniszczającej wojny. Pomimo iż socjalizm wydawał się systemem obcym dla większości społeczeństwa a jego prognozy nie były optymistyczne, został przyjęty w większości jako znośny, a porównywalnie zdecydowanie lepszy, niż okupacja hitlerowska. W końcu posiadanie jakiegokolwiek pracy, umożliwiającej stałą egzystencję i utrzymanie rodziny, dawało minimum niezbędne do życia, które było nieosiągalne w ciągu kilku

ubiegłych lat. Po trudach wojennych utarło się nawet powiedzenie „*przeżyliśmy okupację, przeżyjemy demokrację*”<sup>21</sup>, które co prawda obrazowało niepokoje związane z nowym systemem, ale jednocześnie nadawało nutę optymizmu przy spoglądaniu w przyszłość, nawet przy hałaśliwemu nawoływaniu propagandy, która przynosiła znaczący efekt.

Wtedy to na nowo zrastające się społeczeństwo dotknął problem, który zaczął niszczyć jego podstawy. Otóż wskutek szalejącej propagandy rozpoczął się proces rozłamowy sposobu myślenia na „publiczny” i „prywatny”, dzieląc nie tylko sfery życia związane z finansami czy infrastrukturą, ale także i zupełnie osobiste dziedziny życia – najbardziej jaskrawym tego przykładem z lat pięćdziesiątych jest przynależność ok. 1,2 mln osób do partii komunistycznej w społeczeństwie, które składało się w 95% z katolików. Znaczna część tych osób była silnie związanych z religią przez kontynuowanie tradycji rodzinnych.

Kolejnym przyczynikiem do takiego „rozdwójenia sposobu myślenia” było nowe wychowanie młodzieży, m.in. w szkołach, które zderzało się na co dzień z wychowaniem przedwojennym oraz pamięcią o hekatombie lat wojennych. Te dwa zgoła inne sposoby myślenia powodowały pewien dualizm, i to już na poziomie ludzi pochodzących zaledwie z dwóch pokoleń. Do tego prawdy przekazywane młodym ludziom w domu a w szkołach, na uniwersytetach i innych instytucjach różniły się znacząco, co wpływało znacząco na zjawisko dualizmu. Dodatkowo rozbijaniu ducha społecznego towarzyszyło ogólne przekonanie, iż po trudach wojny demokracja ludowa w tym kształcie jest jedynym systemem, na jaki zasłużył naród polski. Z powodu migracji i przenoszenia ludności tylko 1/3 część Polaków mieszkała tam, gdzie przed wojną. Reszta narodu wędrowała po kraju i zatrzymywała się w wybranych miejscach, lub dostawała miejsce do rozpoczęcia nowego życia od nowa w innym miejscu niż w tym, w którym dorastała. Z powodu takiej atomizacji oraz rosnącego poczucia frustracji, rosło również spożycie niezwykle dostępnego w owych czasach alkoholu, który był niekiedy jedyną rozrywką, sposobem na spędzenie wolnego czasu lub ucieczką od przykrej, niechcianej rzeczywistości, co wpływało znacząco na pogorszenie się stanu podstawowej komórki społecznej – rodziny, a w makro skali i całego społeczeństwa.

Wszystkie te systemowe zawirowania, które miały bezpośrednie przełożenie na strukturę społeczną, niezwykle osłabiły jej więzi. Zagrożone były podstawowe spoiwa społeczne, a co za tym idzie zagrożone zostało społeczeństwo obywatelskie, które w niektórych strukturach zaczęło być systematycznie osłabiane, w innych zaś w ogóle nie miało szansy się rozwinąć po trudach wojny.

W takich warunkach, gdzie malała solidarność grupowa, zaczęła wzrastać podejrzliwość, a przestępczość wzrastała, gdyż organy ścigania (MO, UB) były zajęte tropieniem wrogów politycznych, rozpoczęło egzystencję wiele polskich instytucji państwowych. Z powodu rosnącego znaczenia koneksji osobistych i ograniczonej ilości dóbr bardzo szybko powstał podział obyczajowy na „cwaników” i „frajerów”, niczym z nomenklatury kryminalnej – czyli osoby, które potrafiły skutecznie nagiąć zasady, łamać je lub szukać luk w istniejących prawach i osoby, które w tej rzeczywistości nie potrafiły się odnaleźć, pracując ciężko, nie otrzymawszy z tego tytułu wymiernych korzyści.

W takich realiach społeczno-gospodarczych kształtowała się elita urzędnicza. Skupmy się teraz na tej grupie społecznej, gdyż to najczęściej ona była narażona na wszelkiego rodzaju okazje i pokusy do naginania przepisów i zasad życia społecznego, mając z jednej strony do czynienia z majątkiem państwowym (czyli jedynym, jaki w owych czasach formalnie funkcjonował), jak i ze zwykłymi ludźmi, którzy mieli swoje realne potrzeby.

Pracownicy administracji publicznej musieli się borykać pomiędzy często nieżyciowymi dyrektywami władz, a zwykłymi ludzkimi bolączkami obywateli, jak brak talonów, przydziałów towarów etc. Przez około trzydzieści lat po zakończeniu wojny urzędnicy zarabiali także mniej, niż ówczesni robotnicy, co powodowało z jednej strony selekcję negatywną do zawodu, z drugiej zaś dużą pokusę na zarobienie dodatkowych pieniędzy. Krzysztof Madej w swoim artykule<sup>22</sup> zauważa, że patologie związane z zapewnianiem sobie „bytu” nasilały się w okresach kryzysów politycznych PRL. Stanowiący prawo reagowali na te problemy polityczne, charakteryzując swoje ustalenia wedle restrykcji prowadzonych rządów. To m.in. dlatego nie można uznać prawa za jedyne kryterium w ocenie co było a co nie korupcją w PRL. Prawo nie otrzymało w wielu

przypadkach legitymizacji społecznej, dlatego za korupcję należy czasem przyjąć to, co było nią tylko w społecznym odczuciu.

Pierwsze oficjalne doniesienia na temat afer korupcyjnych datowane są na lata postalinowskiej odwilży. Badacze problemu, próbując zgłębić go, wcześniej napotykają na problemy w odnalezieniu materiałów – Krzysztof Madej<sup>23</sup> przekonuje, iż w badaniu zjawiska przeszkadza brak oficjalnych raportów, można korzystać wyłącznie z wewnętrznych notatek ministerstw i powołanych dla konkretnych podmiotów komisji.

W czasie odwilży korupcja zaistniała w procesie legalnym. Pierwszą nieudaną próbą pobudzenia do życia organu mogącego rozprawić się ze zjawiskiem, było stworzenie w 1957 r. *Zespołów do walki z nadużyciami i korupcją*. Praca zespołów musiała jednak być wyjątkowo niefunkcjonalna, gdyż już w następnym roku organ przestał istnieć. Jednak już w 1958 r. KC PZPR powołało komisję do zbadania zarzutów przeciwko byłym członkom Prezydium Warszawskiej WRN. W notatce sporządzonej przez komisję znaleźć można informację, jakoby część działaczy rad narodowych wzięła sobie do serca wydarzenia na VIII Plenum i postanowiła zabezpieczyć swój byt poprzez wykorzystanie zajmowanej pozycji.

Kolejnym zabezpieczeniem przed zachowaniami korupcyjnymi miała być *ustawa z 21 stycznia 1958 r. o wzmoczeniu ochrony mienia przed szkodami wynikającymi z przestępstwa, która nakładała bardzo wysokie kary za zabór publicznego mienia, od np. pięciu lat wзыwyż przy kradzieży o wartości od 50 000 zł. Jednak stosowanie tego prawa powodowało taki wzrost aresztowań za przestępstwa gospodarcze, iż doszło do przepełnienia więzień, co zdefiniowano nawet podczas narady szefów resortów odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości zorganizowanej w roku 1960.*

Krzysztof Madej zauważa także, iż po roku 1956, na fali odwilży, nastąpiły większe aspiracje społeczeństwa do udziału w **sektorze prywatnym i spółdzielczym**, co spowodowało większe zagrożenie nadużyć na styku państwo – obywatel, zwłaszcza w obszarze budownictwa. Według raportu NIK z roku 1960, w ciągu roku ilość spraw o przestępstwa gospodarcze wzrosła z 144 125 do 193 618. Oczywiście podatne na nadużycia były ówczesne „zamówienia publiczne” – z jednej strony o wyborze wykonawcy decydował jeden urzędnik, z dru-

giej inwestor w postaci skarbu państwa powodował brak odpowiedzialności kogokolwiek, a w konsekwencji pewną bezkarność.

Koniec lat 50. to okres największych nadużyć w **obszarze spożywczym**. Wtedy to występowały problemy z zaopatrzeniem w mięso, co powodowało powstawanie „mięsnego podziemia”, którego działanie z kolei było wyolbrzymiane dla usprawiedliwienia niepowodzeń rządzących. Cechą charakterystyczną afer mięsnych było niefortunne (a raczej nieprawidłowe) powiązanie strukturalne decydentów produktów żywnościowych z elitami politycznymi. I tak w roku 1964 światło dzienne ujrzało największej korupcyjnych nadużyć w gospodarce mięsnej, spośród których najgłośniejsza odbyła się w Warszawie – aresztowano w niej ponad 400 osób, a straty szacowano na 27 mln zł. Śledztwo wykazało powiązanie decydentów gospodarki mięsnej z elitami politycznymi Warszawy i władz centralnych. Kara na oskarżonych zapadła prawdopodobnie na naradzie zorganizowanej w 1964 r., gdzie oprócz największych władz administracyjnych znalazł się między innymi prezes Sądu Najwyższego. Zapadła tam decyzja o rozpatrywaniu sprawy w trybie doraźnym<sup>24</sup>, co pozwalało wyjątkowo na zastosowanie kary śmierci, którą następnie skutecznie wykonano. Wydarzenia nie powstrzymywały jednak pracowników mających dostęp do dóbr deficytowych – głośnie były również afery: piekarnicza i skórzana. Samo państwo również zachęcało niekiedy wprost do zachowań korupcyjnych – np. w roku 1960 spośród 1700 mieszkań w nowym budownictwie tylko 600 wydano najbardziej potrzebującym – reszta została rozdana w ramach specjalnych nadań, dla pracowników aparatu partyjnego, choć to zjawisko jest raczej przykładem korupcji legalnej.

Konsekwencje zjawisk korupcyjnych z lat 60. i 70. były zgoła różne. Afery korupcyjne lat 60. nie zostały ujawnione przez ekipę lat 70. – ta nie pozwoliła na publiczne oskarżenie osób zamieszanych w działania korupcyjne z udziałem notabli państwowych. A ponieważ rozgrywka polityczna, jaka nastąpiła w latach 80., spowodowała skumulowanie odkrywania afer korupcyjnych po ekipie lat 70., a zatem i 60. Bowiem po ustaniu ascetycznego sposobu zarządzania za czasów Gomułki, to, co byloby w większości potępione w latach 70., dekady później weszło w skład korupcji legalnej.

Według Krzysztofa Madeja<sup>25</sup> w latach 70. bezpośrednio związanych z kierownictwem

Edwarda Gierka, występowały trzy podstawowe rodzaje działań o charakterze korupcyjnym. Pierwsze z nich stanowiło zwyczajowe **przyjmowanie łapówek za bezpośrednie lub pośrednie korzyści** płynące z zajmowanego stanowiska. Konsekwencją dostępu do państwowych dóbr było również zawłaszczanie mienia publicznego – sprawa ministra Glazura spowodowała śledztwo NIK które wykazało, iż niemal cała ekipa rządząca lat 70. budowała prywatne domy z pieniędzy publicznych. Drugi rodzaj spraw obejmował **korzystanie z kontaktów zagranicznych** – otwarcie na świat powodowało pokusę zarówno podpisywania wszelkich kontraktów (np. afera niekorzystnej koprodukcji serialu „*Sherlock Holmes*”), jak i szmuglowanie towarów z zagranicy oraz przyjmowanie zagranicznych prezentów w zamian za inne korzyści.

Trzecim rodzajem działań korupcyjnych była **niegospodarność** – ale nie w przypadku zabierania mienia państwowego, co przedstawiono wcześniej, lecz nadużywanie zajmowanych stanowisk dla własnych celów – np. z powodu obowiązującej premii dla prezesów przedsiębiorstw państwowych za przyspieszanie inwestycji powodowało rzecz jasna oddawanie np. budynków w stanie niekompletnym, jako gotowych. Także podstawową różnicą pomiędzy działaniami tego typu w latach 60. i 70. była taka, iż dekadę wcześniej „polepszano” statystyki ze strachu przed władzą, a dekadę później chciano „wyołbrzymić” swoje zasługi i normy dla uzyskania premii. Korupcja lat 60. była stosunkowo siemiężna – ceną za przychylność członka elity władzy politycznej było dostarczenie lepszej wędliny lub „pomoc” przy otrzymaniu łódzki. W latach 70. zaś, w wyniku większego otwarcia Polski na świat, otrzymanie gotówki z kredytów, działania korupcyjne miały dużo większy zasięg, a pieniądzem obiegowym stały się zagraniczne dobra, jak i duże pieniądze za międzynarodowe kontrakty. Również aparat władzy był przygotowany odmiennie tych dwóch dekadach – w latach 60. liczba pracowników MO do przestępczości gospodarczej wzrosła z 2678 do 9761, przeprowadzano również rozmowy ostrzegawcze „z osobami zamierzającymi popełnić przestępstwo, karany i zdemoralizowanymi”. W latach 70. zaś nie chciano słyszeć o aferach korupcyjnych kompromitujących władzę, cenzura wycinała większość wzmianek z prasy na ten temat.

Gierkowskie zamykanie oczu na zjawisko korupcji nie pozostało bez echa. Nadzieje rozbudzone na początku lat 70. zderzyły się z cenzurą władz na temat różnego dostępu do dóbr oraz ograniczenia narzędzi dialogu społecznego – likwidacji struktur związkowych. To zjawisko przy jednocześnie dużym rozmiarze korupcji legalnej powodowało rozróżnienie dwóch warstw społecznych, czego odbiciem, według odważnego zdania autora<sup>26</sup>, były postulaty 11 i 12 Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego. Poziom frustracji na ten temat był znacznie wyższy w latach 70. Poznając już najbardziej wyraźne pola korupcji okresu PRL, przyjrzyjmy się problemowi ze strony opinii społecznej tamtego okresu.

## 2.2. STOSUNEK POLAKÓW DO ZJAWISKA KORUPCJI W PRL

Tak jak ustalono w pierwszym rozdziale, sondaż np. na temat korupcji jest wyłącznie zebraniem danych o odczuciu społeczeństwa na temat zjawiska, rzadko odzwierciedlając faktyczny stan rzeczy. W poprzednim rozdziale ustaliliśmy również, że wpływ na kształt tej opinii społecznej ma między innymi sposób i zakres informowania ogółu społeczeństwa na temat zjawiska. Pomimo to zbadać należy, jaka jest opinia Polaków na temat zjawiska korupcji w czasach komunizmu, oraz porównać ten stosunek do opinii w latach późniejszych, po czasie transformacji ustrojowej.

Pierwszym sondażem z okresu komunizmu na temat postrzegania zjawiska korupcji, do jakiego udało mi się dotrzeć bezpośrednio, jest badanie Ośrodka Badania Opinii Publicznej i Studiów Programowych z roku 1976. **Komunikat z badań nr 17/99<sup>27</sup>, z czerwca 1976 r.** zawiera skrócony raport badania przeprowadzonego w kwietniu. Tytuł sondażu „Zjawisko łapownictwa – jego zasięg i ocena w opinii publicznej” zachęca do zgłębienia opinii Polaków do zjawiska tym bardziej, iż komunikat nosi klauzulę „do użytku wewnętrznego”.

Jak już wcześniej wspomniano, badanie przeprowadzono w kwietniu 1975 r. na reprezentatywnej próbie Polaków powyżej 15 roku życia, co było kontynuacją podobnego badania przeprowadzonego w roku 1964, do którego niestety nie udało mi się dotrzeć. W badaniu skupiono się na dwóch aspektach korupcji, a właściwie przywoływanego często zjawiska łapownictwa – pytania dotyczyły bowiem za-

równo drobnych prezentów wręczanych za załatwienie drobnych spraw oraz karalnego przekupstwa w postaci drogich prezentów za załatwienie ważnych dla interesantów spraw. Dane zostały porównane z wynikami z roku 1964, co daje nam pewien obraz rzeczywistości w tych dwóch okresach czasu.

Opinie respondentów odnośnie rozpowszechnienia zjawiska *wręczania drobnych prezentów dla decydentów* wykazują według wyników stosunkowo dużą stabilność. W roku 1976 72% osób uważało to zjawisko za częste lub dość częste, podczas gdy w roku 1964 było to 71% ogółu badanych. Podobna tendencja występuje w przypadku osób, które ten proceder uważają za częsty lub rzadki – odpowiednio 22% w 1976 r. i 19% w 1964 r.

W przypadku pytań o „*karalne zjawisko łapownictwa/przekupstwa*”, czyli według definicji z sondażu „*wręczania pieniędzy lub drogich prezentów w zamian za korzystne załatwienie sprawy*”, badacze wysuwają zdecydowaną tezę o mniejszej percepcji proceduru przez respondentów, opierając się na danych o opiniach obiegowych o rozpowszechnianiu zjawiska: odpowiedzi „*łapownictwo jest zjawiskiem bardzo powszechnym*” (13%) oraz „*zdarza się dość często*” (29%) wybrało łącznie 42% respondentów, zaś stwierdzenia „*zdarza się niezbyt często*” (25%) i „*zdarza się bardzo rzadko*” (17%) wybrało łącznie również 42%, przy 16% braku opinii. Pytanie to porównano z następnym, dotyczącym osobistego „*wręczenia przez respondentów kiedykolwiek drogiego prezentu lub pieniędzy za załatwienie ważnych dla nich spraw życiowych*”, do czego w sondażu przyznało się 19% badanych. Jednocześnie 31% stwierdziło, iż dawano im do zrozumienia, że w zamian za pomyślne załatwienie sprawy oczekuje się czegoś wartościowego.

W ankiecie przedstawiono również „*12 spraw, przy których potencjalnie często stosowane było przekupstwo*”. Spośród nich znalazło się pięć, co do których respondenci wypowiedzieli się, że przekupstwo stosowane jest często lub bardzo często:

- Przyjęcie do lepszego szpitala, operacja przez wybranego lekarza – 52%.
- Otrzymanie mieszkania – 51%.
- Zakup takich artykułów domowych, jak meble, pralki automatyczne itp. – 51%.
- Przydział materiałów budowlanych – 47%.
- Szybki zakup samochodu – 38%.

Odpowiedzi wskazują na pierwszym miejscu na bardzo współczesny nam problem związany z dostępnością do oczekiwanej opieki w służbie zdrowia, ale tym problem zajmiemy się w rozdziale trzecim. Pozostałe cztery odpowiedzi wskazują jednak na jakże dalekie nam problemy, w postaci niedostępności dóbr. Widać wyraźnie, jakie problemy dotyczyły Polaków w tamtych czasach, dotyczące zakupu podstawowych urządzeń domowych, mieszkań i samochodów, czyli dóbr powszechnie dostępnych współcześnie.

Teza ta znajduje potwierdzenie w odpowiedzi respondentów na kolejne pytanie z sondażu. Otóż „*najczęstszą przyczyną przekupstwa przy załatwianiu spraw*” jest „*brak dostatecznej ilości dóbr*”, które powinny być w ich opinii dostępnych, co wybrało 64% badanych. Innymi wybieranymi powodami były: „*brak możliwości załatwienia spraw drogą formalną*” (44%) oraz np. „*omijanie nieżywczych przepisów i zarządzeń*” (20%). Jednocześnie w czołówce odpowiedzi znalazły się również „*nieumiejętność z korzystania z przysługującym ludziom praw*” (33%), przekonanie, iż „*jest to droga najłatwiejsza*” (30%), „*przykład innych ludzi*” (29%) i „*obawa przed niesprawiedliwymi decyzjami urzędników*” (22%).

Następnie badacze zapytali w sondażu o stosunek respondentów do zjawiska łapownictwa (tworząc kafeterię rzecz jasna nieco piętnującą zjawisko). I tak stwierdzono, iż zjawisko jest raczej potępiane przez społeczeństwo, gdyż 47% respondentów stwierdziło, iż zjawisko to „*zawsze zasługuje na potępienie*”, 24% że „*często zasługuje na potępienie*”. W przypadku 21% wybrano odpowiedź „*tylko czasami zasługuje na potępienie*”, a tylko 5% osób zgadza się ze stwierdzeniem, iż łapownictwo nie zasługuje na potępienie wcale.

Na końcu sondażu zapytano o „*środki ograniczające zjawisko korupcji*”. Do najczęściej proponowanych (przy możliwościach wielokrotnego wyboru) należało „*surowsze karanie osób biorących łapówki*”, co wybrało 70% respondentów, przy wyborze przez 44% respondentów odpowiedzi oznaczającej surowsze kary dla osób je dających. Następne istotnie wybierane to „*uświadomienie ludzi o szkodliwości łapownictwa*” (również 44%), lepszy dobór urzędników (39%), „*podniesienie pensji urzędnikom*” (26%). Przy uzyskanych wynikach, zaledwie 1% badanych otwiera, iż istniejące wówczas środki są wystarczające.

Nieco wcześniej, w połowie 1971 r. tygodnik „Szpilki” zyskał nowego redaktora naczelnego – Krzysztofa Teodora Teoplitz. Wtedy to Jerzy Diatłowski i Krzysztof Jasiewicz namówili Michała Komara do stworzenia przy czasopiśmie Instytutu Badań Opinii Publicznej. Wspólnie namówili naczelnego Teoplitz, który godząc się na zrealizowanie pomysłu zezwolił na wezwanie przez tygodnik czytelników, jako przedstawicieli „opinii publicznej”. Do pisma załączono kupon zgłoszeniowy zawierający miejsce na udzielenie podstawowych danych społeczno-demograficznych wraz z kwestionariuszem ankiety dotyczącej funkcjonowania opinii publicznej w Polsce. Redakcja tygodnika otrzymała 4092 wypełnione zgłoszenia i wzorem Instytutu Gallupa stworzyła bank respondentów, otrzymując 1000-osobowe próby. Redakcja zauważyła, że ze względu na charakter tygodnika „Szpilki”, niedoreprezentowane są osoby z wykształceniem podstawowym i mieszkańcy wsi.

Oprócz pierwszego, eksperymentalnego badania dotyczącego funkcjonowania w Polsce opinii publicznej, kolejne badania ankietowe dotyczyły „polskiego porno”, oraz „piosenki i piosenkarze”. Czwartym tematem było zaś zjawisko łapownictwa – kwestionariusz zawierał listę okoliczności występowania korupcji oraz dóbr pozyskiwanych jej wyniku. Po przeprowadzeniu badania i opracowaniu raportu, został on odrzucony przez cenzurę, odchodząc w zapomnienie. Dopiero przypadkowe natknięcie się na pożółkły raport redaktorów „Focusa Historia” spowodowało wydobycie tych ciekawych informacji na światło dzienne i zaowocowało przedrukiem owego raportu na łamach czasopisma w numerze 4/2010<sup>28</sup>.

Ostatnim, bardzo interesującym działaniem, podjętym przez Instytut, był telefoniczny sondaż świąteczny, dotyczący wymarzonych przez Polaków prezentów bożonarodzeniowych. Jako ciekawostkę podam, że na pierwszym miejscu, tuż przed „gwarancją świętego spokoju” oraz „tysiącem złotych w gotówce”, znalazła się wizyta Edwarda Gierka we własnym mieszkaniu, co życzyliby sobie 30% respondentów. Badanie to zakończyło działanie Instytutu, który przyczynił się znacząco do pogłębienia wiedzy na temat zjawiska korupcji i jego postrzegania przez tamtejsze społeczeństwo. Luźna forma badania i źródło, jakim była prasa spowodowało, że respondenci oprócz zakreślania odpowiedzi w kafeterii i udzielania

prostych, otwartych odpowiedzi dopisywali komentarze i uwagi na marginesach ankiet, co stanowiło ciekawą i spontaniczną reakcję dającą większą ilość informacji. Ponieważ raport był zamknięty w szafie przez kilkadziesiąt ostatnich lat, stanowi niezwykle źródło informacji na temat badanego w niniejszej pracy zjawiska i wpływu sytuacji społeczno-politycznej na zasięg korupcji, postanowiłam zrelacjonować badanie i jego wyniki w całości.

Redaktorzy rozpoczynają raport o łapownictwie od szczerego wyznania dotyczącego spodziewanych reakcji na jego publikację, mówiących o zafałszowaniu prawdziwego obrazu rzeczywistości. Autorzy zwracają jednak uwagę, iż „(...) polska rzeczywistość łapówkarska nie została dotąd zbadana przez żaden z działających w naszym kraju instytutów badania opinii publicznej. Nikt zatem nie wie, jaki jest nieklamany, autentyczny obraz. Jedynie 750 pozostających respondentów <Szpilek> zabrało głos na ten temat”.

Pierwsze pytanie brzmiało:

„Przy załatwianiu jakich spraw można, zdaniem Państwa, uzyskać pozytywny wynik za pomocą łapówki?”

W kafeterii wymieniono szereg różnicowanych stwierdzeń z wielokrotnością ich wyboru. Autorzy raportu wymieniają najczęściej padające odpowiedzi: 58% ankietowanych sądzi, że dzięki „wziętce” można czasem dostać się na wyższą uczelnię i była to odpowiedź najczęściej zaznaczana. Następne w kolejności to: *łapówka nigdy nie pomorze (sic!)* w zdobyciu wysokich stanowisk w organizacjach społeczno-politycznych (50%), oraz *łapówka pomaga zawsze* (44%). Dodatkowo 30% respondentów zgadza się ze stwierdzeniem „*złotówka nie jest narzędziem umożliwiającym uniknięcie odpowiedzialności karnej*”. Badacze wysuwają na tej podstawie wnioski, iż jest to zjawisko pocieszające – bowiem oznacza to, że ludzie w niewielkim stopniu wierzą w nieprzekupnych sędziów i prokuratorów i „promieniującym ładem i sprawiedliwością majestat państwa”.

Autorzy, analizując język respondentów stwierdzają, że ludzie mający niższe dochody i niższe wykształcenie częściej mówią o wszechmocy pieniądza, podczas gdy wykształceni i bardziej majętni używają słowa „czasami” wobec tej kwestii, co wskazuje na różnicę w postrzeganiu znaczenia pieniądza. Dla przykładu: 50% ankietowanych z wykształceniem podstawowym jest zdania, że



pieniądze zawsze umożliwiają wstęp na studia, podczas gdy zaledwie 13,9% absolwentów studiów zgadza się z tym stwierdzeniem. Podobne różnice w wynikach można zaobserwować przy pytaniu dotyczącym działania łapówki przy staraniach o dobrą posadę – odpowiedź pozytywną wybrało 46% osób z wykształceniem podstawowym, przy zaledwie 15,1% osób z wykształceniem wyższym. Dodatkowo badacze zauważają występowanie zależności pomiędzy miejscem zamieszkania, a przekonaniu o mocy łapówki.

*„Bardziej wykształconemu trzeba łapówkę dać w sposób delikatny (może się obrazić). Moc rządzeń sprzyja łapownictwu. Proponuję utworzyć Centralne Biuro ds. Łapownictwa, którego zadaniem byłoby analizowanie nowo wydanych przepisów pod kątem, czy nie kryją się w nich możliwości sprzyjające rozwojowi plagii nadużyć, łapownictwa itp. (...) Jeden z naszych korespondentów informuje nas, że wg orzecznictwa Sądu Najwyższego: kwiaty, fotografia i akt miłosny (!) nie są łapówką”.*

*Prawniczka po 50.*

Naturalnie następnym pytaniem badaczy było:

*„Jakie są przyczyny łapówkarstwa?”*

Badacze wysuwają przy tym pytaniu tezę, iż powszechnie uważa się, że łapownictwo ma swoje pochodzenie w naszej historii – trudach rozbiorów, następnie dzikim kapitalizmie, a następnie trudach wojennych i zwłaszcza okupacyjnych, gdzie czyjaś przychylność była sprawą życia lub śmierci. Odpowiedź taka znalazła się więc w kafeterii odpowiedzi, jednak zaledwie 18,8% respondentów opowiedziało się za „uginaniem się pod brzemieniem złej spuścizny historycznej” jako przyczyną polskich zachowań łapówkarskich. Jednocześnie aż 77% osób jako przyczynę zjawiska wskazało złą organizację życia publicznego, w tym nieżyłociowych przepisów, brak kontroli i nieelastyczność systemu.

Porównując to badanie z sondażem z roku 1976, można zauważyć, iż wśród odpowiedzi nie znalazła się przyczyna niedostatecznej ilości dóbr, która była najczęściej wybierana przy sondażu OBOPiSP. Z powodu braku treści ankiety nie wiemy jednak, czy odpowiedź ta w ogóle znalazła się w kafeterii.

Badacze zwracają uwagę na jedną z możliwych przyczyn występowania zjawiska – otóż na pytanie: „Czy istnieje zwyczaj wręczania prezentów w miejscach pracy i nauki” twier-

dząco odpowiedziało aż 80% ankietowanych – dlatego autorzy wskazują ten fakt za jedną z głównych przyczyn występowania zjawiska pomimo, iż odpowiedź taka nie była zamieszczona w kafeterii pytania nr 2. Ciekawe wyniki dało również pytanie o powody tego zwyczaju – za najczęściej wskazywaną przyczynę było „stworzenie przyjemnej przyjacielskiej atmosfery” (44%), następnie niewinna odpowiedź „przychylnie usposobienie do osób obdarowywanych” (41,1%). Dopiero na trzecim miejscu znalazła się odpowiedź, iż jest to „bezpieczna forma łapówki”, którą zaznaczyło 11,3% respondentów.

Autorzy badania postanowili następnie dowiedzieć się, jaka jest opinia Polaków na temat „kosztów” uzyskania pewnych dóbr i przysług. Dlatego w pytaniu nr 3 wymieniono kafeterię założonych z góry odpowiedzi. Oto, jak kształtowało się pytanie i wartości uzyskanych odpowiedzi:

*„W pewnych kręgach rozpowszechnione są opinie, że niektóre dobra można uzyskać za łapówkę. Za ile pana(i) zdaniem, można osiągnąć następujące walory?”*

Najrzadziej wybierana odpowiedź (16,5%) dotyczyła szans uzyskania za gotówkę fałszywych dyplomów szkoły średniej i wyższej uczelni. Co ciekawe, na kupienie matury i dyplomu uczelni wyższej wskazują w większości ci, którzy ich nie posiadają, wyceniając te dobra na 5–10 tys. zł (24,5%) lub 10 tys. zł (30,9%). Podobna zależność występuje w przypadku „ceny” „posady kelnera w dobrym lokalu” – na najwyższą wartość kosztów tej posady wskazują w większości osoby z wyższym wykształceniem. I choć jest to sondaż dotyczący wyłącznie percepcji zjawiska łapownictwa, to przez wybór respondentów najwyżej wycenianej posady potwierdza się spostrzeżenie na temat braku dóbr jako przyczyny szerzącego się w PRL zjawiska korupcji. Otóż najwyższe wycenianym „dobrem” w PRL była posada kierownika komisji, czyli sklepu z używanymi towarami „luksusowymi”.

Raport zawiera następnie informacje na temat stosunku respondentów do zjawiska łapownictwa. Tu badacze stawiają twarde stwierdzenie, iż aż 89% respondentów żąda zaostrowienia kar dla łapówkobiórców i łapówkodawców, wychodząc z założenia, iż winne procederowi są jego obie strony. Zestawiając jednak te wyniki z dopowiedzianymi uzyskanymi kilka lat później, w roku 1976 przez sondaż OBOPiSP

zauważyć można na różnicę odpowiedzi. Otóż tam, przypomnijmy, tylko 47% ankietowanych uważało, iż łapownictwo należy zawsze potępiać, a 24% uważało, iż łapownictwo zasługuje na potępienie raczej często. Przy 89% respondentów upierających się na zastrzeżenie kar dla łapowników w badaniu „Szpilek”, i to jeszcze dla obu stron procederu – wyniki zdają się być zgoła różne. Co ciekawe, 2,4% respondentów za łapówkę nie uważa nawet pieniędzy.

Następnie zapytano respondentów o wskazanie na to, „co łapówką jest, a co nie jest”. Niestety w tej kwestii nie ma wśród respondentów jednorodności – za łapówkę respondenci nie uważali odpowiednio: kwiatów (w żadnej okoliczności 58,7%), czekoladek (37,9%) i koniaku (10,1%). Co ciekawe, 2,4% respondentów za łapówkę nie uważa nawet pieniędzy.

Przy określaniu co łapówką jest, a co nie jest znaczną różnicę dla respondentów stanowił moment wręczenia prezentu. W większości przypadków łapówkę wręcza się „przed” zdarzeniem, natomiast aż dla 17,1% pieniądze, ale wręczone „po”, są jedynie dowodem wdzięczności lub uznania i łapówki nie stanowią. Do tego drobne dobra, takie jak koniak, sweterek i pieniądze są częściej uważane za łapówkę przez osoby z wyższym wykształceniem, natomiast respondenci o niższym wykształceniu uzależniają „koszt” łapówki od tego, czy jest on wręczany „przed”, czy „po”.

Kolejne pytania dotyczyło zaangażowania samych respondentów w proceder:

*„Czy zdarzyło się panu(i) lub komuś z rodziny wręczać kiedyś przedmiot lub pieniądze w kontekście załatwienia sprawy i interesów?”*

Przy pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, respondenci najczęściej spotykali się z wręczeniem przedmiotów lub prezentów przy okazji ubiegania się o zakup atrakcyjnego towaru (58%). Na kolejnych miejscach znajdują się: przyjęcie dziecka do żłobka lub przedszkola (21%), przyjęcie na wyższą uczelnię (17,1%) oraz przyjęcie do szpitala (aż 30%). Ta statystyka z kolei potwierdza wcześniej omawianą z badania OBOPiSP odnośnie największych przyczyn łapownictwa, na co wskazano wówczas niedostateczną ilość prostych dóbr. Jednak wynik badania z 1976 r. nie potwierdza się do końca z prezentowanym tutaj – załatwienie miejsca w szpitalu plasuje się w badaniu „Szpilek” dopiero na 4 miejscu z wynikiem 30,7%. Oto uwaga jednej z respondentek odnośnie załatwienia sprawy w szpitalu:

„Na dwie godziny przed otrzymaniem ankiety „Szpilek” pierwszy raz spotkał mnie „zaszczyt” dania łapówki – wręczyłam lekarzowi koniak (300 zł) za przyjęcie siostry do szpitala. Od roku siostra jest chora, pięciu lekarzy już ją kilkakrotnie badało w ośrodku zdrowia i nikt nie zdecydował o leczeniu, a ja nie domyśliłam się w czym rzecz. Dopiero znajomi mi dopomogli drogą: mój znajomy – znajomy lekarza. Przed wręczeniem tego upominku trzęsłam się jak osika, było mi wstyd. Po wyjściu z gabinetu szłam z podniesioną głową. Jestem pewna, że postąpiłam słusznie, bo co znaczą te trzy setki w porównaniu ze zdrowiem człowieka?”

Osób, które nie wręczyły absolutnie żadnego prezentu, było w sondażu aż 20%, jednak zwracając uwagę na fakt, iż w poprzednim pytaniu stosunkowo duża ilość osób za łapówkę nie uważała kwiatów, koniaku, słodyczy i innych drobnych rzeczy, autorzy wysuwają wniosok, iż łącznie około 70% wszystkich badanych deklaruje, iż znajdowało się w sytuacji, w której wręczyli łapówkę.

Następne pytanie:

*„Jakie przedmioty i dobra znajdują się najczęściej w obrocie łapowniczym i kryptolapowniczym i w jakich występują sytuacjach?”* dostarcza bardzo przydatną wiedzę na temat, w jakiej sprawie wręczyli jaki prezent, lub konkretną sumę pieniędzy. Badacze zarejestrowali wiele odpowiedzi w zależności od popularności, jednak ja przedstawię tylko pierwsze miejsca w rankingu przedmiotów. Otóż: czekoladki i kwiaty są najpopularniejszym wynagrodzeniem w zamian za „skuteczne” zakupy (odpowiednio 71% i 32,3%), koniak jest niezwykle popularny przy pomocy w znalezieniu kwatery (25,4%), sweterki lub „inne przedmioty tego rodzaju” są ponoć niechętnie przyjmowane, co nie przeszkadza im być popularnym – aż 42,2% takich prezentów jest wręczana w żłobkach i przedszkolach.

Oprócz popularnych dóbr, w grę wchodzi oczywiście pieniądze. Jako że „udane” zakupy były w tamtych czasach największym priorytetem, suma 500 zł gwarantowała taką okoliczność (50%). Suma w przedziale 500–2000 zł to kwoty za znalezienie miejsca w szpitalu (31,9%). Ciekawe jest przeznaczenie kwoty powyżej 10 000 zł – statystyka badania pokazuje, iż wykształcenie kosztuje więcej, niż załatwienie mieszkania, a nawet niż wolność.

„Wiele lat byłam narażona na oferty łapówkowe – od kwiatów do pieniędzy włącz-

nie. Ostrzej karałabym tych, co usiłują zawsze dawać, uważając, że to >>normalny<< odruch ludzki, bo urzędnik mało zarabia. Nic bardziej przykrego i bardziej upokarzającego, ale czasem okazja stwarza złodzieja”.

Ta spontaniczna wypowiedź doskonale obrazuje frustrację osoby, która pracując na danym stanowisku często znajdowała się w sytuacji, w której nie sposób było odmówić przyjęcia prezentu.

Ostatnie pytanie brzmiało:

„Kto bierze łapówki?” i posiadało wiele odpowiedzi rodzajowych. Ciekawa jest zależność pomiędzy wykształceniem a opinią – osoby z wyższym wykształceniem są przekonane, że łapówki biorą osoby niewykształcone i odwrotnie – osoby z wyższym wykształceniem łączą wręczanie łapówek w większości z osobami wykształconymi. Badacze zwracają uwagę na fakt, iż nie dowiedzieli się jaka jest tego przyczyna – czy związanie z własną grupą i antagonizowanie innej, czy też może doświadczenia życiowe.

W przypadku rozróżnienia na miejsce zamieszkania aż 58,6% respondentów odpowiedziało, iż zjawisko występuje bez różnicy, na drugim miejscu wskazano na mieszkańców wsi (19%). Podobne odpowiedzi uzyskano w przypadku pytań o wiek – 50% ankietowanych odpowiedziało, iż „biorą bez różnicy wieku”, ale i tu widoczne jest związanie z własną grupą – otóż badacze odnotowali tendencję w przypadku starszych respondentów na wskazywanie na ludzi młodszych i odwrotnie rzecz jasna.

„Najczęściej zmuszani do dawania są mieszkańcy wsi. Dlatego tak twierdzę, gdyż najczęściej się z tym spotykam. Na wakacjach pracowałam w GS-ie. Kupno poszukiwanych nawozów, mieszanki paszowej czy zmielenie ziarna ewentualnie wymiana plew przy dużych kolejkach nie odbyły się bez półlitrowki czy >>listu<< do kieszeni magazyniera lub kogoś innego z danej branży. W zasadzie gorsze od łapówkarstwa są, moim zdaniem, te różne znajomości, >>plecy<<, >>chody<< itd. To przede wszystkim powinno być ukrócone i zlikwidowane.”

Ta notatka dołączona do ankiety jednej z respondentek doskonale obrazuje, iż łapownictwo w tym przypadku ma charakter „wyrównujący”, co omówiłam w pierwszym rozdziale. Wypowiedź wskazuje na konieczność wręczenia łapówki w zamian za możliwość zakupu towaru. Nie wiemy jednak co z jego do-

stępnością. Widać także niechęć respondentki do nazwanych tu „pleców” i „chodów”, gdyż w przypadku łapówki szanse na załatwienie swojej sprawy mają potencjalnie wszyscy, których na to stać. W przypadku załatwiania czegoś „po znajomości” grono wybranych jest znacznie ograniczone.

Raport kończy się rzeczą jasną podsumowaniem Ankiety Szpilkowego Instytutu Badań Opinii Publicznej. Badacze stwierdzają, iż przedstawione wyniki są jedynie obrazem percepcji zjawiska, a nie jego rzetelnym pomiarom. Powszechne jest zmitologizowane przekonanie, iż „wszyscy dają”, zarówno jak „wszyscy biorą” łapówki, jednak problem był w owych czasach na tyle duży, iż autorzy wskazują na fakt potrzeby rozluźnienia zawitych procedur administracyjnych i brak wystarczającej ilości dóbr, gdzie upatrują główną przyczynę problemu. Jednak co ciekawe, autorzy zwracają uwagę na fakt, iż ówczesne wydarzenia powinny przynieść zmiany – otóż niedawno po stworzeniu raportu miały się odbyć przedterminowe wybory do Sejmu VI kadencji. Badacze zwracają uwagę, iż „jednym z ważnych zadań, jakie staną przed tym Sejmem, będzie wejście w te sprawy i doprowadzenie do takiego funkcjonowania aparatu administracji wszystkich szczebli, aby jego działania były zrozumiałe, proste i korzystne dla obywatela, a ich celowość – dla każdego oczywista. Z tą myślą publikujemy naszą ankietę właśnie w tym momencie”.

W poprzednim rozdziale została zauważona różnica pomiędzy zjawiskiem korupcji w latach 60. i 70. Spowodowana ona była zmianą realiów politycznych i sytuacją gospodarczą. W **ogólnopolskim badaniu** zrealizowanym przez **CBOS w roku 1988** próbowano zbadać stosunek dorosłych Polaków do zjawiska łapówkarstwa<sup>29</sup>. Aż 91% respondentów uznała zjawisko łapówkarstwa za występujące często, w tym 43% za zjawisko powszechne. Zaledwie co dziesiąty ankietowany uważał za łapówkarstwo za zjawisko rzadkie.

Kolejne pytanie sondażu dotyczyło instytucji, które zdaniem respondentów są najbardziej dotknięte problemem łapówkarstwa. Respondenci na pierwszym miejscu wskazali przychodnie zdrowia i szpitale (75,1% wskazań), następnie spółdzielnie mieszkaniowe (59,7%) sklepy i domy handlowe (57,1%), urzędy administracji państwowej (54,5%), zakłady usługowe (43,3%).

Dotarcie do sondażu na temat korupcji w PRL jest niezwykle trudne, co zaznaczyłam na początku rozdziału. Oba przedstawione badania dotyczą co prawda zjawiska korupcji, jednak raczej w wymiarze pospolitego łapownictwa, omijając szerokim łukiem elementy władzy. Dlatego bardzo ciekawy w tym kontekście jest sondaż przeprowadzony przez **PJO PRiT OBOP** zrealizowany w **1993 r.**<sup>30</sup>, przedstawiający opinie na temat korupcji i zahaczający o rozliczenia okresu PRL. Dlatego pomimo, iż nie został zrealizowany w interesującym nas okresie, to nie dzieli go zbyt duży czas od nastania nowych, demokratycznych realiów i dlatego też postanowiłam sobie włączyć niektóre jego części do rozważań na temat korupcji w PRL we fragmentach odnoszących się bezpośrednio do okresu, oraz niewłączonych do analizy wtórnej w następnym rozdziale.

Jednym z pierwszych pytań w sondażu było, w którym z wymienionych państw korupcja jest większa, a w którym mniejsza niż w Polsce. Wśród wymienionych krajów znalazły się kraje zarówno z byłego bloku wschodniego, jak i państwa Europy Zachodniej, USA i Japonia. Najczęściej wskazywanymi krajami, gdzie zjawisko korupcji jest większe niż w Polsce były: Rosja (63%), Ukraina i Włochy (po 47%), Białoruś i Litwa (po 35%). Jako kraj, w którym korupcja jest mniejszym zjawiskiem niż w Polsce, wskazano Francję (53%), Japonię (61%) i Niemcy (62%). Jedną z odpowiedzi było również stwierdzenie, iż korupcja w wymienionych krajach jest na zbliżonym poziomie,

co w Polsce – to stwierdzenie najczęściej dopasowywano do Słowacji (36%) i do Węgier (39%). Na podstawie wszystkich uzyskanych odpowiedzi można wysnuć tezę, iż według respondentów zjawisko korupcji ma większy rozmiar w krajach bloku wschodniego, a mniejszy w państwach o kulturze zachodniej.

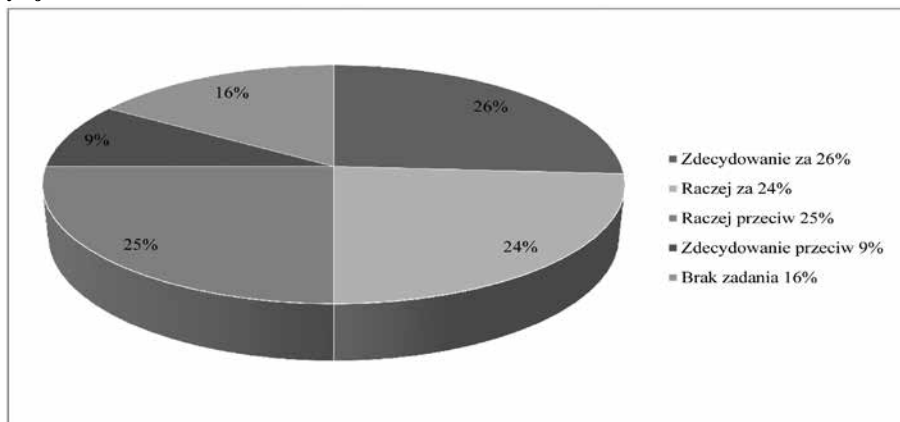
Wśród zagadnień, które bezpośrednio odnosiły się do okresu PRL, było pytanie: „w jakich latach, Pana(i) zdaniem, elity władzy najczęściej korzystały z różnych nieuzasadnionych przywilejów?”. Respondenci mogli wybrać maksymalnie dwie odpowiedzi z sześciu. Ankietywanie zdecydowaną większością wybrali „okres rządu Gierka” (49%), następną w kolejności była odpowiedź „w ostatnich latach” (32%). Następnie wybrane okresy to: rządu Jaruzelskiego (19%), Gomułki (8%) i Bieruta (7%). 18% respondentów wyraziło brak zdania na ten temat.

Następnie zapytano respondentów czy są osobiście za, czy przeciw usunięciu z wpływowych stanowisk działaczy byłej PZPR. Odpowiedzi przedstawia poniższy wykres.

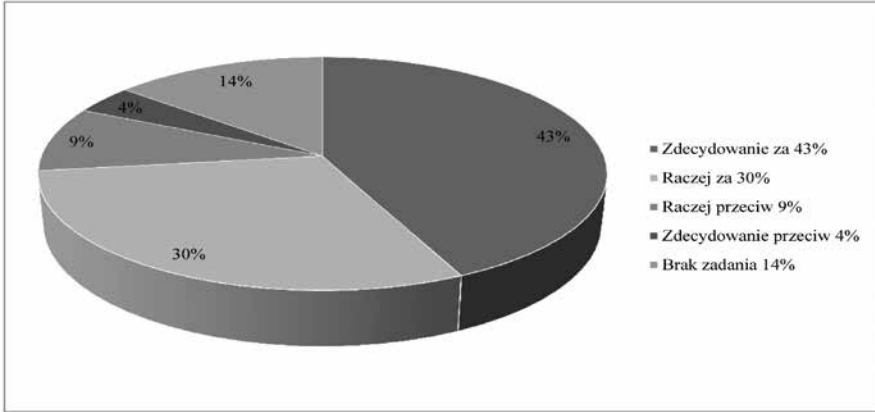
Jak wskazuje powyższy rozkład danych, za usunięciem wpływowych działaczy byłej PZPR była wówczas dokładnie połowa respondentów, raczej i zdecydowanie przeciw było odpowiednio 25% i 9%. 16% respondentów nie posiadało w tej sprawie zdania.

Następnie, również w nawiązaniu do byłego systemu politycznego, zapytano respondentów o to, czy są osobiście za, czy przeciw ujawnieniu agentów Służby Bezpieczeństwa

**Wykres 1. Osobisty stosunek respondentów do usunięcia z wpływowych stanowisk działaczy byłej PZPR**



## Wykres 2. Osobisty stosunek respondentów do ujawnienia agentów SB i odsunięcia ich od wpływania na sprawy kraju



6

i odsunięciu ich od wpływania na sprawy kraju. Przyjrzyjmy się wynikom.

W przypadku tego zagadnienia wyraźnie widać przewagę chęci społeczeństwa do usunięcia agentów SB z życia politycznego, za czym opowiedziało się łącznie 73% ankietowanych: zdecydowanie za opowiedziało się 43%, raczej za – 30% respondentów. Raczej przeciw i zdecydowanie przeciw opowiedziało się odpowiednio 9% i 4%. Podobnie jak w przypadku poprzedniego pytania odnośnie rozliczania przeszłości, 14% ankietowanych wykazało brak zdania.

Gdy badamy stosunek Polaków do szeroko pojętego zjawiska korupcji w PRL, niezwykle ciekawym materiałem stają się wyniki porównawcze pochodzące z różnych krajów. Materiału takiego, niezwykle istotnego z punktu widzenia poznawczego, dostarcza opraco-

wanie prof. dr hab. Jerzego Kwaśniewskiego dotyczące stosunku społeczeństwa wobec dewiacji<sup>31</sup>. Badacze (J. Kwaśniewski, A. Kojder) podjęli bowiem trud zainicjowania badań w kilku krajach równocześnie, a następnie porównania ich wyników. Badanie zostało rozpoczęte w 1973 r. pod auspicjami International Centre Of Comparative Criminology. Najpierw przeprowadzono badania pilotażowe w Polsce, Kanadzie i Brazylii, by finalnie opracować ostateczną wersję kwestionariusza w Pradze w roku 1975.

Badaniem zostali objęci mieszkańcy wielkich aglomeracji miejskich. Dążono do ich reprezentatywności i dokonania badań w wielu miejscach równocześnie, jednak na rok 1983, z powodów różnych problemów organizacyjnych, badania przeprowadzono w Polsce (1976; 487 osób), Wenezueli (1976; 800 osób),

**Tabela 1. Odsetek respondentów deklarujących silne potępienie wobec zachowań według krajów**

Rodzaj zachowania	Odsetek respondentów deklarujących SILNE POTĘPIENIE wobec zachowania					
	Polska (Warszawa)	Włochy (łącznie: Rzym, Turyn, Messyna, Calgiari)	Rumunia	Jugosławia (Belgrad)	Wenezuela (Maracaibo)	Kanada (Ottawa)
Kradzież własności prywatnej	92%	69%	86%	98%	33%	85%
Kradzież własności państwowej	61%	56%	70%	95%	17%	57%
Lapownictwo	40%	57%	68%	96%	12%	68%

Rumunii (1975; 250 osób), Brazylii (1975; 599 osób), Kanadzie, (1974; 100 osób) Jugosławii (1975; 100 osób) i we Włoszech (1976; 1190 osób). W większości badań starano się włączyć do próby dwie skrajne grupy: nauczycieli i przestępców – recydywistów, jednak na potrzeby niniejszej analizy przedstawiam wyniki dla grupy „przeciętnych” obywateli danych krajów.

W kwestionariuszu badania zawarto opis 31 zachowań dewiacyjnych, wśród których znajdowały się opisy charakteryzujące **kradzież własności prywatnej** („Paweł A., jadąc autobusem wyciągnął z kieszeni jednemu z pasażerów portfel z pieniędzmi, po czym pospiesznie wysiadł”), **kradzież własności społecznej** („Feliks K. samowolnie zabrał z fabryki, w której pracuje, kilka wartościowych narzędzi”) i **łapownictwo** („Jan Z., chcąc załatwić ważną dla siebie sprawę wręczył urzędnikowi 3000 zł/ekwiwalent/w kopercie”). W metodologii badania przyjęto zasadę, iż w kwestionariuszu nie wystąpią fachowe nazwy zachowań, a ich opis, aby zbadać czysto emocjonalny stosunek respondentów do zachowań dewiacyjnych.

W pierwszej kolejności badanie weryfikowało **ocenę emocjonalną** respondentów do danego zjawiska, dlatego w stosunku do każdego z nich respondent miał się wypowiedzieć według następującej kafeterii: bardzo potępiam, raczej potępiam, ani nie potępiam, ani nie pochwalam, raczej pochwalam, bardzo pochwalam.

Badacze wysuwają tezę, iż kradzież mienia prywatnego, kradzież mienia publicznego i łapownictwo należą do zachowań potępianych ze średnią częstotliwością. Kradzież własności prywatnej była wówczas potępiana szczególnie w Polsce (92% silnie potępiających) i Jugosławii (98% silnie potępiających). W tymże kraju uzyskano ogólnie wysokie wyniki silnego potępienia wszystkich z trzech wymienionych zachowań. Warty uwagi jest fakt, iż we wszystkich wymienionych krajach kradzież mienia prywatnego spotkała się z silniejszym potępieniem, niż kradzież mienia publicznego. Szczególną różnicę widać w przypadku polskim (31 punktów procentowych). Zjawisko łapownictwa było potępiane najrzadziej w Wenezueli (Maracaibo – 12%) i Polsce (Warszawa – 40%), podczas gdy najsilniej potępiane było w Jugosławii (Belgrad – 95%).

Na podstawie międzynarodowych badań porównawczych autorzy (J. Kwaśniewski,

A. Kojder) charakteryzują różnicę pomiędzy odpowiedziami w poszczególnych krajach ze względu na ogromne różnice kulturowe. Jedną z nich, choć określoną przez badaczy jako niewielką, jest różnica w systemach politycznych panujących w poszczególnych krajach. Autorzy wysuwają tezę, iż respondenci polscy, rumuńscy i jugosłowiańscy wykazują silniejsze potępienie (repulsywność) wobec wymienionych opisów zachowań, niż badani pochodzący z ówczesnych krajów kapitalistycznych. Badacze oczekiwali, iż „wpływ systemu politycznego ujawni się w przypadku stosunku badanych do naruszania własności społecznej, której obrona wiąże się ściśle z pryncypiami ustrojowymi państw socjalistycznych”<sup>32</sup>. Faktycznie obywatele wszystkich państw socjalistycznych wykazali większe potępienie dla naruszenia własności społecznej, ale jednak we wszystkich krajach potępiane bardziej było naruszenie własności prywatnej. Badacze zwracają również uwagę na fakt, iż zjawisko łapownictwa (tak jak pijaństwa), będące przedmiotem dyskusji na temat moralnych przemian społeczeństwa polskiego, nie jest wyłącznie rodzimym zjawiskiem – zjawiska te we wszystkich badanych krajach nie spotykały się z silnym potępieniem.

## ROZDZIAŁ III

### KORUPCJA WSPÓŁCZEŚNIE

#### 3.1. PRÓBA OPISANIA ZJAWISKA KORUPCJI WSPÓŁCZEŚNIE

Każdy system polityczny posiada swoje cechy charakterystyczne. Podczas transformacji ustrojowej niektóre z cech poprzedniego systemu oddziałują wprost na kształt systemu nadchodzącego – czy to z perspektywy dziedziny instytucji systemu, mentalności osób obsługujących go, czy też pewnej kultury politycznej. System komunistyczny również ma kilka takich cech, które podczas transformacji, oraz po jej dokonaniu wywierają wpływ na nowy, liberalny system. Wśród tych cech znajduje się: wyłączność partii (komunistycznej) w podejmowaniu decyzji politycznych, państwową własność środków (a w praktyce zakładów i surowców) produkcji przy ograniczonej do minimum własności prywatnej, wykorzystywanie zajmowanej pozycji zawodowej

do osiągania konkretnych korzyści, bądź w celu „ułatwienia” w załatwianiu spraw<sup>33</sup>.

Cechą wspólną krajów postkomunistycznych jest to, iż część (najczęściej wpływowi) ich obywateli stara się personalnie zachować decyzyjność i monopol na władzę należną niegdyś państwu komunistycznemu. To oznacza, że nadchodzący w kraju postkomunistycznym okres prywatyzacji oznacza falę nadużyć i załatwiania własnych interesów tylko z nadzieją wolnego rynku, a tym samym narzędzi do decyzyjności tym razem prywatnej, w obszarze niegdyś państwowym.

Oto polityczne realia przemian z socjalistycznego systemu na system gospodarki wolnorynkowej. Ponieważ zdecydowana większość osób zajmujących stanowiska publiczne i urzędnicze zegnało się wówczas ze swoim życiem zawodowym, a nowe realia zezwalały na akumulację kapitału prywatnego, zaczęło dochodzić do ogromnego w skali zjawiska nadużyć. Dlatego już w początkowej fazie transformacji ówczesne elity polityczne stosowały głównie dwa uzasadnienia i argumentacje na występujące zjawisko, które nie do końca pokrywały się ze społeczną akceptacją.

Pierwsze z nich Krzysztof Jasiński w swoim artykule<sup>34</sup> nazywa jako „**zwulgaryzowany liberalizm**”, który zdecydowanie zmierzał w stronę kumulacji własności prywatnej i reform rynkowych. Ten sposób argumentacji charakteryzował się usprawiedliwianiem pewnych zaszłości dążeniem do skumulowania rodzimego kapitału i wytworzeniem się nowej, jakże ważnej klasy średniej, która mogła powstać wyłącznie poprzez rozwój i pewnego rodzaju kumulację kapitału prywatnego. Jedną z głównych argumentacji w tym nurcie było zezwalanie na swobodne zakładanie nowych firm w sektorze prywatnym, również poprzez zawłaszczanie majątku państwowego, jako pierwszą i jedyną szansę do akumulacji tego kapitału dla dalszych inwestycji, przy jednoczesnym braku instytucji rynkowych, które kapitał ten mogłyby w inny sposób zapewnić. I tak powstał szereg „spółek nomenklaturowych” i „spółek dyrektorskich” w oparciu o procesy prywatyzacyjne. Argumentacja ta usprawiedliwiała również istnienie „szarej strefy” obejmującej różne aspekty życia gospodarczego, takie jak nadużywanie zezwoleń celnych i podatkowych, uchylanie się od płacenia podatków w ogóle, zaniżenie importowanych towarów. Właśnie istnienie „szarej strefy” było często

nazywane przez politycznych zwolenników tej argumentacji, jako „naoliwienie” systemu nowego w swoich podstawach, który trzeszczał przy każdym nieprzewidzianym ruchu z powodu luk w przepisach lub ich braku w ogóle, był zatem w ich oczach funkcjonalny. Wtedy to przywędrowało do nas powiedzenie „pierwszy milion trzeba ukraść”, co odzwierciedlało w wielu przypadkach rzeczywistość i stało się niemal zasadą pierwszych polskich przedsięwzięć.

Zwolennicy argumentacji „zwulgaryzowanego liberalizmu” nie narodzili się jednak w Polsce. Być może skrajnym będzie przywołanie za Krzysztofem Jasińskim postaci prof. Richarda Pipesa, który pełniąc dosyć znaczące stanowiska w administracji prezydenta Reagana pokusił się o kilka kontrowersyjnych wypowiedzi, głównie na temat Rosji tamtych czasów twierdząc, iż każdy sposób odejścia od systemu socjalistycznego jest dobry, nie wykluczając korupcji czy dzięki prywatyzacji na zasadach typowo przestępczych: „Wszystko, co sprzyja rozłożeniu państwa i przechodzeniu majątku z rąk państwa do rąk prywatnych, nawet przestępczych, jest progresywne”<sup>35</sup>. Za podobną argumentacją wypowiadają się również kontrowersyjnie, choć z lepszym uzasadnieniem (lub bez wyrwanego kontekstu) ludzie nauki. Ch. Giardano z Uniwersytetu we Fryburgu wypowiada się dosadnie: „Nie wierzę, że do akumulacji kapitału może dojść na drodze – jak to nazywają Amerykanie – »moral economy«. Moral economy jest luksusem, na który może sobie pozwolić kraj, który już dokonał akumulacji kapitału i stać go na uczciwość Holandia jest przykładem najbardziej spektakularnym. Najbogatszy kraj w XVI w. zgromadził kapitał przez krwawą kolonizację. Dzisiejsze »mafijne« formy jego akumulacji w krajach, takich jak Rosja czy Polska są więc w porównaniu z metodami holenderskimi zupełnie niewinne”<sup>36</sup>.

Drugim sposobem argumentacji na wystąpienie zjawiska korupcji w Polsce w pierwszych latach transformacji, było jej rozpatrywanie jako „**produktu ubocznego**” do postępujących zmian polityczno-gospodarczych. Ten sposób uzasadnienia, dużo bardziej umiarkowany w swoich podstawach, tłumaczył występowanie korupcji w różnej skali we wszystkich typach gospodarek, a w szczególnej postaci podczas przemian właśnie gospodarczo-politycznych. W takim przypadku

wszelkie nadużycia, również te o charakterze korupcyjnym, traktować należy jako koszty kształtowania się i dopasowywania nowych instytucji i regulacji prawnych. Dlatego, w inny sposób jak pierwsza koncepcja, zwolennicy tego podejścia upatrują zmian i naprawy sytuacji w nieustająco postępujących reformach instytucji publicznych i prywatnych (np. bankowych) nowego systemu.

Pomimo różnych sposobów argumentacji, zwolenników obu sposobów widzenia korupcji w pierwszych latach transformacji łączyło przekonanie o nie największym priorytecie problemu korupcji, dlatego często wypowiadano się publicznie, iż skala problemu jest nagminnie wyolbrzymiana. Łączyli się oni w przekonaniu, iż nagłe reakcje i duże programy antykorupcyjne we wczesnej fazie transformacji mogą spowolnić proces tworzenia się tak ważnej dla nowopowstałej gospodarki klasy średniej. Na początku więc pojawiły się głosy o chęci zatrzymania bądź opóźnienia procesów prywatyzacyjnych w taki właśnie sposób przez środowiska na ten czas opozycyjne wobec nurtu wiodącego, a duże programy antykorupcyjne zniechęciłyby i związałyby ręce „pionierów kapitalizmu”. I tak wracamy do dylematu walki z korupcją w pierwszych latach transformacji wyrażonego dosadnie przez prof. Richarda Pipesa i Ch. Giardano.

Pomimo powszechności tych dwóch nieoficjalnych przekonań na temat przyczyn i skutków występowania korupcji, społeczeństwo nie odbierało tych zjawisk, w gruncie rzeczy negatywnych, tak optymistycznie. Pewne dążenie do normalności i niechęć do przedłużania praktyk rodem z PRL poskutkowało przyjęciem przez Sejm w 1992 r. uchwały w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji. Ustęp 1 pełnił funkcję preambuły i zawierał zapis:

*„Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, mając na uwadze straty ponoszone przez budżet państwa zarówno na skutek licznych nieprawidłowości w życiu gospodarczym, mających charakter aferowy, jak też przypadków korupcji pracowników administracji państwowej i samorządowej, wyraża przekonanie o konieczności podjęcia przez rząd zdecydowanych działań w celu zwalczania tych zjawisk. Działalność gospodarcza prowadzona metodami omijania lub wręcz naruszania obowiązujących przepisów prawnych oraz unikania opodatkowania, przy słabości systemu kontroli finansowej*

*i działań prokuratorskich, wpływa na wzrost społecznych nastrojów zniechęcenia i niewiary w sens dokonywanych reform systemu gospodarczego. Równocześnie znaczne obniżenie poziomu życia większości społeczeństwa rodzi zdecydowany sprzeciw wobec nieuczciwych metod pomnażania zysków i wykorzystywania nieformalnych powiązań z przedstawicielami organów władzy”<sup>37</sup>.*

Uchwała, niezwykle słuszna w założeniach, wzywała premiera do dokonania analizy skali problemu i przedstawienia rozwiązań. Niestety jej losy zostały przesądzone przez przedterminowe wybory w 1993 r., jednak ślad po dostrzeżeniu poważnego problemu pozostał.

Te pierwsze koncepcje odnośnie zjawiska korupcji w pierwszym okresie transformacji, z powodu swojego optymizmu, szybko zostały w społecznym odczuciu zastąpione przez inne. Zaskoczenie, jakie wywołała wśród środowisk postsolidarnościowych koalicja SLD-PSL oraz prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego spowodowały refleksję i dokładniejsze przyjrzenie się rządowi po 1989 r., które bądź co bądź spowodowały kryzys państwa, ograniczając reformy wyłącznie do sfery gospodarki. Przy okazji tego bliższego przyglądania się problemowi wyszły na jaw fakty związane z niepoprawnym planowaniem kształtowania nowych instytucji demokratycznych, oddziaływanie dużych grup interesów powiązanych z dawnymi sferami władzy etc.

Na tym tle zaczęto dostrzegać wiele problemów związanych z korupcją w poprzednim systemie politycznym. Źródło wszelkich patologii utożsamiano z dziedzictwem poprzedniego ustroju. Dlatego następną koncepcją wyjaśniającą przyczyny korupcji w okresie transformacyjnym, a która pojawiła się jako następna w kolejności, była „ścieżka zależności”. Zgodnie z tą teorią decyzje polityczne podejmowane w pewnym okresie historycznym mają przełożenie na późniejszą rzeczywistość polityczną i społeczną, w tym na spectrum możliwych wyborów, i to nawet w dalekiej przyszłości. Dlatego zaczęto zastanawiać się nad konsekwencjami przejawów korupcji, które występujące na dużą skalę mogłyby w przyszłości zagrozić pewnym procesom w kształtowaniu się np. społeczeństwa obywatelskiego.

Najbardziej niebezpiecznym sposobem takiego działania jest zdefiniowana w pierwszym rozdziale korupcja legalna, czyli nadużycia podczas stanowania prawa prowadzące



do ustanowienia takiego rodzaju przepisów, które przyniesie korzyści lub ułatwienia dla grup interesów będących u władzy. Taki sposób stanowienia prawa, dający grupom będącym u najwyższych szczeblach władzy szczególne właściwości do wykorzystywania stanowisk jest szczególnie częsty przy zmianach systemu – podczas tworzenia się nowych instytucji państwowych i prawa jako takiego w ogóle. W ten sposób celowo powstają pewnego rodzaju luki: „*Kto ma informację, ten ma władzę. Jeśli się wie, w jakim kierunku zmierza prawo, można użyć takich właśnie instrumentów jak luki w prawie czy »gumowe« zapisy w ustawach, które da się bardzo szeroko interpretować*”<sup>38</sup>.

Kolejną koncepcją, której występowanie podejrzewano podczas lat transformacji, był „**kapitalizm polityczny**” – jako sieć działań także na poziomie makroekonomicznym, które wspomagają lub umożliwiają osobom będącym u władzy kreowanie elity „wygranych” czyli tych „najlepiej poinformowanych”, dla których prawo jest nieco łaskawsze a instytucje publiczne nie tak wymagające. Jednak należy sobie zdawać sprawę, iż taki układ formułuje również definicję „przegranego”, czyli grupy osób będących bez kompletnie żadnych wpływów, które mogą się poczuć oszukane nie posiadając równych szans na starcie podczas panowania gospodarki rynkowej. Takie ujęcie korupcji, która tworzy się od samej góry i powoduje sieć łapówkarską połączoną z nepotyzmem i protekcją, nie jest już efektem ubocznym transformacji ustrojowej, lecz immanentną cechą elit, nowo powstałego systemu i sposobu kumulowania kapitału władzy politycznej. W takiej sytuacji „stare i nowe nomenklatury wikłają państwo w swoje interesy i przerzucają niektóre koszty ich rozwiązań na państwo”<sup>39</sup>. Jednak w Polsce w czasie zmian transformacyjnych miała szansę wykształcić się również trzecia siła, który zapewnia (bądź stwarza warunki) system demokracji – inicjatywy obywatelskie. Jest to w pierwszej kolejności zasługa swobody, jaką przynosi system demokracji, z drugiej strony kreowana jest poprzez indywidualną działalność ekonomiczną, która wykroczyła poza gospodarkę np. w momencie napotkania problemów przy realizowaniu własnych celów ekonomicznych w sposób w pełni uczciwy i racjonalny.

Te optymistyczne akcenty zadziałać mogą jednak tylko w ograniczonym zakresie w stosunku do zmian makroekonomicznych

i politycznych dziejących się przez pierwsze dziesięciolecie po zmianie 1989 r. Kontynuacja reform strukturalnych i dalszy, rotacyjny dostęp do władzy na najwyższych szczeblach spowodował traktowanie kariery politycznej jako ścieżki awansu materialnego. I tak miało być przez kolejną dekadę.

Poznawszy teoretyczne ujęcie przyczyn istnienia zjawiska korupcji w trakcie transformacji ustrojowej Polsce, przyjrzyjmy się faktom i wydarzeniom jakie miały miejsce w tym okresie, które znacząco wpłynęły na pola zjawiska korupcji po roku 1989. Transformacja w ujęciu czysto polityczno-gospodarczym spowodowała, iż na znaczeniu straciły dotychczasowe czynniki stymulujące działania i porozumienia korupcyjne, takie jak przede wszystkim brak gospodarki rynkowej, niedobór podstawowych produktów i usług, nieefektywne narzędzia kontroli i górowanie wyznaczników ideologicznych<sup>40</sup>. Rodzący się system demokratyczny stworzył jednak wiele okazji i narzędzi do nowego rodzaju nadużyć, głównie na polu przekształcania własności, nadawania swobód obywatelskich, tworzeniu nowego prawa i instytucji do jego stosowania.

Aż do roku 1991 nie było w Polsce regulacji prawnych dotyczących rzetelności obrotu gospodarczego, manipulowania kredytami i innymi rodzajami kapitału oraz fałszerstw. Zwłaszcza sektor bankowy, który w ciągu kilku miesięcy mógł rozpocząć swobodne działanie, był w dużym stopniu pozbawiony kontroli i regulacji pod względem nadużyć. Kolejnym obszarem, który nie został odpowiednio zaplanowany, była kontrola zmian finansowo-administracyjnych. Najbardziej jaskrawym tego przykładem jest brak przepisów w pierwszych latach restrukturyzacji, które mogłyby gwarantować choć podstawowy zakres bezpieczeństwa przy dokonywaniu tego typu operacji. Kolejnym dużym problemem były powiązania i wszelkiego rodzaju koneksje, które przynosiły wiele korzyści z powodu niewykrywalności ich rzeczywistych działań – prowadzenie niepełnych ewidencji, brak obowiązku sprawozdawczości urzędów, zawieranie umów bez pisemnego potwierdzenia, czy zasiadanie wysokiej rangi urzędników w spółkach prywatnych, to tylko niektóre z przykładów na występowanie korupcji instytucjonalnej czy systemowej okresu transformacji ustrojowej. Oczywiście podobne przykłady możemy odnaleźć i w zupełnie dzisiejszej rzeczywistości, jednak stanowią one

swego rodzaju nielegalną patologię. W czasie transformacji bowiem nie było przepisów zabraniających pewne te procedury, więc można powiedzieć, iż z powodu szybkich zmian i braku woli do doskonalenia systemu miały one wówczas charakter legalny. Przyjrzyjmy się zatem niektórym typowo demokratycznym obszarom, które nastąpiły po roku 1989 wraz ze zmianą systemu, które z różnych przyczyn – typowo transformacyjnych, lub systemowych w ogóle, szczególnie zagrożone są działaniami o charakterze korupcyjnym.

### **Prywatyzacja**

Narzędzie prywatyzacji w swoim założeniu powinno polegać na przekazaniu w prywatne ręce majątku państwowego m.in. przedsiębiorstw, dla jego odpolitycznienia i pozwolenia działania na zasadach gospodarki rynkowej. Pomimo to, i nie tylko w Polsce, konsekwencja w perspektywie krótkookresowej jest wprost proporcjonalnie odwrotna do zamierzonych rezultatów. Wynika to z faktu, że podział państwowego majątku jest często ostatnią szansą na uzyskanie korzyści tego wymiaru, z jednej strony finansowych, z drugiej politycznych. I tak politycy ofiarują swoim poplecznikom dostęp do przedmiotów prywatyzacji, oferując państwowemu majątek przy warunkach emisyjnych korzystnych dla przyszłych akcjonariuszy, w zamian za przyszłe polityczne „dowody wdzięczności”, takie jak poparcie w następnych wyborach. Same przedsiębiorstwa również wywierają pewne naciski na różnego rodzaju ulgi ze strony państwa, aby ułatwić sobie „start” w gospodarce rynkowej, po której właśnie te podmioty gospodarcze zaczęły dryfować<sup>41</sup>.

### **Korupcja w samorządzie**

Jednym z głównych założeń decentralizacji władzy po roku 1989 było stworzenie władzy lokalnej i oddanie sprawowania tej władzy instytucjom stojącym bliżej obywateli, w ich własnym środowisku. Z tego powodu zmieniono mapę administracyjną państwa, tworząc ostatecznie, po kilku modyfikacjach, województwa, powiaty i gminy. W tym procesie, w ramach komunalizacji mienia państwowego, licząc od roku 1990 samorządy otrzymały majątki w postaci m.in. nieruchomości. Dobra te, w postaci fizycznej jak nieruchomości, prawa do zagospodarowania przestrzennego oraz pozwolenia na jego użytkowanie, były i są polem

największych nadużyć, posiadając największą wartość spośród wszystkich praw nadanych samorządom. Dlatego należy poświęcić dużą uwagę dla pola korupcji, jaka występuje w samorządzie i dotyczy przetargów na zbywanie gruntów.

Najbardziej jaskrawym przykładem na nadużycia przy zbywaniu gruntów jest zawyżona cena za grunty znajdujące się w centrach dużych miast w kraju. W latach 90. grunty te zyskały ogromne ceny, niejednokrotnie przewyższając ceny w Europie Zachodniej. Dzieje się tak dlatego, iż osoby wpływające bezpośrednio na zagospodarowanie mienia wykorzystywały luki w prawie oraz naginały przepisy, aby rozpisywać przetargi dla „ulubionych” inwestorów prywatnych, oczywiście z finalną, finansową korzyścią dla siebie. Skoro jesteśmy już przy temacie przetargu, warto przybliżyć ten proces, który oparty jest o ustawę o gospodarce nieruchomościami, jednak często rządzi się lokalnymi, niepisаныmi prawami. Przetarg może być ustny i pisemny, jednak istnieje niepisana niechęć do przetargu ustnego, który może być czysto spekulacyjny przy okazji zbywania gruntów wartych miliony złotych.

O wyborze w przetargu pisemnym decyduje przede wszystkim cena i projekt nieruchomości, która ma powstać na danym gruncie. Konkursowy charakter procesu rozstrzygania bierze pod uwagę również kryteria takie jak wiarygodność inwestora. To jednak nie przeszkadza stworzeniu takiego opisu zamówienia, aby wymagania pasowały tylko do jednego kandydata. Również narządzie w postaci zapytań ofertowych do zbudowania przedmiotu zamówienia (który stwarza się po to, aby kryteria odpowiadały jak najwierniej realiom) zachęca do zapoznania się z możliwościami poszczególnych inwestorów. Podobne skutki ma tworzenie operatów szacunkowych dokonywanych przez rzeczoznawców, którzy niekiedy celowo zaniżają wartość majątku bądź gruntu, aby ułatwić kupno wcześniej już „wybranych” inwestorom. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zabezpiecza przed złą organizacją przetargów i rzeczoznawcy, dlatego często dochodzi do zaniżania wartości gruntu, gdzie korzystają wszyscy poza uczciwymi obywatelami<sup>42</sup>. Proces ten jest szczególnie niebezpieczny, gdyż nadużycia mogą zająć równie łatwo na każdym jego etapie. I tak dochodzi do dezinformacji potencjalnie zainteresowanej społeczności lokalnej poprzez niezamieszcza-

nie ogłoszeń o wywieszeniu wykazu nieruchomości, nieodnajdowanie poprzednich właścicieli, skracanie terminów rozstrzygnięcia przetargu. Problemem jest także powoływanie komisji przetargowych, takim jak wybór na „obiektywnych” obserwatorów radnych. Sam opis przedmiotu zamówienia pełen może być również nieścisłości występujących według klucza, który zna wyłącznie jeden inwestor, który będzie w stanie jako jedyny spełnić wymagania przetargu.

W ten sposób oprócz pięty achillesowej samorządów (nieruchomości) omówiliśmy również współczesne narzędzie wydawania publicznych pieniędzy, jakim jest przetarg publiczny. Wszystkie instytucje publiczne bowiem muszą dokonywać zakupów bądź zakupywać usługi przy pomocy narzędzia, jakim jest przetarg publiczny. Problemy wymienione powyżej nie dotyczą zatem wyłącznie nieruchomości będących własnością samorządu, a wszystkich zakupów i zleceń wykonywanych przez instytucje publiczne.

Oczywiście obsługa komunalnych nieruchomości nie jest jedynym obszarem korupcyjnym w samorządzie. Jest to jednak najbardziej wyraźny przykład, w jaki sposób przy dostępie do dóbr publicznych i przy obowiązkach ich rozdysponowania można dostosować narzędzia demokracji do samowzbogacenia się. Najbardziej w społecznościach lokalnych widoczny jest fakt, iż korupcja powoduje ograniczenie równego dostępu do rynku. W gospodarce konkurencji wygrywają ci, którzy posiadają odpowiednie zaplecze finansowe, towarzyskie lub polityczne. W systemie gospodarki rynkowej pewien stopień bezrobocia jest rzeczą naturalną, a jednym z najlepszych sposobów jego przeciwdziałania jest rozwój drobnej, lokalnej przedsiębiorczości. Na to jednak obywatele zupełnie uczciwi decydują się w warunkach uczciwej konkurencji i przy jednakowych szansach na start. Tymczasem korupcja w samorządzie zniechęca drobnych pretendentów na przedsiębiorców<sup>43</sup>.

Demokracja daje możliwość względnego rozliczenia dotychczas rządzących elit politycznych podczas wyborów po upływie kadencji. Ma to jednak większe znaczenie wśród polityków szczebla centralnego. Na szczeblu lokalnym bowiem, w samorządzie, działa mechanizm przybliżony do opisanego przez Edwarda Banfielda w książce na temat moralności społeczeństwa zacofanego<sup>44</sup>. W lokalnym spo-

łeczeństwie bowiem ograniczenie budżetowe powoduje, że wymiana polityków podczas wyborów ze skorumpowanych na uczciwych powoduje często rozczarowanie mieszkańców. W nowej rzeczywistości nie wiadomo jak załatwia się sprawy w przeciwieństwie do poprzedniego układu, a układ poza polityczny jest tak silny, że i tak wiąże ręce uczciwych polityków i urzędników. Można zatem rzec, iż organizacyjnie i ekonomicznie układ skorumpowany jest w krótszym okresie bardziej opłacalny w lokalnej społeczności, niż prawie rządy nowej elity politycznej. To zjawisko powoduje niestety zniechęcenie wyborców do zmian lokalnej władzy, potęgując i wzmacniając powstały już układ.

### Pomoc publiczna

Po nastaniu ery gospodarki rynkowej w Polsce, wytworzyła się nowa silna grupa jako aktor na arenie makroekonomii – prywatni przedsiębiorcy. Z reguły przedsiębiorczość uznano za cechę służącą samowystarczalności podmiotów gospodarczych, jednak państwo bardzo szybko stworzyło kilka ulg i zachęt dla tej samodzielnej grupy. Kolejnym zatem przykładem na pojawienie się nowego pola korupcji po nastaniu gospodarki rynkowej, jest pomoc publiczna, jaką państwo może udzielić prywatnemu przedsiębiorcy – czy to w postaci dotacji, czy ulgi podatkowej. Prawo regulujące pomoc publiczną i możliwości aplikowania po nią powinno w sposób szczególny być przygotowane z należytą starannością, stanowiąc podstawę do uczciwej konkurencji. Jednak projekt ustawy z 2000 r. ograniczył podmiotowo możliwość ubiegania się o taką pomoc wyłącznie do przedsiębiorców według definicji Prawa o działalności gospodarczej zostawiając poza nawiasem wszystkie podmioty niezarobkowe, które mogą być powołane przez osobę która taką pomoc otrzymała, a założyła odrębne fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty nie działające dla zysku. W ten sposób wielu aktorów życia gospodarczego obeszło przepisy ustawy i wzbogaciło się kilkukrotnie. Ponieważ pomoc zgodnie z zapisami ustaw nie obejmowała szczególnych państwowych osób prawnych, takich jak ARP, ARR, które to z kolei nie udzielają pomocy publicznej a pomoc innego rodzaju, co tworzy potężny obszar korupcyjny.

Zasady udzielania pomocy przedsiębiorcom zostały określone ogólnie przez Unię Euro-

pejską i narzucają niejako pomoc konkretnym przedsiębiorcom na podstawie konkretnych przepisów i w ramach szczegółowo rozpisanego programu pomocowego. W ten sposób działają obecnie fundusze strukturalne Unii Europejskiej, dlatego została również określona pomoc *de minimis* dla przedsiębiorców.

### Korupcja legalna

Działania korupcyjne czynione za wymierne korzyści na rzecz grup interesów na poziomie stanowienia prawa to najbardziej spektakularne afery ostatniego dwudziestolecia. Każda afera, taka jak „węglowa”, „gruntowa” czy „prasowa” ma swoje podłoże w próbie stanowienia prawa korzystnego dla grup interesów stojących na pograniczu sfery publicznej i prywatnej. Pomimo, iż afery te są niezwykle jaskrawe w doniesieniach medialnych i to zwykle właśnie przez tę „trzecią władzę” zostały wykryte, a ich niektórzy uczestnicy tracą życie w mniej lub bardziej niewyjaśnionych okolicznościach, pozwoliłam sobie powstrzymać się od opisywania nawet szkiców poszczególnych afer z pierwszych stron gazet. Każdej z nich można by poświęcić niejedno opracowanie, a niniejsza praca ma udowodnić pewne prawdy na poziomie generalnym.

Powyżej przedstawiłam różne przykładowe pola korupcji, które pojawiły się po transformacji ustrojowej roku 1989. Musimy jednak pamiętać, iż korupcja jest problemem każdego społeczeństwa, różni ją tylko pola oddziaływania i skala zjawiska. Już w Grecji w IV w. p.n.e., demokratyczny system rządów w swoim rozkwicie borykał się z plagą łapownictwa. Pierwszym udokumentowanym w tamtych czasach przypadkiem korupcji była działalność Lizjasza, konsultanta procesowego, któremu zarzucano przyjmowanie łapówek<sup>45</sup>. Pomimo iż tamtejszy system władzy był niezwykle restrykcyjny, pozwalano na takie procedery, gdyż oskarżenie o łapówkarstwo zawsze stanowiło pretekst do ukarania i pozbycia się niewygodnego urzędnika państwowego.

Co prawda państwa władzy absolutnej miały i mają dużo więcej swobody i narzędzi w karaniu za przestępstwa o podłożu korupcyjnym, ale zjawiska i procesy obserwowane w Europie Zachodniej (nawet w stosunku do nowoczesnych instytucji UE) czy USA, ale także i w Azji i państwach afrykańskich ukazują, iż w każdym systemie problem korupcji jest niezwykle istotny i po prostu nie da się go wy-

eliminować. Szkoda tylko, iż wszystkie te zjawiska: nieskuteczna do końca administracja, niesprawne, wolno działające sądy i ogólne przekonanie społeczeństwa, że „wszyscy biorą” powodują utratę wiary w państwo jego obywateli i z powodu długoletniej frustracji budzą potrzebę władzy autorytarnej, silnej ręki.

Czym jest zatem korupcja współcześnie? Pomimo zapisów w prawie polskim jest to przestępstwo nadal niezwykle trudne do wykrycia. Trudność ta polega w głównej mierze na problemach z wykryciem sprawcy, gdyż proces charakteryzuje się zwykle brakiem wszelkich śladów, a samo przestępstwo ma charakter latentny, czyli bez ofiar. Wykluczając przypadki objęte tzw. klauzulą bezkarności (zapisane w Kodeksie Karnym z 1 lipca 2003 r.), dwie strony procederu – korumpujący i korumpowani – podlegają odpowiedzialności karnej, wszystkie korzyści zostają odbierane, należy się oczywiście liczyć również z utratą stanowiska, a decyzja administracyjna wydana w wyniku popełnionego przekupstwa traci ważność. Kodeks Karny z 2003 r. wyraźnie wskazuje na przestępstwa, które mają charakter *sensu stricto* korupcyjny. Są to:

- sprzedajność urzędnicza (art. 228 § 1–6 kk);
- przekupstwo (art. 229 § 1–5 kk);
- płatna protekcja (art. 230 § 1–2 kk);
- czynna płatna protekcja, handel wpływami (art. 230a § 1–2 kk);
- przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków (art. 231 § 1–3 kk);
- korupcja wyborcza (art. 250a § 1–3 kk);
- nadużycie zaufania (art. 296 § 2 kk);
- korupcja gospodarza, korupcja menedżerów (art. 296a § 1–4 kk);
- korupcja w profesjonalnych zawodach sportowych (296b § 1–3 kk)<sup>46</sup>.

Znawszy zatem obszary korupcji pojawiające się po roku 1989 oraz zapoznawszy się z legalną definicją zjawiska korupcji, przejdźmy do opinii, jaką społeczeństwo wyrobiło sobie, a temat korupcji i jak się ono zmieniło na przestrzeni kilkunastu lat.

### 3.2. STOSUNEK POLAKÓW DO ZJAWISKA KORUPCJI WSPÓŁCZEŚNIE

W poprzednim rozdziale zbadaliśmy stosunek Polaków do zjawiska korupcji w samym sercu epoki PRL. Były to czasy, w których badania opinii publicznej nie cieszyły się dużą popularnością a częstotliwość ich przeprowa-

dzania była znacznie niższa niż współcześnie. Po roku 1989 wiele się w tej kwestii zmieniło – z powodu dużych zmian polityczno-gospodarczych środowiska związane z badaniami społecznymi miały okazję do poznania konsekwencji nowego, dużego zjawiska, klasa polityczna nabrała chęci do poznania opinii społecznej, która od tej pory miała się stać elektoratem wyborczym, z kolei też wprowadzenie zasad wolnego rynku i swobód obywatelskich pozwoliło na powstanie zarówno komercyjnych ośrodków badań opinii publicznej, jak i organizacji i stowarzyszeń zainteresowanych zjawiskiem korupcji i jego badaniem.

W niniejszym rozdziale przeprowadzam wtórną analizę porównawczą badań sondażowych z lat 1991 do 2010 realizowanych przez Ośrodek Badań Opinii Publicznej (OBOP) oraz Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS). Dobór podmiotów realizujących badania jest nieprzypadkowy – znaczące okazało się systematyczne przeprowadzanie badań na temat zjawiska korupcji oraz wybór sondażu, jako narzędzia badawczego. Przedstawię wyniki badań zrealizowanych w latach: 1993 (OBOP), 1997 (CBOS), 1999 (OBOP i CBOS), 2001 (CBOS), 2004 (CBOS), które mają podobną konstrukcję – najpierw przedstawiono w nich rys polityczno-społeczno-gospodarczy, który był niejako tłem do odpowiedzi respondentów, a następnie zweryfikowano wyniki badań, które odniesiono do badań z lat poprzednich.

Jednocześnie przedstawię wyniki dwóch sondaży porównawczych – jeden został zrealizowany w roku 2002 (TNS OBOP) podczas akcesji Polski do Unii Europejskiej i nosi podsumowujący podtytuł „*Od zmiany ustroju do Unii Europejskiej*”, a następnie badanie z roku 2010 (CBOS), które również zawiera podsumowanie z lat 1991–2010. Pomimo nakładających się wyników niektórych badań jednostkowych z podsumowanymi postanowiłam skonfrontować porównania własne z porównaniami badaczy, gdyż w raportach z badań jednostkowych (z poszczególnych lat) znajduje się wiele komentarzy badaczy, które naświetlają tło konkretnych wydarzeń. A ponieważ badania opinii społecznej mają to do siebie, że zależą od wielu czynników, uznałam to za pewnego rodzaju wartość poznawczą.

W badaniach społecznych na temat korupcji od roku 1999 najczęściej poruszonymi zagadnieniami są: rozmiar i zasięg zjawiska korupcji, zawody i dziedziny życia najbardziej

dotknięte problemem korupcji oraz korupcja wśród urzędników państwowych i wśród klasy politycznej. Taka konstrukcja sondaży występowała również w raportach badań, które są materiałem w przedstawionej tu analizie porównawczej, dlatego też przedstawienie i zestawienie wyników wystąpi w takiej formie.

### Sondaż na przełomie

Zanim jednak przejdę do zaprezentowania wspólnych wyników sondaży przeprowadzonych współcześnie, przedstawię drugą część badania **PJO PRiT OBOP** z roku 1993<sup>47</sup>. Ta część sondażu zawierała pytania odnośnie korupcji w samym okresie transformacji, jak i podsumowania rządów demokratycznych aż po rok 1993, czyli czasy rządu Hanny Suchockiej.

Jedno z pierwszych pytań wraz z kafecją odpowiedzi brzmiało: „*Czy uważa Pan(i), że obecnie zachodzące w Polsce przemiany: sprzyjają rozwojowi korupcji; ograniczają korupcję; nie mają na nią wpływu, brak opinii*”. Ponad połowa ankietowanych – 56% - uważała wówczas, iż przemiany te sprzyjają rozwojowi zjawiska korupcji. Drugą odpowiedzią pod względem wyboru było „*nie mają na nią wpływu*”. Dopiero na trzecim miejscu znalazła się odpowiedź świadcząca o ograniczeniu korupcji przez zachodzące w tym czasie przemiany.

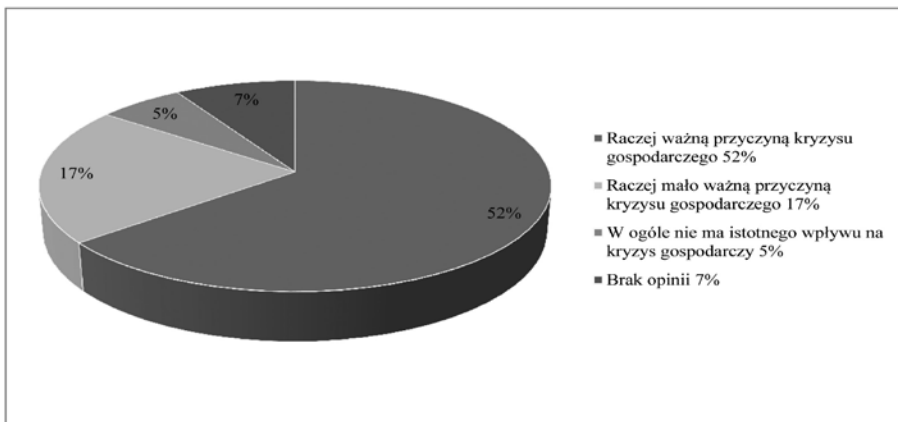
Następne pytanie o ówczesne przemiany dotyczyło zależności pomiędzy zjawiskiem korupcji a występowaniem kryzysu gospodarczego. Jak kształtowały się wyniki przedstawia wykres nr 4.

Powyższe wyniki pokazują jednoznacznie, iż większość respondentów wskazuje na istnienie zależności pomiędzy zjawiskiem korupcji a występowaniem kryzysu gospodarczego, za czym opowiadało się 71% ankietowanych. 17% uważało, iż jest to mała przyczyna kryzysu, a 5% ankietowanych nie widzi pomiędzy tymi zmiennymi zależności. 7% respondentów wykazało brak opinii na ten temat.

Następnie badacze postanowili rozliczyć z dotychczasowych rządów powołanych do tego czasu przewodniczących Rady Ministrów. Zapytano bowiem respondentów, za którego z rządów panowała największa korupcja. Ankietowani mogli wybrać dwie odpowiedzi, dlatego wyniki nie sumują się do 100%.

Wyniki uzyskane na zadane pytanie przyniosły dosyć jednoznaczną odpowiedź – ponad 60% ankietowanych uważała w roku 1993, iż za wszystkich dotychczasowych rządów demokra-

**Wykres 4. Zależność pomiędzy zjawiskiem korupcji a występowaniem kryzysu gospodarczego**



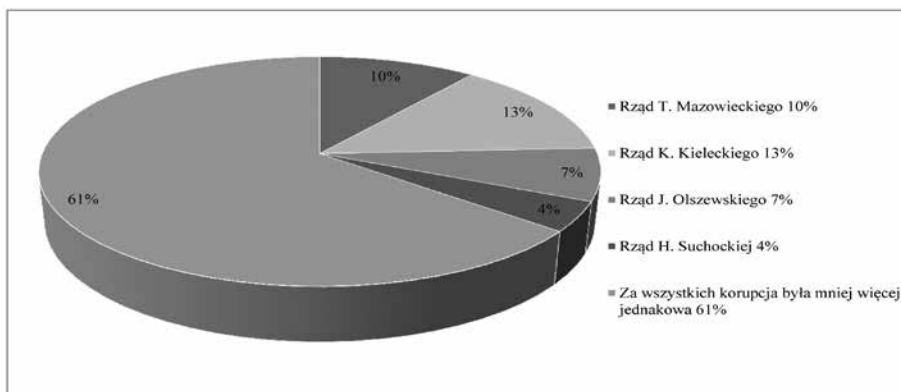
tycznych korupcja była mniej więcej jednako-  
wa. Drugą z kolei odpowiedzią, a tym samym  
rządem, za czasów którego dokonano najwięcej  
przewinień korupcyjnych, okazał się być wed-  
ług ankietowanych rząd Krzysztofa Bielec-  
kiego, ze wskazaniem 13% respondentów. Na-  
stępnie w kolejności wskazania znalazł się rząd  
Tadeusza Mazowieckiego (10%), na ostatnim  
miejscu znalazła się zmiana Hanny Suchockiej.  
Brak zdania wyraziło 14% respondentów, po-  
dobnie jak o pytanie podobne, z tego samego  
sondażu, dotyczące ilości afer korupcyjnych za  
przewodniczących partii w PRL.

Następnie zapytano respondentów, który  
rząd z czasów demokratycznych w najwięk-

szym stopniu przyczynił się do ograniczenia  
korupcji. Tu również wyniki nie sumują się do  
100%, gdyż respondenci mogli wybrać mak-  
symalnie dwie odpowiedzi. Uzyskane wyniki  
pasują do tych otrzymanych na poprzednie  
pytanie – respondenci najczęściej zaznaczy-  
li odpowiedź „*zaden z nich nie wyróżniał się  
pod tym względem*”, osiągając wynik 55%.  
Następnie ankietowani wskazali na rząd Han-  
ny Suchockiej (24%), Tadeusza Mazowieckie-  
go (5%) i na końcu Krzysztofa Bieleckiego  
(2%). Brak zdania wyraziło w tej kwestii 12%  
respondentów.

Na koniec zaprezentuję jeszcze wyniki uzy-  
skane na pytanie „*Czy sądzi Pan(i), że gdyby*

**Wykres 5. Rządy, w których występowała korupcja wg skali zjawiska**



udało się zlikwidować lub bardzo ograniczyć korupcję w Polsce, to podniósłby się poziom życia przeciętnych obywateli?” Na to pytanie aż 81% respondentów wskazało na zmianę: 35% „zdecydowanie tak” oraz 46% „raczej tak”. 10% ankietowanych „raczej nie” widzi takiej zależności, a 2% zdecydowanie jej zaprzecza.

### Rozmiar problemu korupcji

W roku 2010 CBOS przeprowadził badanie pt. „Aktualne problemy i wydarzenia” (239) w dniach 8-19 kwietnia, na liczącej 1056 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Sondaż był przeprowadzany w szczególnych warunkach – wówczas to nastąpiła katastrofa prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem, zatem Polacy przeżywali ponadtygodniową żałobę narodową. Pytania dotyczyły różnych zagadnień, jednym z nich było zjawisko korupcji i lobbingu, czego rezultatem jest raport CBOS „Opinia publiczna o korupcji w lobbingu w Polsce”<sup>48</sup>. Badanie jest niezwykle komplementarne, ponieważ z wynikami sondażu z roku 2010 porównano także dane uzyskane w latach 1991–2009, w zależności od poruszanych zagadnień.

Pierwsze pytanie tej części sondażu miało na celu wskazanie, czy według respondentów korupcja w Polsce jest problemem dużym, czy małym. Wyniki zostały zestawione w tabeli nr 2 ze wskazaniem na różne terminu badań,

które były przeprowadzane przez CBOS rokrocznie.

Wyniki wskazują na fakt, iż od roku 1991 liczba ankietowanych, postrzegających jako duży problem społeczny, wzrosła. W roku 2004 korupcję za duży problem społeczny uważało aż 95% ankietowanych, w tym aż 75% uznało, że jest to problem bardzo duży. Od tego czasu odsetek podzielających tę opinię respondentów spada. Na uwagę zasługuje też fakt, iż w roku 1991 12% ankietowanych wskazało na odpowiedź „trudno powiedzieć”, a zbliżony poziom osób niezdecydowanych nie pojawił się do końca badań w 2010 r.

### Dziedziny życia objęte korupcją

Stałym elementem sondaży jest pytanie o dziedziny życia i sfery, w których korupcja występuje najczęściej. Poniższa tabela nr 3 przedstawia uzyskane wyniki uzyskane w latach 2001–2010 przez CBOS.

Z powyższego porównania widać wyraźnie, iż dwiema sferami życia, które przez ostatnie dziesięć lat są najbardziej dotknięte korupcją są wg respondentów polityka na szczeblu centralnym oraz służba zdrowia. Przy możliwości wielokrotnego wyboru odpowiedzi (do trzech) przynajmniej 37% aż do 64% ankietowanych zaznaczyła którąś z tych odpowiedzi. Dla porównania, w roku 1993 w badaniu PJO PRiT OBOP<sup>49</sup> na pytanie „Jak często Pana(i) zdaniem występuje w Polsce zjawisko korup-

**Tabela 2. Odsetki respondentów wskazujących na rozmiar problemu korupcji wg terminów badań**

Jak Pani(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?	Wskazania respondentów według terminów badań									
	VII 1991	II 1992	VII 2000	VIII 2001	II 2003	V 2004	XII 2005	II 2006	IV 2009	IV 2010
	%									
Bardzo dużym	33	49	46	68	68	75	72	67	40	44
Raczej dużym	38	37	40	25	23	20	22	26	40	43
Dużym	71	86	86	93	91	95	93	93	89	87
Raczej małym	15	8	6	2	2	1	2	2	5	9
Bardzo małym	2	1	0	1	0	0	0	0	1	0
Małym	17	9	6	3	2	1	2	2	6	8
Trudno powiedzieć	12	5	8	5	6	4	4	5	5	5

**Tabela 3. Dziedziny, w których zdaniem respondentów korupcja występuje najczęściej wg terminów badań**

Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja wstępuje najczęściej?	Wskazania respondentów według terminów badań									
	X 2001	VI 2002	VI 2003	VI 2004	V 2005	VII 2006	XII 2007	IV 2009	IV 2010	
	%									
Wśród polityków, działaczy partyjnych, radnych, posłów, senatorów	54	52	60	64	61	35	44	55	60	
W służbie zdrowia	47	42	43	37	50	53	58	54	58	
W urzędach gminnych powiatowych, wojewódzkich	29	25	29	30	21	28	25	28	60	
W sądach i prokuraturze	37	33	33	42	37	32	30	29	29	
W urzędach centralnych i ministerstwach	38	29	37	39	34	22	32	27	26	
W policji	31	23	25	21	34	31	28	16	15	
W firmach państwowych	13	12	11	11	11	9	15	14	13	
W firmach prywatnych	13	9	11	9	12	8	9	10	8	
W bankach	6	3	5	4	4	3	2	4	3	
W szkolnictwie i nauce	7	8	4	5	4	8	3	3	3	
Gdzie indziej	1	0	1	1	1	2	0	4	1	
Trudno powiedzieć	1	12	8	7	6	15	10	8	7	

cji wśród osób wykonujących następujące zawody” aż 62% osób odpowiedziało, iż wśród lekarzy, zaś „urzędnicy ministerialni” znaleźli się dopiero na trzecim miejscu, wskazani przez 51% ankietowanych.

Zastanawiający jest również fakt skoku odsetka respondentów wybierających w kafeterii odpowiedzi „w urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich” – w latach 2001–2009 utrzymywało się od 22 do 38% wskazań, jednak w roku 2010 tę odpowiedź wskazało aż 60% ankietowanych.

Ciekawy element na ten temat zawiera badanie CBOS z roku 1997<sup>50</sup>: tam w odpowiedziach na bardzo zbliżone pytanie „Gdzie, według Pana(i), w jakich dziedzinach, sferach naszego życia korupcja występuje najczęściej?” służba zdrowia znajduje się dopiero na trzecim miejscu uzyskując 23% odpowiedzi, plasując się za: administracją i urzędami (47%), najwyższymi władzami państwowymi

(Sejm, rząd, ministerstwa – 27%) i wymiarem sprawiedliwości (sądy i prokuratura – 25%) przy możliwości wyboru maksymalnie trzech odpowiedzi. Jednocześnie, w tym samym badaniu, zapytano respondentów o ich uczestnictwo w dawaniu łapówek. Następnie osoby, które przyznały się do wręczania łapówek mogły odpowiedzieć na pytanie: „Co udało się Panu(i) w ten sposób załatwić? Jakiego rodzaju była to sprawa, w załatwieniu której pomogło Panu(i) wręczenie komuś prezentu, pieniędzy itp.?” aż 45% ankietowanych wskazało na „leczenie – przyjęcie do szpitala, operacja, poród, zabieg, opieka lekarska i pielęgnarska, przyspieszenie badań, załatwienie zwolnienia, urlopu zdrowotnego, sanatorium, przyznanie grupy inwalidzkiej, recepty”. Należy dodać, iż respondenci mieli możliwość wyboru jednej odpowiedzi, a następną w częstotliwości wyboru były „sprawy urzędowe”, na które wskazało 14% ankietowanych (jedyną podobnie



często wybieraną odpowiedzią była „*odmowa odpowiedzi – sprawa osobista, prywatna, tajemnicza służbowa, wolalbym o tym nie mówić, bo mógłbym mieć kłopoty, nie chcę rozmawiać o tym*” – 18%).

Badanie CBOS z roku 1999<sup>51</sup> ukazuje wyniki na temat występowania korupcji w różnych sferach życia z lat 1994, 1997 i 1999. Na pytanie „*Gdzie, według Pana(i), w jakich dziedzinach, sferach naszego życia łapówkarstwo i korupcja występują najczęściej?*” w latach 1994 i 1997 respondenci najczęściej wskazywali na odpowiedź „*Administracja i urzędy*” (odpowiednio 44 i 47% ankietowanych). Wtedy to służba zdrowia pojawiła się dopiero na trzecim czwartym miejscu (odpowiednio: 36% w 1994 r., 23% w 1997 r.). Z kolei w roku 1999 na służbę zdrowia wskazało aż 67% respondentów. Badanie OBOP z roku 1999<sup>52</sup> potwierdza wyniki CBOS. Tam na pytanie „*Jak często, Pana(i) zdaniem, występuje w Polsce zjawisko korupcji wśród osób wykonujących następujące zawody*”, 43% ankietowych wskazało, że w przypadku zawodu lekarza zdarza się to bardzo często, a 35%, że raczej często (łącznie 78%).

### Korupcja wśród urzędników i polityków

Polityka jest sferą życia publicznego skazaną na konotację z korupcją. Takie też skojarzenia posiadają zwykle respondenci biorący udział w sondażach na temat zjawiska korupcji. Działacze partyjni, radni, posłowie

i senatorowie najlepiej byli oceniani w 2006 r., prawie w rok po wygranej Prawa i Sprawiedliwości – partii, która za jeden z podstawowych punktów swojego programu ogłosiła walkę z korupcją. Tabela 2 wyraźnie wskazuje na spadek wskazania przez ankietowanych tej sfery życia – zaledwie 35% wskazało sferę polityczną jako dotkniętą zjawiskiem korupcji. Jednak rozpad koalicji, spowodowany między innymi aferą gruntową, oraz wydarzenia takie jak afera hazardowa, według badaczy<sup>53</sup> spowodowała ponowny wzrost liczby respondentów, którzy utożsamiają klasę polityczną z działaniami korupcyjnymi. I tak w roku 2010 politykę jako sferę życia, w której korupcja występuje najczęściej, wytypowało już 60% ankietowanych.

Kolejne pytanie, pojawiające się często w badaniach CBOS, dotyczyło miejsca wykorzystywania wysokich funkcji publicznych dla nieuzasadnionych korzyści<sup>54</sup>. Badacze zdefiniowali „szczebel lokalny” jako sferę gminną i powiatową, „szczebel centralny” zaś jako sejm i rząd. Jak rozkładają się odpowiedzi na zadane pytanie pokazuje wykres nr 6.

Wykres wyraźnie wskazuje na najczęściej wybieraną odpowiedź – otóż ponad połowa respondentów na przestrzeni piętnastu lat jest zdania, iż korupcja występuje równie często na szczeblu lokalnym, jak i centralnym. Najbardziej podobne wyniki uzyskano w latach 1995 i 2010, gdzie około jedna czwarta respondentów wskazała na szczebel centralny jako miejsce największych nadużyć. Opinie wróciły zatem do stanu sprzed piętnastu lat.

**Wykres 6. Przypadki wykorzystania wysokich funkcji publicznych dla czerpania nieuzasadnionych korzyści**

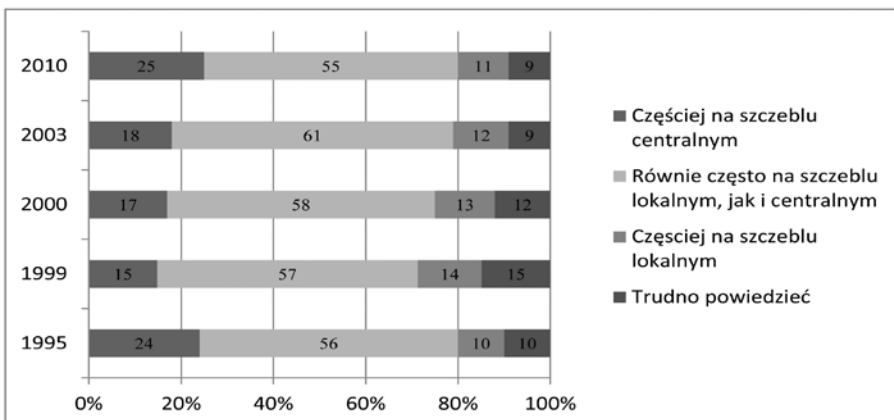


Tabela 4. Częstotliwość zjawiska nepotyzmu wg terminów badań

Jak Pan(i) sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.?	Wskazanie respondentów według terminów badań							
	1997	1999	2000	II 2003	XII 2003	2004	2009	2010
	%							
Bardzo częste	69	84	87	91	87	92	82	84
Raczej częste								
Raczej rzadkie	13	4	5	2	4	2	7	7
Bardzo rzadkie								
Trudno powiedzieć	18	11	7	7	9	6	11	9

Badacze CBOS zadawali również coroczne pytanie na temat zjawiska nepotyzmu w klasie politycznej. Zapytano bowiem, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach i tym podobnych instytucjach. Dodać należy, iż do roku 2000 pytano wyłącznie o wysokich urzędników państwowych (następnie dodając polityków). Wyniki przedstawia poniższa tabela nr 4.

Powyższe wyniki wskazują na fakt, iż zdecydowana większość społeczeństwa obserwuje zjawisko jako częste lub bardzo częste. W ostatnich latach zaledwie 7% ankietowanych uważa, iż skala tego zjawiska jest niewielka. Od roku 1997 zwiększyła się liczba osób (i to

aż o 15 punktów procentowych) uważająca, iż skala zjawiska jest duża. Najbardziej negatywną ocenę w tym zakresie społeczeństwo wystawiło elitom politycznym w roku 2004, gdzie na bardzo częste lub raczej częste występowanie zjawiska wskazało aż 92% respondentów.

Obszarem zjawiska korupcji, które pojawiło się po nastaniu wolnego rynku, był nepotyzm i kumoterstwo podczas „pomocy” znajomym i rodzinie w otrzymywaniu kontraktów dla ich działalności gospodarczej. Niemal trzy czwarte badanych z lat 1997–2010 wskazuje na występowanie takiego zjawiska (tabela nr 5).

Na największą skalę zjawiska badani wskazali w roku 2004 – aż 87% respondentów uznało wspomaganie przez elity polityczne krewnych i znajomych w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Tabela 5. Częstotliwość nepotyzmu i kumoterstwa przy prowadzeniu działalności gospodarczej wg terminów badań

Jak Pan(i) sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak załatwienie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne?	Wskazanie respondentów według terminów badań							
	1997	1999	2000	II 2003	XII 2003	2004	2009	2010
	%							
Bardzo częste	78	73	78	81	81	87	75	73
Raczej częste								
Raczej rzadkie	9	10	10	6	6	4	11	13
Bardzo rzadkie								
Trudno powiedzieć	13	7	12	13	13	9	14	14

## ROZDZIAŁ IV

### WYNIKI ANALIZY PORÓWNAWCZEJ, KONKLUZJE

#### 4.1. PODSUMOWANIE – ANALIZA PORÓWNAWCZA

Zjawisko korupcji, zwłaszcza jego zasięg i rozmiar, jest niezwykle trudne do rzetelnego zbadania. Brakuje bowiem odpowiednich narzędzi, które gwarantowałyby objęcie wszystkich przejawów nielegalnych zachowań, a trudno przyjąć jednoznaczne wskaźniki pomiaru. Jak dowiedzieliśmy się wcześniej, nawet indeks Transparency International nie jest idealnym narzędziem do mierzenia rozmiaru korupcji.

Dlatego najczęściej organizacje zajmujące się zjawiskiem bardziej skupiają się na opinii społeczeństwa na temat odczuwalnego rozmiaru zjawiska korupcji i jej różnych rodzajów. Jak dowiedzieliśmy się z rozdziału pierwszego, stopień odczuwania jest zależny od wielu czynników, między innymi od stopnia doinformowania i świadomości społeczeństwa na temat procedury. Istnieje również pewien problem definicyjny, gdyż nie wszyscy i nie w identyczny sposób definiują zjawisko korupcji – jedni są nastawieni bardziej liberalnie, inni nazywają korupcją wszelkie dowody wdzięczności wobec osób, które wyświadczają nam zawodową przysługę.

W rozdziale drugim przedstawiłam głównie wyniki badań sondażowych z lat 70. Nie jest łatwo dotrzeć do innych sondaży tego okresu, co widać po sposobie dotarcia do raportu „Szpilkowego”. Pomimo znikomej ilości wyników badań można z nich zaczerpnąć ogrom informacji, głównie dzięki spontanicznym wypowiedziom i komentarzom niektórych respondentów. Z kolei ogrom informacji i mnogość sondaży wykonanych po roku 89. daje ogromną i niezwykle precyzyjną skalę porównań, co działa się rok po roku z opinią społeczną oraz jakie wydarzenia polityczne i ogólne wpływały na opinię społeczeństwa na temat korupcji. Dostęp do informacji i udział trzeciej siły w postaci mediów powodują w państwie demokratycznym, iż informacja rozchodzi się błyskawicznie kładąc odbicie na wynikach każdego sondażu. Zatem z powodu dysproporcji pomiędzy materiałem źródłowym do wtórnej analizy porównawczej trudne jest

porównanie badań z tych dwóch okresów. Podstawowa różnica pomiędzy badaniami nie leży jednak w samych odpowiedziach respondentów – do zbadania ich stosunku wobec korupcji użyto bowiem tego samego narzędzia – sondażu, zbioru pytań z kafeterią odpowiedzi do wyboru, lub zbioru pytań otwartych. Pojawia się niestety poważny metodologiczny problem – po zestawieniu sondaży okazało się, iż tylko w niewielkim stopniu pokrywa się rodzaj zadawanych pytań. Ten fakt zaciekał mnie na tyle, iż postanowiłam przedmiotem konkluzji uczynić nie tylko stanowisko respondentów wobec korupcji, ale sam metodologiczny problem budowy narzędzia badawczego socjologów okresu PRL i współczesnych. Główna różnica polega bowiem na tematyce pytań dotyczących jednego zjawiska. A sondaż jest narzędziem stworzonym przez badaczy, będąc jak najlepiej dostosowanym do samych respondentów, dlatego uważam, iż sam w sobie stanowi swoiste odbicie współczesnej sobie rzeczywistości.

#### Rozmiar zjawiska korupcji

Niemal każdy sondaż opinii publicznej na temat korupcji, niezależnie od czasów, w których został przeprowadzony, rozpoczyna się pytaniem o rozmiar zjawiska, częstość jego występowania lub jego powszechność. Dlatego stosunkowo łatwo jest porównać odpowiedzi na te pytania, co przedstawiono w tabeli nr 6.

Powyższe wyniki pochodzą z sondaży, które zostały przedstawione w rozdziale 2 i 3. Wszystkie stwierdzenia dotyczą rozmiaru zjawiska korupcji lub jej odmian. Jeśli potraktujemy wyniki zbiorczo wyraźnie widać, iż w sondażach z lat 1964, 1976, 1988, 1992, 2004 i 2010 od 71% do 95% ankietowanych wskazuje na częste/powszechne lub bardzo duże/duże zjawisko korupcji. Co ciekawe jednak, w tym samym sondażu w 1976 r. rozróżniono zjawisko korupcji na wersję „lżejszą” i „cięższą”. Zapytano bowiem ankietowanych o „wręczenie drobnych prezentów dla decydentów”, a następnie o „karalne zjawisko łapownictwa/przekupstwa – wręczenie pieniędzy lub drogich prezentów w zamian za korzystne załatwienie sprawy”. Przedstawione wyniki zdecydowanie wskazują na fakt, iż respondenci uważają zjawisko drobnego łapownictwa za zdecydowanie częstsze (72%), niż zjawisko karalnego łapownictwa/przekupstwa (42%). Zastanawiająca jest jednak nomenkla-

Tabela 6. Wielkość i częstotliwość zjawiska łapownictwa/korupcji wg terminów badań

Rok badania	Stwierdzenie	Wynik łączny przy jednokrotnej możliwości odpowiedzi
1964	Wręczenie drobnych prezentów dla decydentów zdarza się często/dość często	71%
1976	Wręczenie drobnych prezentów dla decydentów zdarza się często/dość często	72%
1976	Karalne zjawisko łapownictwa/przekupstwa – wręczenia pieniędzy lub drogich prezentów w zamian za korzystne załatwienie sprawy jest zjawiskiem powszechnym/zdarza się często	42%
1988	Zjawisko łapówkarstwa występuje często/powszechnie	91%
1992	Korupcja jest w Polsce problemem bardzo dużym/dużym	86%
2004	Korupcja jest w Polsce problemem bardzo dużym/dużym	95%
2010	Korupcja jest w Polsce problemem bardzo dużym/dużym	87%

tura badania z 1976 r. – rozróżnia ona drobne prezenty dla decydentów od karalnego zjawiska łapownictwa w postaci pieniędzy lub drogich prezentów. Jest to rozróżnienie niespotykane we współczesnych sondażach. Zatem różnicy pomiędzy polami korupcji onegdaj i współcześnie nie stanowi procent odpowiedzi ankietowanych, a budowa kafeterii w sondażu. Napotykamy zatem problem definicyjny – co jest uważane za korupcję, a co nie. Jeśli bowiem w dawnych sondażach istnieje rozróżnienie na drobne podarunki i te karalne, to czy wtedy definiowano korupcję w stopniu wąskim i jedynie kryminalnym, a bagatelizowano te „drobne prezenty”? Czy też może współczesne społeczeństwo stoi na stanowisku, iż wręczenie nawet drobnego prezentu ma charakter łapówkarski? Pomimo tych wątpliwości, które nie pozwalają na precyzyjne porównanie odpowiedzi stwierdzić można, iż zdecydowana większość społeczeństwa uważa zjawisko korupcji za częste.

Porównując stosunek społeczeństwa do rozmiaru i zasięgu zjawiska korupcji, głównym wnioskiem, jaki nasuwa się po analizie dosyć stabilnych i łatwych do porównania sondaży z lat 1997–2010, głównie ze względów metodologicznych, jest fakt, iż nagły skok złej opinii na temat korupcji w opinii respondentów nastąpił w roku 2004. W tymże roku pojawia się bardziej krytyczna opinia na temat sądów, prokuratury, sfery polityki centralnej. Prawdopodobnie powodem takiego stanu rzeczy był fakt, iż mieliśmy wówczas do czynienia z za-

akceptowaniem raportu Zbigniewa Ziobry po zakończeniu komisji śledczej w sprawie „Aferę Rywina”, w którą zamieszane były osoby z pierwszych szeregów dawnych i ówczesnych elit politycznych i ludzi mediów. Jak to opisałam w Rozdziale 1, upublicznienie informacji na temat afer korupcyjnych, wpływając na świadomość społeczeństwa, powoduje jego błyskawiczną refleksję w sondażach opinii społecznej.

Przy próbie rozpoznania rozmiaru zjawiska korupcji, doskonałym uzupełnieniem są badania na temat wzrostu lub zmniejszenia się zjawiska na przestrzeni ostatnich lat. Prof. dr hab. Jerzy Kwaśniewski prezentując wyniki badań z 1995 r.<sup>55</sup> na temat postrzegania marginalizacji oraz strategii i środków kontroli społecznej, doskonale ukazuje stosunek respondentów do ewentualnej zmiany zjawiska korupcji. Badania zostały przeprowadzone w ramach Projektu badawczego KBN nr 1 P109026 06 „*Kontrola społeczna procesów marginalizacji*”.

Badacz na wstępie zwraca uwagę, iż marginalizacja może wystąpić zarówno w przypadku ograniczenia dostępu do pewnych dóbr lub możliwości życiowych, jak i w przypadku dostępu nieograniczonego – to znaczy większego, niż posiada przeciętny obywatel. Ten „dostęp do dóbr” i „możliwości życiowe” rozumie się, jako faktyczne dobra, uczestnictwo w kulturze, sprawach publicznych, polityce itp. Respondenci wypowiedali się w stosunku 23 zachowań i zjawisk, wśród których znalazły się: „*przyjęcie przez urzędnika prezentu za za-*

Tabela 7. Wzrost/spadek częstotliwości występowania zjawisk

Zjawiska				
	Częściej	Rzadziej	Bez zmian	Trudno powiedzieć, brak danych
Przyjęcie przez urzędnika prezentu za załatwienie sprawy	27,7%	22,5%	27,5%	22,4%
Prowadzenie działalności gospodarczej bez zezwolenia	43,8%	16,8%	15,0%	24,4%
Kradzieże	91,6%	1,4%	5,3%	1,6%
Uchylanie się od płacenia podatków	54,9%	7,9%	17,5%	19,7%
Zatrudnianie pracownika „na czarno”	71,0%	7,2%	10,0%	11,9%
Popieranie się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych	47,4%	6,7%	26,3%	19,5%

6

latwienie sprawy”, „prowadzenie działalności gospodarczej bez zezwolenia”, „kradzieże”, „uchylanie się od płacenia podatków”, „zatrudnianie pracownika >>na czarno<<” oraz „popieranie się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych”.

Badani mieli się wypowiedzieć, czy zjawiska te występują w ostatnich latach częściej, rzadziej, czy pozostały bez zmian. Badacze pozostawili możliwość wyboru odpowiedzi „trudno powiedzieć”, której wybory połączone z brakiem danych. W poniższej tabeli nr 7 dokonałam wyboru zjawisk, które łączą się bezpośrednio lub pośrednio z tematem korupcji i jej odmianami.

Wyniki uzyskane w stosunku do pierwszego rodzaju zachowania prezentują równy rozkład; 27,7% respondentów uznało, iż przyjęcie przez urzędnika prezentu za załatwienie sprawy występuje w ostatnich latach częściej, taka sama liczba respondentów uznała, że występowanie zjawiska pozostało bez zmian. 22,5% badanych uznaje to zjawisko za występujące w ostatnich latach rzadziej.

Nieco mniej optymistyczne wyniki uzyskano w przypadku zjawiska popierania się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych – tu niemal połowa ankietowanych (47,4%) uznała, iż zjawisko to występuje częściej, 26,3% badanych wskazało, iż zjawisko pozostało bez zmian. Zaledwie 6,7% ankietowanych wskazało na radsze występowanie zjawiska.

Około połowa ankietowanych uznała, iż częściej w ostatnich latach prowadzi się działalność

gospodarczą bez zezwolenia (43,8%), częściej także występuje uchylanie się od płacenia podatków (54,9%). Respondenci bardzo krytycznie ocenili zjawisko kradzieży – tu aż 91,6% badanych zakwalifikowało to zjawisko, jako występujące w ostatnich latach częściej. Zaledwie 1,4% ankietowanych wskazało, iż kradzieże występują rzadziej w ostatnich latach.

Kolejna część badań dotyczyła preferowanych przez społeczeństwo strategii kontroli kontrowersyjnych zachowań i zjawisk. W relacji z badań istnieje wątpliwość, czy preferowane strategie rozwiązywania różnych problemów można uznać za integrujące społeczeństwo, czy też powodujące marginalizację. Przedstawiono rozmaite sposoby reakcji na przedstawione zjawiska. I tak 30,7% respondentów przypisało **ukaranie materialne** wobec zachowań typu „popieranie się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych”, duża ilość respondentów wskazywała również na tego rodzaju karę w przypadku oszustw podatkowych, czy nieuczynności prowadzenia działalności gospodarczej. 35,6% ankietowanych zaś przyporządkowało do tegoż zachowania karę w postaci **publicznego potępienia, napiętnowania**. J. Kwaśniewski podsumowuje: „Różne formy obchodzenia prawa, czy to w sferze podatków, zatrudniania ludzi, w działalności gospodarczej, a także wykorzystywanie stanowisk dla prywatnych korzyści, chcemy najczęściej karać materialnie”<sup>56</sup>.

Wyniki te stają się niezwykle ciekawe, jeśli porównamy je z badaniami J. Kwaśniewskiego na temat postaw mieszkańców Warszawy

z roku 1976<sup>57</sup>, między innymi w stosunku do podobnych zjawisk. Tam, na bardzo podobnie postawione pytanie o formy reakcji (co daje łatwość metodologiczną w kwestii porównania danych) na rozmaite dewiacje społeczne, uzyskano następujące wyniki: w przypadku „*wykorzystywania stanowiska dla osobistych korzyści*”, 19,7% respondentów wybrało odpowiedź „*zwrócić uwagę*”, a 7,4% – „*nie reagować*”. Najczęściej wybieraną odpowiedzią było „*trudno powiedzieć*” i „*inne*”, co wraz z brakiem danych dało sumarycznie 21,6% wskazań ankietowanych. W przypadku zachowania oznaczającego łapownictwo, aż 70% wskazań oznaczało brak danych, lub wskazanie przez ankietowanych odpowiedzi „*trudno powiedzieć*” i „*inne*”. 18,3% ankietowanych wybrało **brak jakiegokolwiek reakcji** w tej sytuacji.

Badacz zwraca uwagę na fakt, iż w wyniku analizy wyników badania dotyczącego różnego rodzaju zachowań skrajnych (dewiacyjnych), można by wyodrębnić kategorię zachowań, których respondenci nie potępiali, ani nie pochwalali. I tak wśród zachowań: „*przerwanie ciąży*”, „*pomaganie ukrywającemu się przestępcy*” i „*samobójstwo*”, odnajdujemy także „*kumoterstwo*”, „*łapownictwo*” i „*złatwianie spraw prywatnych i służbowych za pomocą alkoholu*”<sup>58</sup>.

Porównując wyniki badań J. Kwaśniewskiego z lat 1976 i 1997 można wysunąć wniosek, iż kondycja społeczeństwa interpretowana poprzez potępienie czynów i zachowań skrajnych, w ostatnich latach uległa polepszeniu. Z ujawniania reakcji indyferentnej na działania korupcyjne w latach 70., społeczeństwo polskie przez trzydzieści lat przeszło długą drogę, aktualnie stwierdzając zasadność kar pieniężnych za przewinienie tego typu. Jednocześnie wyniki całościowe przeprowadzonych badań wskazują na fakt, iż społeczeństwo polskie w kilka lat po formalnej transformacji ustrojowej przejawiało duże zaufanie w stosunku do instytucji życia publicznego, przy jednoczesnej niechęci do rezygnacji z państwowych narzędzi kontroli, jakimi są dowody osobiste, meldunki, więzienia, obowiązek szkolny. Badacz słusznie zauważa, iż wiąże się to z pewną postawą ówczesnego społeczeństwa wskazującą na głębokie oczekiwanie rozwiązania nawet, wydawałoby się, prywatnych spraw takich, jak alkoholizm. 81,9% respondentów wyraża pogląd, iż „*obowiązkiem rządu powinno*

*być zapewnienie pracy każdemu, kto chce pracować*”, 67,6% zaś uważa, iż „*obowiązkiem rządu powinno być zmniejszenie różnic pomiędzy bogatszymi a biednymi*”, co jest wyraźnym zwróceniem się w stronę państwa opiekuńczego w połowie lat 90.

### Sfery życia dotknięte korupcją

Kolejne pytanie, które pojawia się w niemal wszystkich sondażach opinii społecznej pochodzących z różnych okresów, dotyczy sfer życia lub rodzajów instytucji, które szczególnie dotknięte są zjawiskiem korupcji. Sfery te przedstawiono w poniższej tabeli nr 8, wraz z latami, w których były przedstawione, oraz wynikami. Większość z nich nie sumowała się do 100% ze względu na możliwość wielokrotnego wyboru.

Powyższe wyniki również pochodzą z sondaży przybliżonych w rozdziale 2 i 3. Pytania o sfery dotknięte korupcją różniły się nieco w swojej konstrukcji, jednak ich sens jest na tyle podobny, iż nie uznałam za błąd analizy porównawczej uśrednienia pytania, które aktualnie przedstawione jest w nagłówku tabeli. W wyniku porównania danych wyraźnie widać, iż na pierwszych miejscach w rankingu sfer dotkniętych zjawiskiem korupcji znajduje się służba zdrowia lub instytucje państwowe – zarówno szczebla lokalnego, jak i centralnego. W ostatnich latach służba zdrowia pojawiała się na pierwszych miejscach, współcześnie jednak plasuje się zwykle na drugim miejscu, za instytucjami państwowymi. Z tabeli 2 wynika także, że w ostatnich latach polepsza się zdanie na temat policji w kontekście zdarzeń korupcyjnych. Przed rokiem 1989 ta odpowiedź nie pojawiała się w kafeterii.

Należy zauważyć, iż w przypadku badania „szpilkowego” z roku 1971 dostanie się na uczelnie wyższe są jedyną tak punktowaną odpowiedzią wskazującą na konkretną sferę życia. Jak podkreśliłam w rozdziale 2.2, kolejną odpowiedzią uzyskującą 50% odpowiedzi było „*łapówka nigdy nie pomoże w zdobyciu wysokich stanowisk w organizacjach społeczno-politycznych*” oraz „*łapówka nie jest narzędziem umożliwiającym uniknięcie odpowiedzialności karnej*”. Przy takiej kafeterii odpowiedzi, gdy większość sondaży zawiera po prostu zamkniętą listę sfer życia przy tego typu pytaniach, niezwykle trudno jest dokonać jakiegokolwiek porównań. Niemniej jednak odpowiedź na temat uczelni wyższych, niezwykle merytoryczna,

Tabela 8. Sfery życia i instytucje dotknięte zjawiskiem łapówkarstwa wg terminów badań

Rok badania	Sfery życia, instytucje, które szczególnie są dotknięte znamieniem łapówkarstwa/przekupstwa/korupcji	Wynik przy jednokrotnej/wielokrotnej możliwości odpowiedzi
1976	Przyjęcie do lepszego szpitala, operacja przez wybranego lekarza	51%
	Otrzymanie mieszkania	51%
	Zakup takich artykułów domowych jak meble, pralki automatyczne itp.	51%
	Przydział materiałów budowlanych	47%
	Szybki zakup samochodu	38%
1971	Dostanie się na wyższą uczelnię	58%
1988	Przychodnie zdrowia i szpitale	75%
	Spółdzielnie mieszkaniowe	60%
	Sklepy i domy handlowe	57,10%
	Urzędy administracji państwowej	54,50%
	Zakłady usługowe	43,30%
2001	Sfera polityków – działacze partyjnych, radnych, posłów, senatorów	54%
	Służby zdrowia	47%
	Urzędy centralne i ministerstwa	38%
2010	Sfera polityków – działacze partyjnych, radnych, posłów, senatorów	60%
	Służba zdrowia	58%
	Urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie	60%

dołożyła pewien wycinek materiału do analizy porównawczej.

Zwróciwszy wcześniej uwagę na metodologiczne różnice w sondażach, przyjrzymy się kafeterii odpowiedzi w różnych badaniach. W sondażach z lat 1976 i 1971 oprócz sfer życia takich jak służba zdrowia czy urzędy, pojawia się również zakup różnych towarów: od najmniejszych po mieszkania. Był to wówczas „towar deficytowy”, a jak rozważaliśmy wcześniej, zagrożony był szczególnie zjawiskiem korupcji. Towar taki stanowił zarówno niejaki „obieg gotówkowy”, jak i był przedmiotem przekupstwa. Współcześnie nie ma żadnego problemu z dostępem do dóbr (być może tylko nasz, prywatny – finansowy), dlatego też nie stanowi on bezpośredniego przedmiotu przekupstwa, a przynajmniej nie na taką skalę. Ciekawy jest fakt „kupowania” korzystnych stanowisk pracy, takich jak kierownik sklepu. Proceder ma mniejszy charakter nepotyzmu – nie wiąże się bowiem z typową siecią powiązań, a raczej handlem stanowiskiem jak każdym innym towarem. Poza często powtarzającym się obszarem służby zdrowia, fakt ten stanowi o zupełnie innych polach korupcji w czasie socjalizmu i dziś, w gospodarce rynkowej.

Kolejną różnicą typowo metodologiczną jest ubogość sondaży sprzed roku 1989 w aspekty polityczne, przy jednoczesnej obfitości tego tematu w badaniach współczesnych. W badaniach z 1971 r. i 1976 r. aspekt skorumpowania polityków się nie pojawił, choć przebiega on w odpowiedziach respondentów. Dopiero badanie z 1993 r. stanowi swego rodzaju rozliczenie z polityczną przeszłością, pojawiły się pytania o najbardziej skorumpowane rządy. Współczesne sondaże o tematyce korupcyjnej są zdecydowanie zdominowane przez temat polityki – zawierają szczegółowe pytania o konkretne działania polityków, urzędników i biznesmenów.

### Moralne podejście do korupcji

Przy porównywaniu wyników odnośnie rozmiaru zjawiska korupcji pojawił się problem w jednoznacznym zdefiniowaniu, co korupcją jest, a co nie jest w różnych okresach. Jest to trudne tym bardziej, iż we współczesnych sondażach nie padają pytania o zdefiniowanie przez respondentów zjawiska korupcji – wychodzi się niejako z założenia, iż wiedza pogładowa jest wystarczająca do pełnego zrozumienia pomiędzy badaczem i responden-

tem. Ponieważ sondaże lat 70. i 80. rządziły się podobnymi prawami, niezwykle przydatne jest tutaj badanie „Szpilkowe”, co do którego co prawda nie możemy rościć metodologicznych pretensji, ale zdecydowanie powiedzieć można, iż jest on znaczenie luźniejszej formy i daje nam sporą dawkę wiedzy, powiedzmy, dodatkowej. Dowodem na fakt istnienia nieco innych pól korupcji w okresie PRL mogą być swobodne pytania na temat „ceny”, za jaką mogą być zdobyte konkretne dobra. I tak w sondażu ankietowani ustosunkowali się do różnych przysług dopasowując do nich cenę. W badaniu próbowano również zdefiniować, co dokładnie łapówką jest, a co nie – przypomnijmy, iż znacząca część respondentów za przekupstwo nie uważa wręczenia kwiatów (58,7%), czekoladek (37,9%) i koniaku (10%). Część za łapówkę nie uznała nawet pieniędzy (2,4%). Co prawda współcześnie respondenci nie są zwykle pytani co uważają za przedmiot łapownictwa, a sondaże są zdominowane o pytania odnośnie skorumpowania polityki i wielkich afer, ale tak jak zauważyłam wcześniej – traktując samą budowę sondażu opinii publicznej jako pewien probierz realiów wysunąć możemy wniosek, iż rzeczywistość korupcyjna PRL dotykała większość społeczeństwa z nico innej strony.

## 4.2. KONKLUZJE

Zdecydowanie istnieje zależność między postsocjalistyczną transformacją ustrojową a korupcją. Nie można jednak określić tych zmian jednoznacznie – stwierdzając, iż po okresie transformacji zwiększyła swój zakres, lub zdecydowanie zmalała. W toku tej pracy starałam się odnaleźć wyraźne wskazanie, czy korupcja zmniejszyła, czy zwiększyła się w toku transformacji ustrojowej, zmieniając pola i obszary. W trzech poprzednich rozdziałach dokonałam próby zdefiniowania zjawiska korupcji, podając jej przesłże i najnowocześniejsze definicje. Przedstawiłam sposoby badania zjawiska korupcji, sprawdzając je na badaniach sondażowych z lat 1971–2010, na przełomie dwóch bardzo skomplikowanych epok politycznych, które nastąpiły tuż po formalnym odzyskaniu niepodległości. Przybliżyłam też niezwykle istotny rys historyczny oraz społeczno-gospodarczy, przybliżając, jak wyglądała korupcja lat 60. i 70., oraz jakie były polityczne konsekwencje niezadowolonia

społeczeństwa z powstającego rozwarstwienia. Przedstawiłam także następujące wydarzenia historyczne oraz teorie dotyczące zjawiska korupcji w szczególnym okresie transformacji ustrojowej. Porównałam również wyniki badań sondażowych oraz metodologiczne podstawy ankietowego narzędzia badań. Wszystkie te czynności miały służyć odpowiedzi na pytanie, czy transformacja ustrojowa, w sensie politycznym i społecznym, wpłynęła na pola korupcji w Polsce.

Stoję na stanowisku, iż gdy mówimy o wpływie transformacji ustrojowej na korupcję, nie możemy zamknąć problemu w dwóch rozdziałach, w dwóch etapach – komunistycznym i postkomunistycznym. Najważniejszym wnioskiem płynącym z mojej pracy jest bowiem fakt istnienia fazy środkowej – transformacyjnej – gdzie następuje proces stanowienia nowego prawa, kształtowania się nowych instytucji, oraz powstawania nowych szans i narzędzi dla społeczeństwa, co umożliwi wprowadzenie wolnego rynku. Ta środkowa faza dotyczy gorącego okresu samych przemian, gdzie niektórzy aktorzy życia społecznego, politycznego i gospodarczego korzystali, jak tylko mogli. Mamy zatem do czynienia z trzema fazami korupcji w trzech różnych okresach:

- komunizmu;
- transformacji ustrojowej;
- gospodarki rynkowej.

Każda z tych faz ma swoje wiodące obszary korupcji i cechy charakterystyczne, ponieważ z jednej strony różne są potrzeby społeczeństwa i klas politycznych, z drugiej strony zaś różne są możliwości wykorzystywania okazji do nielegalnego wzbogacenia się. Okazje są również zgoła różne. Spróbujmy zatem podsumować przywołane trzy fazy i wyjaśnić, jaki jest wpływ transformacji ustrojowej na występowanie pól korupcji przed, w trakcie, jak i po jej nastąpieniu.

Korupcja każdego czasu, rządów i systemów jest nieodmiennie związana z tymi właśnie realiami. Z całą pewnością można powiedzieć, iż **korupcja epoki Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej** spowodowana i prowokowana była tamtejszymi realiami społeczno-gospodarczymi, który powodował wykorzystywanie stanowisk przy jednoczesnej niewielkiej odpowiedzialności osobistej. Z drugiej zaś strony korupcja stała się niekiedy oliwą systemu, niezbędnym mechanizmem funkcjonowania – za drobnym prezen-



tem można było dostać się do lekarza, skorumpowane sklepy były lepiej zaopatrzone, przedsiębiorstwa mogły wykonywać plan, co ochraniało je przed zamknięciem. Wyjątkowość tego zjawiska polega jednak na tym, iż po ustaniu okoliczności sprzyjających, pewne mechanizmy PRL przetrwały i dobrze się mają w III Rzeczypospolitej<sup>59</sup>. Największą różnicę widać w sferze „małej szarej strefy”, czyli drobnej, nielegalnej wymiany dóbr zastępującej w jakiś sposób wolny rynek z całą pewnością możemy obserwować zmniejszenie się zjawiska ze względu na fakt większej dostępności dóbr, choć pokusa szybszego załatwienia spraw i pamięć o tym, w jaki sposób funkcjonowało to wcześniej powoduje nadal popularność takich działań, jak wręczenie niewygodnych prezentów lekarzom i nauczycielom. Z drugiej strony wprowadzenie wolnego rynku i zamiany własności państwowej na prywatną spowodowało większą częstotliwość afer na większą skalę, gdzie w grę wchodzi duże pieniądze.

Sytuacja transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej pod względem występowania korupcji była szczególnie złożona. **Korupcja transformacyjna** wszelakiego rodzaju (od drobnego łapownictwa, po nepotyzm i duże afery na skalę kraju) była spowodowana w dużej mierze przez zmianę systemu politycznego. Przejrzystość podejmowanych decyzji była stosunkowo mała i nieudowadniana na forum publicznym, a niechęć do systemu politycznego, w większości zniechęconego lub uciążliwego dla społeczeństwa uniemożliwiały kształtowanie się zdrowych postaw społeczeństwa obywatelskiego. Krzysztof Jasiecki w swoim artykule stawia słuszną moim zdaniem tezę, iż w czasie zmian ustrojowych podatność społeczeństwa na proceder korupcji jest szczególnie wysoka, gdyż wpływ upadającego reżimu łagodnieje, instytucje kontroli i władzy zaś albo upadają, albo zaczynają się dopiero tworzyć, podobnie jak instytucje i narzędzia regulujące działanie gospodarki rynkowej. W takiej sytuacji proceder korupcji może zostać ograniczony dopiero po ukonstytuowaniu się nowych zasad, narzędzi i instytucji rządzenia i kontroli, oraz struktury państwowej, w którym społeczeństwo obywatelskie zacznie funkcjonować właściwie<sup>60</sup>.

Jednym z największych zagrożeń procedurami korupcji podczas procesu transformacji ustrojowej są interesy klasy politycznej, która sprawuje władzę i ma najbardziej realny wpływ

na proces stanowienia nowego prawa w nowo ukształtowanym systemie. Krzysztof Jasiecki zwraca uwagę na fakt, iż elitom niekoniecznie i nie w każdej sytuacji zależy na ograniczeniu korupcji. W czasie chaosu transformacyjnego może się ona bowiem stać źródłem wymiernych korzyści płynących z zajmowanych stanowisk i posiadanego wpływu, np. w kręgu podmiotów z udziałem skarbu państwa.

Krzysztof Jasiecki w artykule na temat korupcji na wysokich szczeblach władzy po transformacji ustrojowej broni tezy, iż korupcja, zwłaszcza na wysokich szczeblach władzy, stanowi jedną z cech konstytutywnych transformacji w kierunku gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji w Polsce<sup>61</sup>. Zestawiając różne teorie, autor dochodzi do wniosku, iż korupcja nie jest jedynie produktem ubocznym procesów transformacyjnych zachodzących tuż po rozkładzie państwowego socjalizmu. Korupcja jest bowiem konsekwencją i naturalnym następstwem podziału dóbr, podziału kapitału państwowego, tworzenia się nowych grup interesów i sfer władzy, w tym politycznej. Flagowym przykładem takich niemal naturalnych następstw jest program prywatyzacyjny i nadużycia, jakich się dopuszczono podczas jego trwania w latach 90. Program z założenia mający na celu „odpolitycznienie” przedsiębiorstw często przynosił odwrotny skutek, przypominając niekiedy dzielenie łupów po majątku narodowym.

Autor stwierdza, iż działania korupcyjne w postkomunistycznej Polsce okresu transformacji ustrojowej są odziedziczeniem struktur i praktyk społecznych poprzedniego ustroju i tworzenia nowych instytucji w szybkim, lecz koniecznym, tempie. Pragnę dodać do tego wniosku opinię, iż ten „spadek” spotkał się z nowymi możliwościami, jakie dała nam gospodarka rynkowa i „odpaństwowianie” narodowego majątku, co w okresie samej transformacji dało najwięcej pokus i możliwości dla osób zarówno zeganających się z przydziałem władzy, jak i tych dopiero witających się. Dlatego autor utrzymuje, iż korupcja w okresie postkomunistycznym ma charakter systemowy, jeśli chodzi o najwyższy szczebel władzy w kraju, który jest najbardziej istotny z punktu widzenia zmian ustroju państwowego.

Czy możemy zatem wyróżnić cechy charakterystyczne **korupcji okresu gospodarki rynkowej**? W dobie przejrzystości poczynań władz, wolności mediów i rozwoju de-

mokratycznych instytucji społecznych, przy jednoczesnym działaniu rządowych agencji kontrolnych, takich jak Centralne Biuro Antykorupcyjne czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które mają stać na straży czystych rąk urzędników i biznesmenów, zdarzają się oczywiście spektakularne afery korupcyjne, które pomimo kompromitacji osób z pierwszych szeregów elity politycznej nie dyskredytują ich w trwaniu kariery politycznej. Żaden system polityczny nie spowoduje całkowitej likwidacji działań korupcyjnych. Gospodarka rynkowa otwiera po prostu nowe pola do wzbogacenia się w sposób nielegalny, wykorzystując tym razem własność prywatną.

Pytaniem, jaki nasuwa się gdy rozważamy ewentualny wpływ, jaki wywołuje zjawisko transformacji ustrojowej na korupcję, jest to, czy korupcja w takiej postaci jest wyróżnikiem typowo polskim. Gdy weźmie się jednak pod uwagę międzynarodowe badania porównawcze Banku Światowego lub Transparency International zauważyć można, iż jest to problem występujący we wszystkich państwach postkomunistycznych, jednak to Polska dostała szczególne zalecenia Unii Europejskiej w zakresie działań antykorupcyjnych i poprawy działania służb ścigania, co wskazuje nie tylko na problem odziedziczenia spadku po poprzednim ustroju politycznym, ale także na grupie problemów o charakterze strukturalnym, które powstały na etapie tworzenia się nowych struktur i narzędzi państwowych, takich jak nowoczesne aparaty władzy, kontroli i ścigania. Wśród nich wymienić możemy duży początkowy udział władzy w gospodarce, niejasne systemowe „reguły gry” – niedoskonały proces legislacji, słabość społeczeństwa obywatelskiego utrzymana po przednim systemie. Do tego duża liczba reform, które musiały się dokonać niemal w każdej sferze państwa, oraz niewielki prestiż posady urzędniczej, wzmagany niekonkurencyjnym wynagrodzeniem.

Polska jako kraj przechodzący wewnętrzne zmiany polityczne, działała również jako aktor areny międzynarodowej, gdzie wpływ na kształt działania gospodarczego kraju mają m.in. międzynarodowe instytucje finansowe. Koniec „zimnej wojny” i wprowadzenie i rozszerzenie liberalizacji handlu spowodowało konieczność dopasowania nowopowstałych zasad gry do ustalonych wcześniej zasad. To z kolei prowadzi do zmniejszenia instytucjonalnej roli państwa i osłabia mechanizmy kon-

troli i zarządzania, co z kolei nie pozostaje bez wpływu na rozwój zjawiska korupcji, oraz jej wchodzenie na nowe obszary. Wstępowanie do międzynarodowych zrzeczeń i organizacji może z pozoru prowadzić do przyjmowania dobrych praktyk i funkcjonowania kraju w nowoczesnych systemach prewencji i kontroli antykorupcyjnej, jednak każda zmiana, w tym ta prowadząca do integracji, powoduje pewne patologie. Najbardziej jaskrawym tego przykładem może być dymisja sekretarza generalnego NATO i upadek Komisji Europejskiej za rządów Jacques’a Santera<sup>62</sup>, na co odpowiedzią są międzynarodowe programy antykorupcyjne wprowadzane np. przez Bank Światowy czy OECD.

Dużym zagrożeniem dla rozwoju współczesnej gospodarki w krajach postkomunistycznych jest fakt pozostania korupcji systemowej, gdy niewystarczające narzędzia i regulacje prawne nie zatrzymują procederu, kraj nawiązuje gorsze relacje gospodarcze, gdyż udział zaufania społecznego i inwestycyjnego spada w stosunku do możliwych konsekwencji. Inwestycje w krajach skorumpowanych są bowiem trudne i wymagają dodatkowych „kosztów”. Wyrazem tego były specjalne ostrzeżenia wobec Polski podczas akcesji do Unii Europejskiej, zwłaszcza w obszarze kontroli żywności, kontroli granic oraz zapobiegania procederowi korupcji. Podczas próby spełniania tych wymagań wielu polskich obywateli (oraz wielu opozycyjnych wówczas ugrupowań politycznych) wyrażało opinię o traktowaniu Polski, jako „członka drugiej kategorii”, który wymaga zewnętrznego sterowania poprzez wspólnotowe zasady.

Polska wykonała ogrom pracy w kierunku zniwelowania procederu korupcji, dołożono wiele starań do zmniejszenia zjawiska korupcji systemowej, jakże niebezpiecznej, niepozwalającej na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego i zaufania do organów państwowych. Zagrożeniem płynącym z niezahamowania korupcji systemowej w obecnych realiach gospodarki rynkowej jest bowiem brak inwestycji zewnętrznych i problemy z zarządzaniem makroekonomicznym, jeśli patrzymy na problem z punktu widzenia wspólnotowego. Jako państwo posiadamy narzędzia w postaci komisji śledczych (o ile im ufamy), możemy również korzystać z dobrych praktyk i danych udostępnianych przez organizacje międzynarodowe (Bank Światowy,

OECD, UE), jako społeczeństwo możemy korzystać z instytucji trzeciego sektora (Fundacja Batorego, Instytut im. Adama Smitha). Powstały duże agencje rządowe mające chronić obywateli i skarb państwa przed nadużyciami i grabieżą państwowego majątku, wiele organizacji pozarządowych oraz samorządów lokalnych korzysta z dofinansowań na małe społeczne projekty służące rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego w kwestii zwalczania i prewencji korupcji wydarzyło się moim zdaniem wiele, nasze społeczeństwo przeszło przez dwie najniebezpieczniejsze fazy zjawiska korupcji – tę wyniszczającą społeczeństwo obywatelskie w okresie realnego socjalizmu, oraz tę niepozwalającą się rozwijać nowemu systemowi politycznemu. Dlatego teraz od nas, obywateli, zależy najwięcej. Wystarczy skorzystać z dostępnych nam narzędzi. □

6

- <sup>1</sup> R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Sic!, Warszawa 2009, s. 31.
- <sup>2</sup> *Wielka encyklopedia PWN*, red. J. Wojnowski, t. 16, Warszawa 2003.
- <sup>3</sup> Transparency International, *Indeks percepcji korupcji 2005*, Informacja prasowa, 2005.
- <sup>4</sup> Bank Światowy – Raport *Korupcja w Polsce*, październik 1999.
- <sup>5</sup> *Oblicza korupcji. Zjawisko, skutki, metody przeciwdziałania*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2006.
- <sup>6</sup> R. Dyoniziak, *Prace z zakresu socjologii* Zeszyty naukowe nr 763 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Katedra Socjologii, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- <sup>7</sup> *Słownik pojęć socjologicznych* M. Pacholski, A. Słaboń, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2001.
- <sup>8</sup> Na podstawie: *Oblicza Korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, red. Maciej Tymiński, Piotr Koryś, Centrum Edukacji Obywatelskiej CIVITAS, Warszawa 2006.
- <sup>9</sup> K. Jasiński, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, IFiS PAN, s. 3 za: *Gazeta Wyborcza* 11 lutego, 2001, s. 20.
- <sup>10</sup> Za: *PRL. Trwanie i zmiana* pod red. D. Stoli i M. Zaremby, Warszawa 2003, rozdz. *Siernięzna i dolarowa – korupcja w PRL w latach 1956–1980*, K. Madej, s. 250.
- <sup>11</sup> „*PRL. Trwanie i zmiana*” pod red. D. Stoli i M. Zaremby, Warszawa 2003, rozdz. „*Siernięzna i dolarowa – korupcja w PRL w latach 1956–1980*”, K. Madej, s. 250.

- <sup>12</sup> „*Oblicza Korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*”, red. Maciej Tymiński, Piotr Koryś, Centrum Edukacji Obywatelskiej CIVITAS, Warszawa 2006.
- <sup>13</sup> J. Mariański, *Korupcja jako problem społeczny w Polsce* z „*Korupcja – problem społeczno-moralny*”, red. Ks. A. Marcol, wyd. Św. Krzyża w Opolu 1992.
- <sup>14</sup> Na podstawie: „*Oblicza Korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*”, red. Maciej Tymiński, Piotr Koryś, Centrum Edukacji Obywatelskiej CIVITAS, Warszawa 2006.
- <sup>15</sup> *Oblicza Korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, red. Maciej Tymiński, Piotr Koryś, Centrum Edukacji Obywatelskiej CIVITAS, Warszawa 2006, s. 34.
- <sup>16</sup> *Oblicza Korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, red. Maciej Tymiński, Piotr Koryś, Centrum Edukacji Obywatelskiej CIVITAS, Warszawa 2006, s. 36.
- <sup>17</sup> Polska w roku 2003 zajmowała 65 pozycję z wynikiem 3,6. Według wskaźnika zatem Polska znajduje się w gorszej sytuacji, niż Litwa, Białoruś czy Peru.
- <sup>18</sup> Transparency International, *Indeks percepcji korupcji 2005*, Informacja prasowa, 2005.
- <sup>19</sup> Red. M. Tymiński, P. Koryś, *Oblicza korupcji. Zjawisko, skutki, metody przeciwdziałania*”, CEO, Warszawa 2006 za: P. Mauro, „*Corruption and Growth*” w „*Quarterly of economics*, vol. 110, nr 3/1995.
- <sup>20</sup> *Postrzeganie korupcji w Polsce. Komunikat z badań* G. Makowski (oprac.), Raport CBOS, Warszawa 2004.
- <sup>21</sup> Rys historyczny za: W. Roszkowski *Historia Polski 1914–1998*, Wydawnictwo Naukowe PAN, Warszawa 1999, s. 213.
- <sup>22</sup> Za: Artykuł K. Madeja, *Z dziejów korupcji w PRL*.
- <sup>23</sup> *PRL. Trwanie i zmiana* pod red. D. Stoli i M. Zaremby, Warszawa 2003, rozdz. *Siernięzna i dolarowa – korupcja w PRL w latach 1956–1980*, K. Madej, s. 250.
- <sup>24</sup> Art. 2 *Dekretu z dnia 16 listopada 1945 o postępowaniu doraźnym*, Dz. U. z 1949 r., Nr 33, poz. 244.
- <sup>25</sup> *PRL. Trwanie i zmiana* pod red. D. Stoli i M. Zaremby, Warszawa 2003, rozdz. *Siernięzna i dolarowa – korupcja w PRL w latach 1956–1980*, K. Madej, s. 260.
- <sup>26</sup> *PRL. Trwanie i zmiana* pod red. D. Stoli i M. Zaremby, Warszawa 2003, rozdz. *Siernięzna i dolarowa – korupcja w PRL w latach 1956–1980*, K. Madej, s. 279.
- <sup>27</sup> Komunikat z badań nr 17/99 *Zjawisko łapownictwa – jego zasięg i ocena w opinii publicznej*, Komitet do spraw radia i telewizji ‘Polskie radio i telewizja’ Ośrodek Badania Opinii Publicznej i Studiów Programowych, czerwiec 1976.
- <sup>28</sup> Artykuł wprowadzający: *Raport o łapownictwie*, red. Jerzy Działowicki, s. 44, raport: *Nieodzwonny symbol serdeczności*, red. Jerzy Działowicki, Krzysztof Jasiewicz, Michał Komar, s. 45–47, Focus Historia, nr 4/2010.
- <sup>29</sup> Raport: *Łapówki – zwyczaj czy konieczność* Zestaw materiałów prasowych, CBOS, 1988, nr 7, s. 1–2

- w: *Korupcja – problem społeczno-moralny* pod red. Ks. A. Marcol, wyd. Św. Krzyża, Opole 1992.
- <sup>30</sup> Raport: *Opinia na temat korupcji* Państwowa Jednostka Organizacyjna Polskie Radio i Telewizja OBOP kwiecień 1993. Sondaż wykonany w dniach 2–4 kwietnia 2003 roku i przeprowadzony na próbie 1311 dorosłych mieszkańców kraju.
- <sup>31</sup> J. Kwaśniewski *Społeczeństwo wobec dewiacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1983, s. 121.
- <sup>32</sup> J. Kwaśniewski, *Społeczeństwo wobec dewiacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1983, s. 136.
- <sup>33</sup> R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Sic! Warszawa 2009, s. 134.
- <sup>34</sup> K. Jasiołki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce* IFiS PAN, s. 8.
- <sup>35</sup> „*Politicus*” – Biuletyn Instytutu Studiów Politycznych PAN, lipiec – grudzień 1994, s. 44.
- <sup>36</sup> „*Rzeczpospolita*”, 24 luty 1994
- <sup>37</sup> (Dz. U. nr 7 poz. 46) <http://dokumenty.rcl.gov.pl/M1992007000001.pdf>.
- <sup>38</sup> K. Jasiołki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, IFiS PAN, cyt. Za Popławski 1997, s. 108.
- <sup>39</sup> K. Jasiołki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, IFiS PAN, cyt. za: Morawski 1998, s. 151.
- <sup>40</sup> *Klimaty Korupcji* pod red. A. Kojder, A. Sadowski, Centrum im. A. Smitha & Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002, s. 48.
- <sup>41</sup> K. Jasiołki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, IFiS PAN, s. 24.
- <sup>42</sup> *Klimaty korupcji* pod red. A. Kojder, A. Sadowski, Centrum im. A. Smitha & Wydawnictwo Semper, Warszawa 2002, s. 29.
- <sup>43</sup> *Klimaty korupcji* pod red. A. Kojder, A. Sadowski, Centrum im. A. Smitha & Wydawnictwo Semper, Warszawa 2002, s. 33.
- <sup>44</sup> *Bezkarność klasy politycznej? Konflikt interesu, korupcja, łamanie prawa i odpowiedzialność polityczna w III Rzeczypospolitej* P. Koryś, WNE UW za E. Banfield „*Moral basis of backward society*”, New York 1958.
- <sup>45</sup> Zeszyty naukowe nr 763 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Ryszard Dyoniziak, Katedra Socjologii *Prace z zakresu socjologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- <sup>46</sup> Za: „*Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*” Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2010 ([http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/mp3/Mapa\\_korupcji.pdf](http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/mp3/Mapa_korupcji.pdf)).
- <sup>47</sup> Raport: *Opinia na temat korupcji* Państwowa Jednostka Organizacyjna „Polskie Radio i Telewizja” OBOP kwiecień 1993.
- <sup>48</sup> Raport: *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce* BS/63/2010, CBOS, Warszawa, maj 2010.
- <sup>49</sup> Raport: „*Opinie na temat korupcji*” Państwowa Jednostka Organizacyjna „Polskie Radio i Telewizja” OBOP kwiecień 1993.
- <sup>50</sup> Raport: „*O społecznym postrzeganiu korupcji*” BS/72/72/97, CBOS maj 1997.
- <sup>51</sup> Raport: *Korupcja w życiu publicznym. Komunikat z badań* BS/166/99 CBOS, Warszawa, listopad 1999.
- <sup>52</sup> Raport: *Polacy o korupcji* OBOP, Warszawa, grudzień 1999.
- <sup>53</sup> Raport: *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce* BS/63/2010 CBOS, Warszawa, maj 2010.
- <sup>54</sup> Ibidem.
- <sup>55</sup> *Kontrola społeczna procesów marginalizacji* pod red. Jerzego Kwaśniewskiego, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa: „Interart”, 1997.
- <sup>56</sup> „*Kontrola społeczna procesów marginalizacji*” pod red. Jerzego Kwaśniewskiego, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa: „Interart”, 1997.
- <sup>57</sup> „*Społeczeństwo wobec dewiacji*” J. Kwaśniewski, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1983, s. 69.
- <sup>58</sup> Ibidem, s. 60, 65.
- <sup>59</sup> *PRL. Trwanie i zmiana* pod red. D. Stoli i M. Zarremby, Warszawa 2003, rozdz. *Siermiężna i dolarowa – korupcja w PRL w latach 1956–1980*, K. Madej, s. 280.
- <sup>60</sup> K. Jasiołki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, IFiS PAN, s. 25.
- <sup>61</sup> Ibidem, s. 26.
- <sup>62</sup> Źródło: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/250052.stm>.

## Bibliografia

- (1976). *Zjawisko łapownictwa – jego zasięg i ocena w opinii publicznej*, komunikat z badań 17/99. Warszawa: Komitet ds. radia i telewizji „Polskie radio i telewizja”, OBOPiSP.
- (1993). *Opinie na temat korupcji*. Warszawa: Państwowa Jednostka Organizacyjna „Polskie radio i telewizja” OBOP.
- Politicus*. (1994). Warszawa: Biuletyn Instytutu Studiów Politycznych PAN.
- (1997). *O społecznym postrzeganiu korupcji*, BS/72/97. Warszawa: CBOS.
- (1999). *Korupcja w życiu publicznym. Komunikat z badań*, BS/166/99. Warszawa: CBOS.
- (1999). *Polacy o korupcji*. Warszawa: OBOP.
- (2010). *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- (2010). *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*, BS/63/2010. Warszawa: CBOS.
- Bank Światowy. (październik 1999). *Korupcja w Polsce*.
- Diałowicki, J., Jasiewicz, K. i Komar, M. (2010, kwiecień 1). Nieodzwonny symbol serdeczności. *Focus Historia*.

- Dyoniziak, R. (2008). *Prace z zakresu socjologii, Zeszyty naukowe nr 736*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.  
<http://news.k.bbc.cp.uk/2/hi/europe/250052/stm>. (brak daty).
- Jasiecki, K. (2011, Luty 11). Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce. *Gazeta Wyborcza*.
- Karklins, R. (2009). *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*. Warszawa: Sic!
- Kojder, A. i Sadowski, A. (2002). *Klimaty Korupcji*. Warszawa: Centrum im. Adama Smitha & Wydawnictwo Naukowe Semper.
- Kwaśniewski, J. (1983). *Spółczesność wobec demokracji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kwaśniewski, J. (1997). *Kontrola Społeczna Procesów marginalizacji*. Warszawa: OPSiR UW, "Interart".
- Madej, K. (brak daty). *Z dziejów korupcji w PRL*.
- Makowski, G. (2004). *Postrzeżenie korupcji w Polsce. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS.
- Mauro, P. (2006). Corruption and Growth. *Quarterly of economics*.
- Pacholski, M. i Słaboń, A. (2001). *Słownik pojęć socjologicznych*. Kraków: Wydawnictwo AE w Krakowie.
- red. J. Wojnowski. (2003). *Wielka Encyklopedia*. Warszawa: PWN.
- red. Marcol, Ks. A. (1992). *Korupcja – problem społeczno - moralny*. Opole: Wyd. Św. Krzyża.
- red. Stola D. i Zaremba M. (2003). *PRL. Trwanie i zmiana*. Warszawa: WSPiZ KOŹMIŃSKI.
- Roszkowski, W. (1999). *Historia Polski 1914-1998*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PAN.
- Transparency International. (2005). *Indeks Percepcji Korupcji 2005*.
- Tymiński, M. i Koryś, P. (2006). *Oblicza Korupcji. Zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*. Warszawa: Centrum Edukacji Obywatelskiej CIVITAS.