

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE



PORADNIK ANTYKORUPCYJNY DLA URZĘDNIKÓW



WARSZAWA 2010

Poradnik antykorupcyjny dla urzędników

Warszawa 2010

Stan prawny na czerwiec 2010 r.

Projekt okładki
Danuta CZERSKA

Skład komputerowy
Lilianna KRÓLAK

ISBN 978-83-89999-96-2

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
zam. nr 61/2010; nakład 1000 egz.

Spis treści

1. Zagrożenie korupcją w Polsce w świetle badań – zarys	5
2. Wyjaśnienie podstawowych pojęć użytych w opracowaniu	8
2.1. Pojęcie korupcji w ujęciu ogólnym i prawnym	9
2.2. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcję publiczną, zagraniczny funkcjonariusz publiczny	10
2.3. Korzyść majątkowa a korzyść osobista, obietnica korzyści majątkowej lub osobistej	14
3. Formy korupcji w ujęciu prawnym	16
3.1. Regulacje prawne dotyczące przestępstw korupcyjnych ...	17
3.1.1. Sprzedajność urzędnicza i przekupstwo	17
3.1.2. Płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków	19
3.1.3. Pozostałe czyny korupcyjne	22
3.1.4. Pozostałe przepisy antykorupcyjne	27
3.2. Niekaralne formy korupcji	28
3.2.1. Nepotyzm a kumoterstwo	28
3.2.2. Konflikt interesów	28
4. Prawne konsekwencje korupcji	29
4.1. Odpowiedzialność karna	30
4.1.1. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną (klauzule bezkarności)	32
4.1.2. Okoliczności łagodzące	35
4.1.3. Wypadki mniejszej wagi (typy uprzywilejowane)	37
4.1.4. Okoliczności zaostrzające (typy kwalifikowane)	38
4.2. Odpowiedzialność cywilna	39
4.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna	40
5. Przykłady zachowań korupcyjnych	43
5.1. Przykład nr 1 [art. 228 k.k.]	44
5.2. Przykład nr 2 [art. 228 k.k., 231 k.k.]	44

5.3. Przykład nr 3 [art. 230 k.k.]	45
5.4. Przykład nr 4 [art. 271 § 3 k.k.]	45
5.5. Przykład nr 5 [art. 231 k.k., 228 k.k., 230 k.k.]	45
5.6. Przykład nr 6 [art. 228 k.k., 229 k.k., 271 § 3 k.k., 286 k.k.] ..	46
5.7. Przykład nr 7 [art. 230 k.k., 229 k.k.]	46
5.8. Przykład nr 8 [art. 230 k.k.]	47
5.9. Przykład nr 9 [art. 231 § 2 k.k.]	47
6. Sposoby zachowań w sytuacji korupcyjnej	48
6.1. Algorytm postępowania urzędnika, wobec którego podjęto próbę skorumpowania	49
6.2. Algorytm postępowania urzędnika poddawanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat ko- rupcyjnego zachowania innego urzędnika	52
6.3. Symptomy ryzyka wystąpienia korupcji	53
6.4. Profilaktyka antykorupcyjna – sposoby ograniczenia korupcji	55
7. Prawne i instytucjonalne możliwości ścigania korupcji w Polsce	57
7.1. Możliwości prawne	58
7.2. Możliwości instytucjonalne	59
8. Użyteczne linki	61

1

Zagrożenie korupcją w Polsce w świetle badań – zarys



„Korupcja w Polsce” – fraza, która wpisana do przeglądarki Google daje ponad 600 tysięcy wyników; „korupcja” – słowo, które średnio pada 4 razy w każdym wydaniu „Gazety Wyborczej”, największego ogólnopolskiego dziennika opiniotwórczego; „korupcja” – zjawisko, które 89% Polaków uznaje za duży problem naszego kraju¹. Trzy czwarte Polaków uważa, że pomiędzy 2007 a 2009 rokiem poziom korupcji powiększył się lub nie zmienił. Z badań zawartych w raporcie Transparency International za 2009 rok wynika, że Polacy za najbardziej skorumpowaną grupę uważają funkcjonariuszy publicznych. Jak pokazują badania, przekonanie o powszechności korupcji w życiu publicznym w Polsce utrzymuje się niezmiennie na wysokim poziomie. Również w innych państwach Unii Europejskiej obywatele w zdecydowanej większości wskazują, że korupcja jest realnym problemem. Powyższe dane pokazują skalę zagrożeń oraz społeczny odbiór.

Korupcja jest zjawiskiem, które prowadzi do marnotrawienia środków publicznych, narusza zasadę wolnej konkurencji. Pozwala na realizację partykularnych celów osób lub grup wbrew prawu i dobru ogólnemu. Korupcja jest zjawiskiem nie tylko nieetycznym, ma także negatywne dla państwa skutki ekonomiczne. Ogranicza inwestycje, hamuje rozwój, skutkuje podejmowaniem złych decyzji alokacyjnych². O korupcji napisano już wiele rozpraw. Jest to zjawisko od zawsze obecne w dziejach ludzkości, zjawisko niepokojące, budzące uzasadniony sprzeciw. Jego negatywny wpływ na stosunki międzyludzkie i funkcjonowanie państwa spowodowało intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia tej patologii.

Celem niniejszej publikacji nie jest naukowo-badawcza analiza zjawiska korupcji ani kompleksowe omówienie zagadnień prawnych związanych ze ściganiem sprawców przestępstw. Intencją autorów jest przekazanie najważniejszych i praktycznych informacji związanych

¹ Wyniki za: „Opinia społeczna o korupcji w Polsce” – komunikat z badań, CBOS kwiecień 2009.

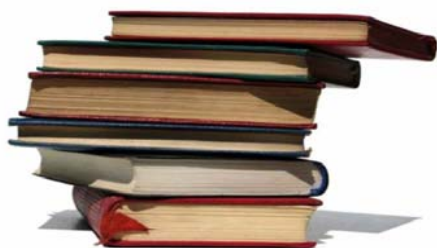
² Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008, s. 4.

z tematyką korupcyjną. Zdajemy sobie sprawę z faktu, że dla niektórych z Państwa część zawartych poniżej informacji nie jest nowością, niemniej jednak uważamy, że warto, aby osoby pełniące funkcje publiczne dysponowały podręcznym *vademecum* antykorupcyjnym.

W niniejszym tekście skupimy się na tych aspektach obowiązujących w Polsce przepisów antykorupcyjnych, które mogą mieć duże znaczenie dla funkcjonariuszy publicznych. Prawo antykorupcyjne, podobnie jak w innych krajach, zakłada pewną asymetrię pomiędzy korumpującym a korumpowanym. Osoby wręczające korzyść majątkową mogą uniknąć oskarżenia, jeśli ujawnią okoliczności przestępstwa – pogrążając jednocześnie urzędnika dopuszczającego się przyjęcia takiej korzyści. Może prowadzić to wręcz do sytuacji szantażu, kiedy to jeden czyn korupcyjny staje się początkiem kolejnych. Między innymi z tego powodu tak ważna jest znajomość przepisów prawa i konsekwencji jego łamania. Wierzimy, że omówienie obowiązującego stanu prawnego, zobrazowane przykładami, przybliży czytelnikom konsekwencje grożące za popełnienie czynu korupcyjnego, a tym samym spowoduje, że niniejsza publikacja będzie stanowić jeden z elementów profilaktyki antykorupcyjnej.

2

Wyjaśnienie podstawowych pojęć użytych w opracowaniu



2.1. Pojęcie korupcji w ujęciu ogólnym i prawnym³

Korupcja (łac. *corruptio*, ang. *corrupt*, *corruption*) – według „Słownika wyrazów obcych” oznacza zepsucie, demoralizację, rozkład społeczny, zgniliznę, przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność. Rozróżniamy korupcję w węższym znaczeniu, tj. na użytek prawa karnego materialnego, oraz korupcję w znaczeniu społeczno-ekonomicznym. Rozróżnienie takie stosuje się, ponieważ prawo karne wymaga precyzyjnego, jednoznacznego języka, zaś dla celów np. zapobiegania zjawisku korupcji wystarczające jest używanie szerszego, ogólnego pojęcia.

Korupcja w sensie społeczno-ekonomicznym (ogólnym) określana jest jako:

- wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych;
- zachowanie władz publicznych, polityków i urzędników służby cywilnej, w wyniku którego wzbogacają się oni w sposób bezprawny i nieuzasadniony lub przyczyniają się do wzbogacenia osób sobie bliskich, poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy;
- czyn, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację których sam jest odpowiedzialny;
- sprzeniewierzenie się zasadzie oddzielenia życia prywatnego od życia zawodowego.

Korupcja w sensie ogólnym nie jest terminem języka prawnego. W jej skład wchodzi również te postaci korupcji, które nie są spenalizowane w kodeksie karnym, a więc te, których popełnienie co najwyżej narusza zasady etyki, moralności, kultury, nie narusza natomiast przepisów prawa karnego materialnego, np. nepotyzm czy kumoterstwo⁴.

Jedna z definicji korupcji w sensie prawnym została przedstawiona w art. 2 podpisanej przez Polskę międzynarodowej Konwencji Cywil-

³ Por. http://cba.gov.pl/porta1/pl/44/421/ABC_Korupcji.html.

⁴ Por. Z. Bielecki, *Korupcja w świetle badań – wybrane aspekty*, [w:] „Policja”, 2005, nr 1, s. 67.

noprawnej o korupcji⁵ – „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”.

2.2. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniącą funkcję publiczną, zagraniczny funkcjonariusz publiczny

Dla lepszego zrozumienia istoty korupcji i zakresu jej penalizacji niezbędne jest wyjaśnienie definicji funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcję publiczną⁶. Pojęcia te dotyczą osób, które z racji pełnionych funkcji lub profesji mogą być podmiotem łapownictwa biernego, tzw. urzędniczego. W przypadkach stanowisk prezesa spółdzielni mieszkaniowej, dyrektora przedsiębiorstwa państwowego wypowiedział się Sąd Najwyższy.

Ustawodawca enumeratywnie wymienił osoby będące funkcjonariuszami publicznymi w artykule **115 § 13 k.k.** Zgodnie z tym przepisem funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 3) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 5) **osoba będąca pracownikiem administracji rządowej innego**

⁵ Sporządzona w Strasburgu dnia 4.11.1999 r. (Dz. U. z dnia 16.11.2004 r.), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20042442443>.

⁶ Uchwała 7 sędziów SN: z 3.07.1970 r. (VI KZP 27/70, OSNKW 1970, nr 9, poz. 98) oraz z 20.06.2-1 r. (I KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9-10, poz. 71).

organu państwowego lub samorządu terytorialnego⁷, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;

- 6) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, np. pracownicy sekretariatu, gońcy, kierownicy, konserwatorzy urzędów elektrycznych;
- 7) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 8) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 9) osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Według aktualnej doktryny i orzecznictwa, funkcjonariuszem publicznym jest także leśniczy, który zajmuje kierownicze stanowisko w instytucji państwowej (art. 115 § 13 pkt 6 k.k.). Nie jest natomiast funkcjonariuszem publicznym leśniczy Lasów Państwowych. Sąd Najwyższy stwierdził⁸, że chociaż na mocy ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁹ leśniczy jako pracownik organu Służby Leśnej może korzystać z ochrony prawnej przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariusza publicznego, to organ ten nie jest powołany do ochrony bezpieczeństwa publicznego. Również asesor komorniczy nie należy do grupy funkcjonariuszy publicznych, chyba że pełni obowiązki zastępcy komornika na podstawie art. 26 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji bądź prowadzi czynności zlecone mu przez komornika w trybie art. 33 tej ustawy¹⁰. Natomiast lekarz, aby zostać uznanym za funkcjonariusza publicznego, musiałby łączyć wykonywanie zawodu lekarza z pełnieniem innej funkcji. I tak funkcjonariuszem publicznym będzie lekarz, który jest pracownikiem

⁷ Postanowienie SN z dn. 21.09.2005 r. (I KZP 28/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 94).

⁸ Postanowienie z 8 grudnia 2004 r. (IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9).

⁹ Dz.U. 1991 nr 101 poz. 444, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911010444>.

¹⁰ Uchwała SN z 30 kwietnia 2003 r. (I KZP 12/03, KZS 2003 r., nr 5, poz. 2).

administracji rządowej lub samorządowej, chyba że pełni funkcje wyłącznie usługowe¹¹. Za funkcjonariuszy publicznych należy również uznać lekarzy pełniących funkcje kierownicze w publicznych zakładach opieki zdrowotnej lub będących pracownikami Narodowego Funduszu Zdrowia oraz lekarzy wchodzących w skład zarządu oddziałów wojewódzkich NFZ. Funkcjonariuszem publicznym jest również osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, a więc za funkcjonariusza publicznego należy uznać członka sądu lekarskiego działającego przy danej izbie lekarskiej. Podobnie przedstawia się sytuacja członków okręgowej rady lekarskiej w zakresie, w jakim są oni uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych (np. przyznając prawo wykonywania zawodu), bowiem w świetle pkt 4 § 13 powołanego wyżej artykułu osoby te, w zakresie, w jakim wydają decyzje administracyjne, są funkcjonariuszami publicznymi¹². Do kręgu takich osób mógłby zatem zostać zaliczony np. dyrektor szpitala, lekarz zatrudniony w urzędzie wojewody. Wymienieni są więc funkcjonariuszami publicznymi z tego powodu, że będąc lekarzami, równolegle pełnią określone funkcje administracyjne¹³.

Znacznie szerszy charakter znaczeniowy ma pojęcie **osoby pełniacej funkcję publiczną**. Zgodnie z art. 115 § 19 k.k.¹⁴ osobą pełniącą funkcję publiczną jest:

- 1) funkcjonariusz publiczny – art. 115 § 13 k.k.;
- 2) członek organu samorządowego, np. samorządu lekarskiego, gospodarczego, adwokackiego;
- 3) osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 27 listopada 2000 r. (WKN 27/00, OSNKW 2001, nr 3-4, poz. 21).

¹² B. Niemiec, *Lekarz a funkcjonariusz publiczny*, www.nil.org.pl.

¹³ Ibidem. Zob. też: uchwała 7 sędziów SN z 20.06.2001 r. (KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9-10).

¹⁴ Została wprowadzona do kodeksu karnego ustawą z 13.06.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1061).

- publicznymi¹⁵ (z wyjątkiem osób wykonujących wyłącznie czynności usługowe, np. pracowników sekretariatu, kierowców, gońców);
- 4) osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową;
- 5) osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę, tj.:
- diagnosta uprawniony do wpisywania w dowodzie rejestracyjnym pojazdu terminu kolejnego badania technicznego¹⁶;
 - dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w zakresie zarządzania i reprezentowania przedsiębiorstwa na zewnątrz¹⁷;
 - prezes Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej w zakresie tylko takich czynności, które wiążą się z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁸;
 - osoba dokonująca z upoważnienia przewoźnika kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu w środkach komunikacji publicznej¹⁹;
 - nauczyciel akademicki²⁰.

Prokuratura Krajowa w swoim stanowisku (PR I 820- 8/08) wypowiedziała się z kolei, że nauczyciele praktycznej nauki zawodu nie są osobami pełniącymi funkcję publiczną w zakresie prowadzenia praktycznej nauki zawodu młodocianych.

Ze względu na Konwencję OECD należy także wspomnieć

¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dn. 6.10.2005 r. (II Aka 195/05, OSA 2006, nr 1, poz. 12).

¹⁶ Wyrok SN z 22 listopada 1999 r. (II KKN 346/97, OSNKW 2000, nr 1-2, poz. 10).

¹⁷ Uchwała składu 7 sędziów SN z 18 października 2001 r. (I KZP 9/01, OSNKW 2001, nr 11-12, poz. 87).

¹⁸ Uchwała składu 7 sędziów SN z 28 marca 2002 r. (I KZP 35/01, OSNKW 2002, nr 5-6, poz. 29), oraz Wyrok Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2002 r. (V KKN 195/00).

¹⁹ Postanowienie SN z 23 października 2003 r. (IV KK 265/02, OSNKW 2004, nr 2, poz. 17).

²⁰ Postanowienie SN z 25 czerwca 2004 r. (V KK 74/04, OSNKW 2004, nr 7-8, poz. 79).

o **zagranicznym funkcjonariuszu publicznym**, którym jest każda osoba zajmująca stanowisko ustawodawcze, administracyjne lub sądowe w obcym państwie, zarówno mianowana, jak i wybrana, a także każda osoba wykonująca funkcje publiczne na rzecz państwa obcego, włączając funkcjonariusza agendy publicznej lub przedsiębiorstwa publicznego i każdego funkcjonariusza lub przedstawiciela publicznej organizacji międzynarodowej²¹.

2.3. Korzyść majątkowa a korzyść osobista, obietnica korzyści majątkowej lub osobistej

Korzyść majątkowa – (art. 115 § 4 k.k.) to każde dobro, które jest w stanie zaspokoić określoną potrzebę, a jego wartość da się wyrazić w pieniądzu. Korzyścią tą może być nie tylko przyrost majątku, ale i wszystkie korzystne umowy, np. pożyczka udzielona na korzystnych warunkach, darowizna, zwolnienie z długu, wygranie przetargu.

Korzyść osobista – to świadczenie o charakterze niemajątkowym, polepszające sytuację osoby, która je uzyskuje (np. obietnica awansu, odznaczenie orderem, wyuczenie zawodu, ograniczenie obowiązków zawodowych, przyjęcie na praktykę, na staż, wysłanie na zagraniczne stypendium, wykreowanie korzystnego wizerunku w mediach).

Przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej oznacza zawładnięcie nią przez sprawcę, np. przyjęcie pieniędzy, drogiego prezentu, obietnicy awansu.

Przyjęcie obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej polega na zaakceptowaniu przez sprawcę przyrzeczenia udzielenia którejkolwiek z tych korzyści dla siebie, ewentualnie osoby wskazanej. Nieważne jest więc, czy proceder ten realizowany jest osobiście, czy z pomocą pośredników – w każdym przypadku jest to przestępstwo.

²¹ Art. 1 pkt 4a Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. 2001 Nr 23, poz. 264), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010230264>.

Mienie znacznej wartości²² – (art. 115 § 5 k.k.) to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 tys. zł. Zgodnie z definicją obowiązującą do 8.06.2010 r. było to mienie, którego wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekraczała dwustukrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia²³.

Mienie wielkiej wartości²⁴ – (art. 115 § 6 k.k.) to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 milion zł. Zgodnie z definicją obowiązującą do 8.06.2010 r. było to mienie, którego wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekraczała tysiąckrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia.

²² Art. 115 § 5 k.k. w brzmieniu ustalonym ustawą: Dz.U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589, wszedł w życie w dn. 8.06.2010 r.

²³ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 24.07.2009 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2010 r. (M.P. z dn. 31.07.2009 r.). Minimalne wynagrodzenie za pracę od dn. 1.01.2010 r. wynosi 1317 zł.

²⁴ Art. 115 § 6 k.k. w brzmieniu ustalonym ustawą: Dz.U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589, wszedł w życie w dn. 8.06.2010 r.

3

Formy korupcji w ujęciu prawnym



3.1. Regulacje prawne dotyczące przestępstw korupcyjnych

Zasadniczym aktem prawnym, na podstawie którego zwalczą się przestępczość korupcyjną w Polsce, jest uchwalony w dniu 6 czerwca 1997 r. kodeks karny²⁵. W ustawie tej przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych zawarto w rozdziałach: XXIX – *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego* (art. 228 – 231 k.k.), XXI – *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum* (art. 250a k.k.) oraz XXXVI – *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu* (296, 296a, 296b, 302, 305 k.k.).

W rozdziale XXIX kodeksu karnego wyróżniono pięć podstawowych form korupcji: sprzedajność urzędnicza, przekupstwo, płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków.

3.1.1. Sprzedajność urzędnicza i przekupstwo

Najczęściej spotykaną formą korupcji jest łapownictwo. W prawie karnym spotyka się dwie jego odmiany: bierną, tzw. „sprzedajność urzędniczą” (dotyczącą biorących), i czynną, tzw. „przekupstwo” (dotyczącą wręczających)²⁶. Bardziej adekwatne dla łapownictwa biernego wydaje się określenie „sprzedajność”, gdyż tak naprawdę łapownictwo bierne często wcale nie jest takie bierno, szczególnie wtedy, gdy osoba pełniącą funkcję publiczną żąda korzyści. Nazwa „łapownictwo czynne” jest również myląca. Trudno bowiem mówić o aktywności i zaangażowaniu tej osoby, w sytuacji kiedy inicjatywa przyjęcia korzyści pochodzi od osoby pełniącej funkcję publiczną.

Art. 228 k.k. [sprzedajność urzędnicza] – przestępstwo to polega na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Korzyść przyjąć można zarówno przed, jak i po dokonaniu czynności służbowej²⁷, natomiast w wypadku uzależnienia wykonania czynności od wręczenia korzyści majątkowej,

²⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

²⁶ Znalazłeś się w sytuacji korupcyjnej? Dowiedz się, co robić! Zatrzymajmy korupcję, s. 5, www.antykorupcja.gov.pl.

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 8.11.1974 r. (Rw 522/74, OSNPG 1975, nr 2, poz. 20).

przyjęcie korzyści jest warunkiem podjęcia czynności. Sprawcą tego przestępstwa (podmiotem) może być osoba pełniąca funkcję publiczną oraz tzw. zagraniczny funkcjonariusz publiczny.

Ustawodawca przewiduje sześć podstawowych postaci (typów) łapownictwa biernego:

- **§ 1 – typ podstawowy**; sprawca czynu podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 2 – typ uprzywilejowany (wypadek mniejszej wagi)** – okoliczności popełnienia przestępstwa i cechy sprawcy sprawiają, że czyn zasługuje na łagodniejszą karę²⁸; czyn zagrożony jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2;
w tym kwalifikowane²⁹:
- **§ 3** – przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z naruszeniem przepisów prawa; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 1 roku do lat 10;
- **§ 4** – uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej³⁰; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 1 roku do lat 10;
- **§ 5** – przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości lub jej obietnicy; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 2 do 12 lat;
- **§ 6** – przyjęcie korzyści przez zagranicznego funkcjonariusza publicznego; czyn zagrożony jest karą – określoną odpowiednio w § 1-5.

Art. 229 k.k. [przekupstwo] – polega na umyślnym udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie pełniącej funkcję publiczną³¹. Udzielenie korzyści polega na bezpośrednim lub pośrednim wręczeniu korzyści. Natomiast udzielenie obietnicy oznacza, że sprawca działa również np. używając powszechnie zrozumiałych

²⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dn. 3.12.1998 r. (II Aka 196/98, KZS 1998, nr 12, poz. 31).

²⁹ Obok cech podstawowych czyn zawiera jeszcze cechy, które wpływają na zwiększenie stopnia społecznej szkodliwości i zaostreżenie kary.

³⁰ Postanowienie SN z dn. 3.12.2002 r. (II KKN 208/01, OSNKW 2003, nr 3-4, poz. 37).

³¹ Wyrok SN z dn. 7.11.1994 r. (WR 186/94, OSNKW 1995, nr 3-4, poz. 20).

gestów³². Sprawcą tego przestępstwa może być każdy. Zachowanie przekupującego stanowi drugą stronę sprzedajności, określonej w art. 228 k.k. Wręczający korzyść lub jej obietnicę odpowiada tak samo jak ten, który korzyść przyjmuje.

Ustawodawca przewiduje pięć typów łapownictwa czynnego:

- **§ 1 – podstawowy** – udzielenie lub obietnicę korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 2 – uprzywilejowany**; czyn zagrożony jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2;

w tym kwalifikowane:

- **§ 3** – udzielenie lub obietnicę korzyści majątkowej w zamian za naruszenie obowiązku służbowego; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10;
- **§ 4** – udzielenie lub obietnicę korzyści majątkowej znacznej wartości; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od 2 do 12 lat;
- **§ 5** – udzielenie lub obietnicę udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu w związku z pełnieniem tej funkcji;
- **§ 6 – klauzulę bezkarności** – problematyka odpowiedzialności karnej oraz klauzuli bezkarności została omówiona w dalszej części podręcznika (rozdział 4.1.).

3.1.2. Płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków

Art. 230 k.k. [płatna protekcja] – podjęcie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego, organizacji międzynarodowej albo też krajowej lub zagranicznej organizacji dysponującej środkami publicznymi w zamian za korzyść majątkową lub osobistą bądź jej obietnicę. Działanie sprawcy może polegać jedynie na powoływaniu się na wpływy lub na wywołaniu u osoby zainteresowanej przekonania o istnieniu takich wpływów

³² Wyrok SN z dn. 5.11.1997 r. (V KKN 105/97, OSNKW 1998, nr 1-2, poz. 7).

albo na utwierdzeniu jej w takim przekonaniu³³, bowiem dla bytu przestępstwa nieistotne jest, czy osoba powołująca się na wpływy takie posiada i czy rzeczywiście zostaną podjęte działania pośrednictwa³⁴. Inicjatywa popełnienia przestępstwa może pochodzić zarówno od osoby, która podejmuje się załatwienia sprawy, jak i osoby, której zależy na korzystnym dla siebie rozwiązaniu.

W przeciwieństwie do przestępstwa sprzedajności, płatna protekcja jest przestępstwem, którego sprawcą może być każdy.

Ustawodawca przewiduje dwa typy płatnej protekcji:

- **§ 1 – podstawowy**; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 2 – uprzywilejowany**; czyn zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Art. 230a k.k. [czynna płatna protekcja, handel wpływami] – przestępstwo to polega na udzieleniu lub obietnicy udzielenia pośrednikowi 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. Działanie sprawcy ma skłonić pośrednika do bezprawnego wywarcia wpływu na decyzję osoby pełniącej funkcję publiczną. A więc działanie polega na tym samym, co przekupstwo (art. 229 k.k.), z tym wyjątkiem, że w przypadku art. 230a k.k. celem działania sprawcy jest opłacenie pośrednictwa, a niekoniecznie osoby podejmującej decyzję. Sprawcą tego przestępstwa może być każdy.

Ustawodawca przewiduje dwa typy czynnej płatnej protekcji:

- **§ 1 – podstawowy**; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat;
- **§ 2 – uprzywilejowany**; czyn zagrożony jest karą grzywny, ogra-

³³ Wyrok SN z dn. 2.03.1972 r. (II KR 4/71, OSNPG 1972, nr 2, poz. 156).

³⁴ Postanowienie SN z 20.10. 2005 r. (II KK 184/05, OSNKW 2005, nr 12, poz. 120), oraz wyrok z 29.02.1984 r. (Rw 53/84, OSNKW 1984, nr 9-10, poz. 94).

niczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2;

– **§ 3 – klauzula bezkarności.**

Art. 231 k.k. [przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków] – przestępstwo to może popełnić wyłącznie funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Wynika stąd, że zakres podmiotowy uległ tutaj – w porównaniu z przestępstwem łapownictwa – istotnemu ograniczeniu. Jeżeli motywem działania sprawcy jest osiągnięcie korzyści majątkowej lub osobistej, przepis przewiduje surowszą odpowiedzialność karną. Ustawodawca przewiduje tutaj klauzulę subsydiarności, stanowiąc, iż art. 231 § 2 k.k. nie stosuje się, gdy czyn sprawcy wypełnia znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228 k.k. Dla bytu przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k. nie jest wymagane wystąpienie rzeczywistej szkody. Sprawca wypełnia znamiona poprzez działanie lub zaniechanie, stwarzając stan zagrożenia dla dobra prawnego. Dla właściwego przypisania odpowiedzialności za to przestępstwo niezbędne jest ustalenie podstawy i zakresu uprawnień funkcjonariusza³⁵.

Ustawodawca przewiduje trzy typy tego przestępstwa:

- **§ 1 – podstawowy**; czyn zagrożony karą pobawienia wolności do lat 3;
- **§ 2 – kwalifikowany**, sprawca dopuszcza się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; sprawca czynu podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10;
- **§ 3 – uprzywilejowany**, nieumyślne wyrządzenie istotnej szkody, za którą ustawodawca przewidział grzywnę, karę ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

³⁵ Wyrok SN z dn. 23.04.1977 r. (VI KRN 70/77, OSNKW 1977, nr 6, poz. 63).

3.1.3. Pozostałe czyny korupcyjne

Korupcja przejawia się także w łapownictwie wyborczym (art. 250a k.k.), w łapownictwie w obrocie gospodarczym (art. 296a k.k.), w łapownictwie w sporcie (art. 296b k.k.), poświadczaniu nieprawdy (art. 271 § 3 k.k.), nadużyciu zaufania (art. 296 § 2 k.k.), w przekupstwie wierzycieli (art. 302 § 2 i 3 k.k.) oraz w udaremnianiu lub utrudnianiu przetargu publicznego (art. 305 § 1 k.k.).

W rozdziale XXI kodeksu karnego spenalizowano korupcję wyborczą.

Art. 250a k.k. [korupcja wyborcza] – dotyczy głosowania w wyborach do parlamentów: krajowego, europejskiego, organów wybieralnych samorządów, ale również w referendach krajowych i lokalnych. Nie odnosi się do głosowań w organach spółek, spółdzielni czy organizacji społecznych. Przystępstwo łapownictwa wyborczego biernego (§ 1) jest przestępstwem indywidualnym. Sprawcą może być tylko osoba posiadająca czynne prawo wyborcze. W przepisie tym ustawodawca nie przewidział odpowiedzialności karnej za udzielenie i przyjęcie obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej. Z kolei przestępstwo łapownictwa wyborczego czynnego (§ 2) jest przestępstwem powszechnym, jego sprawcą może być każdy.

Ustawodawca wprowadził w art. 250a k.k. następujące typy korupcji wyborczej:

- **§ 1 – podstawowy**, sprzedajność wyborcza (łapownictwo bierne); czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;
- **§ 2 – podstawowy**, przekupstwo wyborcze; podlega tej samej karze j.w.;
- **§ 3 – uprzywilejowane** – zarówno sprzedajności, jak i przekupstwa; czyn zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2;
- **§ 4 – nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia** (omówione w dalszej części podręcznika – rozdz. 4.1.2).

W rozdziale XXXVI kodeksu karnego spenalizowano nadużycie zaufania, korupcję gospodarczą i korupcję menedżerów, korupcję w profe-

sjonalnych zawodach sportowych, korupcję wierzycieli, udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego, natomiast w rozdziale XXXIV poświadczenie nieprawdy.

Art. 296 k.k. [nadużycie zaufania]:

- **§ 2 – typ kwalifikowany;** polega na wyrządzeniu przez zobowiązanego na podstawie ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do prowadzenia spraw majątkowych lub działalności innego podmiotu – znacznej szkody majątkowej³⁶ w majątku tego podmiotu na skutek nadużycia udzielonych uprawnień lub niedopełnienia ciążącego na nim obowiązku; podmiotem tego przestępstwa może być tylko osoba zobowiązana na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą innego podmiotu; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 296a k.k. [korupcja gospodarcza, korupcja menedżerów]:

- **§ 1 – sprzedajność, typ podstawowy;** sprawcą łapownictwa gospodarczego w działalności gospodarczej może być osoba, która w jednostce organizacyjnej³⁷ pełni funkcję kierowniczą (np. dyrektor firmy) bądź funkcję mającą istotny wpływ na decyzje związane z działalnością tej jednostki (np. księgowy), a także każda osoba pozostająca z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło; zabronione zachowanie sprawcy polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej bądź osobistej albo obietnicy w zamian za działanie lub zaniechanie, które może wyrządzić szkodę majątkową jednostce organizacyjnej; korzyść ta może być również udzielona za czyn nieuczciwej konkurencji³⁸ lub za niedopuszczalną

³⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dn. 21.06.1995 r. (I KZP 22/95, OSNKW 1995, nr 9-10, poz. 58).

³⁷ Jednostka organizacyjna – osoba fizyczna, osoba prawna lub inna jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807).

³⁸ Czynem nieuczciwej konkurencji, zgodnie z artykułem 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. Nr 153 poz. 1503), jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

czynność preferencyjną³⁹ na rzecz któregoś z uczestników obrotu gospodarczego; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;

- **§ 2 – przekupstwo, typ podstawowy** – dotyczy osoby, która udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za zachowania określone w § 1; sprawcą tego przestępstwa może być każdy; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności jak w § 1;
- **§ 3 – typ uprzywilejowany** dla sprzedajności i przekupstwa gospodarczego; sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2;
- **§ 4 – typ kwalifikowany** łapownictwa biernego; sprawca swoim zachowaniem wyrządził jednostce, która go zatrudnia lub którą reprezentuje, znaczną szkodę majątkową⁴⁰; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 5 – klauzula bezkarności.**

³⁹ Niedopuszczalna czynność preferencyjna – bezprawne, nieuczciwe lub nierzetelne zachowanie przynoszące korzyść innemu podmiotowi kosztem przedsiębiorstwa reprezentowanego przez menedżera. Przykładami takiego zachowania mogą być: zbycie mienia lub własności przedsiębiorstwa (spółki) po rażąco niskiej cenie oraz bezprawne uprzywilejowanie oferenta w związku z realizacją zamówień publicznych.

⁴⁰ Szkoła majątkowa dotyczy zarówno straty, jaką poszkodowany poniósł, jak i korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby nie wyrządzono mu szkody. W tym przypadku mamy do czynienia ze szkodą majątkową w znaczeniu cywilnoprawnym.

Art. 296b k.k. [korupcja w profesjonalnych⁴¹ zawodach sportowych]:

- **§ 1 – sprzedajność, typ podstawowy;** sprawcą tego przestępstwa może być organizator zawodów sportowych (np. prezes klubu), jak i ich uczestnik (np. zawodnik, sędzia), który odpowiada za zachowanie polegające na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za nieuczciwe zachowanie mogące mieć wpływ na wynik zawodów; karane jest samo narażenie na skutek w postaci wypaczenia wyników zawodów; ustawodawca nie wymaga natomiast, aby skutek w postaci wypaczenia tego wyniku faktycznie nastąpił; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;
- **§ 2 – przekupstwo, typ podstawowy;** sprawcą przekupstwa w sporcie jest każdy, kto za nieuczciwe zachowanie mogące mieć wpływ na wynik zawodów wręcza bądź składa obietnicę wręczenia łapówki organizatorowi lub uczestnikowi zawodów sportowych; jest to przestępstwo powszechne, może je popełnić każdy, kto działa w celu nieuczciwego wpłynięcia na wynik zawodów; czyn zagrożony jest karą jak w § 1;

⁴¹ Sport profesjonalny jest rodzajem działalności gospodarczej niewymagającym uzyskania koncesji lub zezwolenia. Działalność gospodarcza w zakresie organizacji profesjonalnego współzawodnictwa sportowego jest regulowana przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga wpisu do rejestru organizatorów profesjonalnego współzawodnictwa sportowego. Na podstawie art. 29 ust. 3 pkt 1-5 cytowanej ustawy, działalność w zakresie sportu profesjonalnego mogą prowadzić jedynie sportowe spółki akcyjne i polskie związki sportowe. Podmioty te, wykonując działalność gospodarczą w omawianym zakresie, obowiązane są spełnić warunki formalne określone w art. 29 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25, poz. 113). Profesjonalnymi zawodami sportowymi są zawody organizowane i prowadzone zgodnie z zasadami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. Nr 155, poz. 1298). Pomocne w ustaleniu tej definicji będą również inne przepisy ustawy o kulturze fizycznej, w szczególności art. 3 pkt 5, który mówi, że sport profesjonalny jest rodzajem sportu wyczynowego, uprawianego w celach zarobkowych.

- **§ 3 – typ uprzywilejowany**, dotyczy przekupstwa i sprzedajności; sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności do lat 2;

– § 4 – **klauzula bezkarności.**

Art. 302 § 2 i 3 k.k. [korupcja wierzycieli]:

- § 2 – **przekupstwo wierzyciela lub wierzycieli** – polega na udzieleniu wierzycielowi przez dłużnika lub inną osobę działającą na jego rzecz – korzyści majątkowej lub jej obietnicy w zamian za działanie na szkodę innych wierzycieli; przekupstwa wierzyciela może się dopuścić zarówno dłużnik, jak i każda inna osoba, działająca na jego prośbę; przedmiotem łapówki udzielanej lub obiecywanej wierzycielowi za działanie opisane w § 2 jest korzyść majątkowa; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 3;
- § 3 – **sprzedajność wierzyciela** – polega na przyjęciu od dłużnika lub innej działającej na jego rzecz osoby korzyści albo na żądaniu takiej korzyści w zamian za działanie na szkodę innych wierzycieli; sprawcą sprzedajności może być jedynie wierzyciel, natomiast przedmiotem łapówki przyjmowanej przez wierzyciela jest korzyść w każdej postaci; czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 305 § 1 k.k. [udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego]:

- § 1 – przestępstwo to polega na udaremnianiu lub utrudnianiu przetargu publicznego albo wchodzeniu w porozumienie z inną osobą, przez co sprawca działa na szkodę właściciela mienia albo osoby bądź instytucji, na rzecz której przetarg jest organizowany; do dokonania przestępstwa nie jest potrzebne osiągnięcie przez sprawcę zamierzonego celu w postaci osiągnięcia korzyści majątkowej; czyn dokonany jest już z chwilą udaremnienia bądź utrudnienia przetargu; może być dokonany zarówno przez działanie, jak i przez zaniechanie; podmiotem przestępstwa stypizowanego w § 1 może być każdy, czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności od miesiąca do lat 3.

Art. 271 § 3 k.k. [poświadczenie nieprawdy]:

- § 3 – **typ kwalifikowany** – przestępstwo poświadczenia nieprawdy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; warunkiem

karalności sprawcy na podstawie tego przepisu nie jest uzyskanie określonej tam korzyści, ale działanie w celu jej osiągnięcia⁴²; podmiotem przestępstwa poświadczenia nieprawdy może być tylko osoba, która jest upoważniona do wystawienia konkretnego dokumentu w cudzej sprawie⁴³; czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

3.1.4. Pozostałe przepisy antykorupcyjne

Kodeks karny nie jest jedyną ustawą w polskim prawodawstwie, w której zawarte są przepisy mające na celu zapewnienie prawidłowości funkcjonowania i ochronę organów państwowych i samorządowych.

Przepisy zapobiegające korupcji zostały także umieszczone np. w:

- **ustawie 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.) zawierającej regulacje zapobiegające możliwości wykorzystania funkcji publicznych do realizacji interesów osobistych bądź grupowych związanych np. z zatrudnieniem osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe w spółce handlowej; ustawodawca, wprowadzając ograniczenie zatrudnienia i prowadzenia działalności przez osoby wymienione w art. 2 ustawy, miał na celu wyeliminowanie kolizji interesów w przypadku równoczesnego pełnienia funkcji publicznych i uzyskiwania korzyści materialnych w związku z zatrudnieniem w sektorze gospodarczym:
 - **art. 14 ust. 1 – typ podstawowy** – podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym; czyn zagrożony jest karą pozbawienia do lat 5;
 - ust. 2 – wypadek mniejszej wagi** – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku;
 - **art. 15** – zabrania zatrudniania osób wymienionych w ustawie i stanowi wykroczenie; podlega karze aresztu albo karze grzywny;

⁴² Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 13.08.1976 r. (IV KR 148/76, OSNPG 1976, nr 11, poz. 104).

⁴³ Wyrok SA w Katowicach z 26.03.1998 r. (OSP 1998, nr 12, poz. 225).

- **ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych** (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177), która ma na celu zapewnienie prawidłowości przeprowadzania przetargów publicznych oraz zapewnienie właściwego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy – dział VII, art. 200 – 201.

3.2. Niekaralne formy korupcji

3.2.1. Nepotyzm a kumoterstwo

Nepotyzm (łac. *nepos*, *nepotis* – bratanek, wnuk) oznacza nadużywanie zajmowanego stanowiska poprzez protegowanie krewnych. Natomiast kumoterstwo to faworyzowanie oparte nie na pokrewieństwie, ale na powiązaniach towarzyskich. Protegowane są osoby, które najczęściej nie posiadają odpowiednich zdolności lub kwalifikacji.

3.2.2. Konflikt interesów

Według prof. Antoniego Z. Kamińskiego, konflikt interesów to pełnienie przez osobę publiczną albo członków jej najbliższej rodziny funkcji lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym, które wpływać mogą na treść urzędowych zachowań w sposób rodzący wątpliwości co do ich bezstronności.

Polskie prawo przewiduje ustawowe ograniczenia w podejmowaniu działalności gospodarczej przez ściśle wymienione w ustawach osoby⁴⁴.

⁴⁴ Art. 22 Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 30 i 31 ustawy z dn. 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458), art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.), art. 2 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.).

4

Prawne konsekwencje korupcji



4.1. Odpowiedzialność karna

Przyjęte przez ustawodawcę uregulowania mają na celu skuteczne zwalczanie korupcji poprzez zastosowanie sankcji karnej oraz pozbawienie sprawców takich działań owoców przestępstw. Uregulowania te mają spełniać również funkcję profilaktyczną. Korupcja w sensie prawnym jest przestępstwem ściganym z urzędu i podlega karze. Kary dotyczą zarówno osoby oferującej, jak i przyjmującej korzyść. Do sankcji należy zaliczyć:

- karę pozbawienia wolności,
- karę ograniczenia wolności,
- karę grzywny – art. 33 § 2 k.k.

oraz środki karne w postaci:

- zakazu zajmowania określonego stanowiska (np. kontrolera ruchu, diagnosty samochodowego),
- wykonywania zawodu (np. lekarza, nauczyciela),
- prowadzenia określonej działalności gospodarczej – art. 41 k.k. (np. działalności budowlanej czy organizowania zawodów sportowych, gdy sprawca dopuszczał się przekupstw np. sędziów),
- przepadku przedmiotów – art. 44 k.k.,
- przepadku korzyści – art. 45 k.k.,
- podania wyroku do publicznej wiadomości,
- świadczenia pieniężnego na określony cel społeczny.

Sądy w przypadku wydawania wyroków za przestępstwa korupcyjne orzekają zwykle karę pozbawienia wolności, ewentualnie z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, oraz karę grzywny.

Grzywna orzekana niezależnie od kary pozbawienia wolności stanowi dodatkową dolegliwość o charakterze materialnym. Nakładana jest, gdy sprawca osiągnął z przestępstwa korzyść majątkową.

Środek karny w **postaci przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa oraz korzyści (lub ich równowartości)**, np. przepadek samochodu otrzymanego jako łapówka, a także przedmiotów będących „produktem” przestępstwa, np. środek karny w postaci przepadku samochodu zakupionego za łapówkę, ma na celu przede wszystkim pozbawienie sprawcy tzw. owoców przestępstwa. Służy temu przewidziany

przez ustawodawcę obowiązek orzeczenia przez sąd takiego przypadku w sytuacji wydania za przestępstwo korupcji wyroku skazującego.

Za przestępstwa korupcyjne określone w przepisach: art. 228 k.k., art. 230 k.k., art. 296a k.k., art. 296b k.k., art. 302 § 2 i 3 k.k., na zasadzie przepisów **ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary** (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.), odpowiedzialność ponosi również podmiot zbiorowy⁴⁵ za czyn, którym jest zachowanie osoby fizycznej działającej w interesie tego podmiotu gospodarczego, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść⁴⁶.

Wobec podmiotu zbiorowego, oprócz kary grzywny, sąd orzeka przepadek⁴⁷:

- przedmiotów, które pochodzą chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego;
- korzyści majątkowej pochodzącej chociażby pośrednio z czynu zabronionego;
- równowartości przedmiotów lub korzyści majątkowej pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego, jak również wyłączenie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej.

Sąd może orzec zakaz:

- promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub

⁴⁵ Podmiotem zbiorowym jest osoba prawna (np. spółka akcyjna) oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej (np. spółka partnerska, komandytowa), z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz organów państwowych i samorządu terytorialnego. Podmiotem zbiorowym jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna.

⁴⁶ B. Kolasinski, op. cit., s. 15-22.

⁴⁷ Art. 8, ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz.1661, z późn. zm.).

sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń;

- korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi;
- korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- ubiegania się o zamówienia publiczne;
- prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej, a także podanie wyroku do publicznej wiadomości, a także czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, przekazanie pod nadzór sądowy, względnie sądowy nakaz likwidacji⁴⁸.

4.1.1. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną (klauzule bezkarności)

Przepisy przewidują możliwość uniknięcia kary przez osobę, która wręczyła łapówkę. Sprawca tego przestępstwa nie podlega karze, jeżeli zostaną spełnione niżej wymienione warunki:

- **sprawca** okaże tzw. „czynny żal” – tzn. **dający łapówkę ujawni organom ścigania wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim te organy same je wykryją**; niewystarczające jest przekazanie przez sprawcę tylko niektórych okoliczności bądź fragmentów zdarzeń, a zatajenie innych⁴⁹; w sytuacji, gdy sprawca wielokrotnie udzielał korzyści majątkowej lub osobistej tej samej osobie, to możliwe jest skorzystanie z instytucji bezkarności tylko wtedy, gdy ujawnił wszystkie okoliczności składające się na czyn ciągły⁵⁰; zgłoszenia takiego należy dokonać osobiście na policji, w prokuraturze, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym bądź innym organie ścigania; ustawa nie przesądza formy zawiadomienia o fakcie wręczenia łapówki, co oznacza, że może być dokonane w dowolnej formie, a więc pisemnie

⁴⁸ B. Kolasiński, op. cit., s. 6.

⁴⁹ Wyrok S.A. w Poznaniu (II AKa 16/02, OSA 2002/9/69).

⁵⁰ Wyrok SN z dn. 8 marca 1985 r. (IV KR 41/85, OSNKW 1985, nr 11–12, poz. 88) wraz z głosem M. Surkonta, „Nowe Prawo” 1986, nr 11–12, s. 138–139.

lub ustnie do protokołu; doniesienie anonimowe nie spełnia warunków stawianych tego rodzaju czynności; zgodnie z art. 119 § 1 pkt 4 k.p.k. pismo procesowe musi zawierać podpis składającego⁵¹;

- **korzyść majątkowa lub osobista albo jej obietnica zostaną przyjęte**; przyjęcie korzyści lub jej obietnicy może mieć charakter dorozumiany, np. gestem; jeżeli łapówka nie została przyjęta, osoba odpowiada za łapownictwo czynne, a jeżeli do przyjęcia doszło, a sprawca działał w celu skierowania przeciwko tej osobie postępowania karnego, to na podstawie art. 24 k.k. pozostaje odpowiedzialność za prowokację, jednak przepis ten nie wyłącza bezkarności dającego łapówkę określonej w art. 229 § 6 k.k.

Ocenę, czy wszystkie przedstawione wyżej warunki zostały spełnione, ustawodawca pozostawia organowi powołanemu do ścigania przestępstw, który został poinformowany przez sprawcę o popełnieniu przestępstwa, np. CBA, jeśli to ono przyjęło zawiadomienie.

Celem wprowadzenia tego rozwiązania jest rozbięcie powstałej na gruncie przestępstwa tzw. solidarności sprawców korupcji, tj. zмовy milczenia pomiędzy przyjmującym korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę oraz udzielającym jej. Poniżej przedstawiono przepisy pozwalające pod ww. określonymi przez ustawę warunkami na korzystanie z bezkarności przez sprawców przestępstw:

- **art. 229 § 1-5 k.k. (przekupstwo w sektorze publicznym),**
- **art. 230a § 1 i 2 k.k. (handel wpływami),**
- **art. 296a § 2 albo § 3 k.k. w zw. z § 2 (przekupstwo gospodarcze),**
- **art. 296b § 2 albo § 3 k.k. w zw. z § 2 (przekupstwo sportowe).**

Bezkarność we wskazanych wyżej przepisach oznacza zgodnie z art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k., że organ ścigania nie wszczyna postępowania karnego przeciwko osobie, która wręczyła łapówkę, natomiast wszczęte umarza. Ustalenie, że sprawca nie podlega karze w toku postępowania przygotowawczego, powoduje wydanie postanowienia umarzającego lub jeżeli okoliczność ta została ustalona do-

⁵¹ R. A. Stefański, *Zawiadomienie o niepopelnionym przestępstwie w świetle prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 10, s. 35.

piero po rozpoczęciu przewodu sądowego – wyroku umarzającego na rozprawie. Sprawca przekupstwa natomiast występuje w sprawie przeciwko przyjmującemu łapówkę w charakterze świadka⁵².

Z dobrodziejstwa bezkarności mogą skorzystać jedynie sprawcy przekupstwa, natomiast ustawodawca odmówił takiej możliwości osobom przyjmującym łapówki. Instytucja bezkarności przekupstwa poszła tak daleko, iż nawet, gdy z inicjatywą łapówki wyszedł dający – który następnie złożył stosowne zawiadomienie – stosuje się wobec niego przepisy uwalniające go od odpowiedzialności karnej. Dla urzędnika narażonego na sytuacje korupcyjne najbardziej istotne wydaje się jednak stwierdzenie, że przyjmując łapówkę nie tylko łamie prawo w okolicznościach konkretnej sprawy, ale również naraża się na ryzyko, że w przyszłości może być szantażowany przez osobę wręczającą lub grupę przestępczą i znajdzie się w sytuacji, którą można określić jako „spirale korupcji”.

W doktrynie pojawiają się również koncepcje dotyczące bezkarności przestępstwa przekupstwa w sytuacjach wystąpienia:

- kontratypów, tj. typowych okoliczności wyłączających bezprawność czynu (głównie stanu wyższej konieczności);
- sytuacji, w których czyn łapówkarski charakteryzuje znikoma szkodliwość społeczna⁵³.

O ile w wyjątkowych okolicznościach i z poważnymi zastrzeżeniami – kontratypy i znikoma szkodliwość społeczna czynu mogą

⁵² B. Kolasiński, op. cit., s. 23-24., K. Kobuszewski, Z. Bielecki, *Przesłanki wyłączenia lub złagodzenia odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa korupcji* [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrński, Szczytno 2007 r., s. 96-98.

⁵³ Znikoma szkodliwość społeczna. W myśl art. 1 § 2 k.k. nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Popelnienie takiego czynu nie pociąga zatem za sobą odpowiedzialności karnej. Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popelnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

mieć zastosowanie wobec łapowników czynnych, to nie sposób wyobrazić sobie przypadku, w którym na podstawie tych przepisów z dobrodziejstwa bezkarności mogłaby skorzystać osoba przyjmująca łapówkę. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy korzyść zostaje udzielona w wyniku żądania ze strony osoby pełniącej funkcję publiczną albo gdy korzyść stanowi wynagrodzenie za czynność będącą naruszeniem przepisów prawa⁵⁴.

4.1.2. Okoliczności łagodzące

Jak już wcześniej stwierdzono, klauzula bezkarności nie obejmuje osób przyjmujących łapówki, jednakże ustawodawca oferuje również tej grupie sprawców możliwość znaczącego obniżenia kary lub nawet odstąpienia od jej wykonania. Wobec sprawców przestępstw korupcyjnych zastosowanie może mieć art. 60 § 3 i § 4 k.k.

Sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary⁵⁵, a nawet może warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawni on organowi ścigania informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności jego popełnienia. Odstąpienie od wymierzenia kary jest zawsze fakultatywne. Również na wniosek prokuratora sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet warunkowo zawiesić jej wykonanie, także w stosunku do sprawcy przestępstwa, który, niezależnie od wyjaśnień złożonych w swojej sprawie, ujawnił przed organem ścigania i przedstawił istotne okoliczności, nieznane dotychczas temu organowi, przestępstwa zagrożonego karą powyżej 5 lat pozbawienia wolności. Ponadto na zasadzie art. 61 k.k. sąd może odstąpić od wymierzenia kary (w określonych przez ustawę przypadkach), zwłaszcza gdy rola sprawcy w popełnieniu przestępstwa była podrzędna, a przekazane

⁵⁴ B. Kolasinski, op. cit., s. 26-27.

⁵⁵ Nadzwyczajne złagodzenie kary polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju.

informacje przyczyniły się do zapobieżenia popełnieniu innego przestępstwa.

Należy podkreślić, że możliwość zastosowania art. 60 i 61 k.k. uzależniono od postawy sprawcy po popełnieniu przestępstwa, w szczególności od podjęcia współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do przestępstw korupcyjnych nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia może zostać zastosowane również w następujących sytuacjach:

- **art. 250a § 4 k.k. (korupcja wyborcza)** – ustawodawca przewidział pod określonymi w przepisach warunkami łagodniejsze traktowanie przyjmującego korzyść; w powyższym przypadku istnieje obowiązek nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet możliwość odstąpienia od jej wymierzenia wobec przyjmującego korzyść majątkową lub osobistą albo żądającego takiej korzyści w zamian za oddanie głosu; nadzwyczajne złagodzenie kary uzależnione jest jednakże od spełnienia dwóch przesłanek:
 - sprawca powiadomił organ powołany do ścigania przestępstw o fakcie przestępstwa i o okolicznościach jego popełnienia;
 - zawiadomienie złożono, zanim organ ścigania dowiedział się o przestępstwie i okolicznościach jego popełnienia;dla zastosowania dobrodziejstwa złagodzenia kary bądź odstąpienia od jej wymierzenia, obojętną rzeczą jest zarówno cel, motywy czy pobudki, które skłoniły sprawcę do złożenia zawiadomienia o przestępstwie;
- **art. 302 § 2 i 3 k.k. (korupcja przeciwko wierzycielom)** – wobec sprawcy, który dobrowolnie naprawił szkodę w całości, ustawodawca przewidział możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia (art. 307 § 1 k.k.); natomiast naprawienie przez sprawcę szkody w znacznej części daje jedynie podstawę do nadzwyczajnego złagodzenia kary – art. 307 § 2 k.k., naprawienie szkody, o którym mowa w cytowanych przepisach, nie musi nastąpić przed wszczęciem postępowania

karnego; warunki te można skutecznie wypełnić do czasu zapadnięcia prawomocnego rozstrzygnięcia; uregulowanie zawarte w art. 307 k.k. opiera się na instytucji czynnego żalu, polegającego na złagodzeniu lub wyłączeniu odpowiedzialności karnej na skutek skruchy wyrażonej przez sprawcę przestępstwa, i zmierza do wyrównania szkody poniesionej przez wierzycieli w wyniku przestępczych działań sprawcy; z dobrodziejstwa tego przepisu może skorzystać zarówno biorący, jak i dający łapówkę.

4.1.3. Wypadki mniejszej wagi (typy uprzywilejowane)

Uprzywilejowanym typem sprzedajności jest **wypadek mniejszej wagi**, zagrożony stosunkowo łagodną sankcją w postaci grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2 (art. 228 § 2 k.k.). Za taki wypadek można uznać w szczególności udzielenie korzyści, która w niewielkim stopniu przekracza akceptowane społecznie tzw. zwyczajowe gratyfikacje, polegające na przyjmowaniu drobnych upominków, np. butelki koniaku w dowód wdzięczności za mieszczące się w zakresie pełnionych funkcji przejawy okazywanej życzliwości lub szczególne starania⁵⁶. Należy zaznaczyć, że nie jest przestępstwem wręczenie czy przyjęcie zwyczajowego wyrazu uznania, wdzięczności w postaci kwiatów, drobnego upominku o charakterze reklamowym, np. długopisu, kalendarza. Podarunki takie, o symbolicznej wartości pieniężnej, mimo że stanowią korzyść majątkową, nie powinny być traktowane jako przedmiot łapówki, np. gdy po przeprowadzonej operacji, jako wyraz wdzięczności, pacjenci wręczają personelowi medycznemu kwiaty czy słodycze. Natomiast wręczenie takich korzyści przed przyjęciem do szpitala nie wyłącza bezprawności czynu.

⁵⁶ A. Marek, [w:] A. Marek, J. Satko, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu*, Kraków 2000, s. 46-47.

4.1.4. Okoliczności zaostrzające (typy kwalifikowane)

Przepisy art. 228 § 3-5 k.k. określają **kwalifikowane typy** sprzedajności, z którymi wiąże się zaostrzona odpowiedzialność pełniącego funkcję publiczną.

Pierwszym z nich jest przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za zachowanie stanowiące **naruszenie przepisów prawa** (art. 228 § 3 k.k.). Wydaje się, że przez „przepisy prawa” należy rozumieć jedynie akty prawne ogłaszane w Dzienniku Ustaw (tj. ustawy oraz rozporządzenia), a zatem brak jest podstaw zaostrzenia odpowiedzialności w związku z naruszeniem wewnętrznych przepisów wykonawczych, np. zarządzeń, instrukcji. Tym bardziej nie można wiązać z naruszeniem przepisów prawa tzw. uznaniowych czynności funkcjonariusza, zależnych od oceny stanu faktycznego⁵⁷.

Drugim typem kwalifikowanym przestępstwa sprzedajności jest uzależnienie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy bądź żądanie takiej korzyści (art. 228 § 4 k.k.). Przez **żądanie** należy rozumieć stanowcze domaganie się udzielenia korzyści albo jej obietnicy. Natomiast **uzależnienie** czynności od uzyskania korzyści jest niczym innym jak szantażem, który stawia osobę zainteresowaną w sytuacji przymusowej (często bowiem od udzielenia korzyści zależy załatwienie życiowej sprawy). Są to wyjątkowo naganne przejawy sprzedajności osób pełniących funkcję publiczną, które powinny być karane z całą surowością ze względu na wysoki stopień winy sprawcy i szkodliwość społeczną jego czynu.

Jeżeli osoba pełniąca funkcję publiczną uzależnia od otrzymania korzyści czynność służbową, do wykonania której jest nie tylko uprawniona, lecz także zobowiązana przepisami prawa, to zachowanie takie uzasadnia kumulatywną kwalifikację prawną przestępstwa na podstawie art. 228 § 3 i 4 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.⁵⁸

⁵⁷ Wyrok SN z 6.11.1987 r. (V KRN 200/87, OSNPG 1988, nr 8, poz. 81).

⁵⁸ Postanowienie SN z dn. 3.12. 2002 r. (II KKN 208/01, OSNKW 2003, nr 4, poz. 37).

Zgodnie z art. 228 § 5 k.k., typem kwalifikowanym sprzedajności jest przyjęcie korzyści majątkowej **znaczej wartości** (tj. wartości określonej w art. 115 § 5 k.k.) albo jej obietnicy.

Przestępstwa określone w art. 228 § 1-6 k.k. można popełnić jedynie **umyślnie**, przy czym żądanie udzielenia korzyści albo jej obietnicy oraz uzależnienie czynności służbowej od takiej korzyści wymaga zamiaru bezpośredniego, natomiast przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy może być popełnione także w zamiarze ewentualnym. Z zamiarem ewentualnym mamy do czynienia, gdy przyjmujący korzyść albo jej obietnicę godzi się z tym, iż ma ona związek z pełnioną przez niego funkcją.

4.2. Odpowiedzialność cywilna

Poza karnymi konsekwencjami ujawnionego czynu korupcyjnego, wpływającymi na sytuację materialną sprawcy – karą grzywny i orzeczeniem przepadku korzyści uzyskanych z przestępstwa, sprawca musi liczyć się również z poniesieniem odpowiedzialności cywilnej. Czyn korupcyjny może bowiem spowodować powstanie szkód o charakterze majątkowym zarówno w mieniu urzędu zatrudniającego skorumpowanego funkcjonariusza, jak i w mieniu innych osób fizycznych lub prawnych. Ustalając wysokość szkód spowodowanych czynem korupcyjnym, bierze się pod uwagę zarówno szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*).

W obecnie obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone działaniem lub zaniechaniem urzędnika w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ponosi jego pracodawca (art. 120 § 1 ustawy kodeks pracy, art. 417 – 417¹ ustawy kodeks cywilny), a wysokość regresu przysługującego z tego tytułu pracodawcy wobec pracownika została określona w ten sposób, że odszkodowanie ustala się w wysokości wyrządzonej szkody, jednak nie może ono przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody (art. 119 ustawy kodeks pracy). Obecnie trwają prace legislacyjne zmierzające do zaostrzenia zasad odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy pu-

blicznych za naruszenie prawa⁵⁹. Projekt ustawy m.in. zmienia zasady odpowiedzialności urzędnika w zakresie wysokości odszkodowania. Zgodnie z art. 7 projektu, odszkodowanie ustala się w wysokości szkody wyrządzonej, jednak nie wyższej niż kwota 12-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁶⁰.

4.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Przyjęcie łapówki implikuje również odpowiedzialność dyscyplinarną osoby przyjmującej korzyść, mającej status pracownika. W art. 52 § 1 k.p. zawarto najostrzejszą formę odpowiedzialności pracowniczej. Z tego tytułu pracodawcy przysługuje uprawnienie rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w trybie dyscyplinarnym (art. 52 § 1 k.p.).

Art. 52 § 1 k.p. ustanawia 3 przesłanki, z których każda może stanowić podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika:

- ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych; przyjęcie łapówki wyczerpuje znamiona ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych;
- popełnienie przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem; przyjęcie łapówki stanowi przestępstwo, które ponad wszelką wątpliwość stoi w rażącej sprzeczności z wymaganiami stawianymi funkcjonariuszowi publicznemu i z tego względu może stanowić podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Doprecyzowanie „oczywistości” popełnienia przestępstwa jest przedmiotem sporów w doktrynie prawa i zdarza się, że pracodawcy

⁵⁹ Projekt ustawy po pierwszym czytaniu został skierowany do sejmowych Komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁶⁰ K. Ściepień, *Za co odpowie urzędnik?*, <http://finansepubliczne.bdo.pl>.

- z ostrożności lub z innych przyczyn – zwlekają z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia do czasu wydania przez sąd prawomocnego wyroku; natomiast jeżeli dochodzi do tymczasowego aresztowania, to stosunek pracy wygasa z upływem 3 miesięcy, o ile wcześniej nie nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 66 § 1 k.p.);
- zawiniona przez pracownika utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku; jest to najrzadziej stosowana w praktyce przyczyna rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika; przesłanka ta może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do pracownika, który w następstwie przyjęcia łapówki został pozbawiony przez sąd lub inny organ uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na dotychczas zajmowanym stanowisku.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że nawet jeśli pracodawca nie skorzysta z uprawnienia do rozwiązania umowy o pracę z łapówkarzem w trybie art. 52 § 1 k.p., to przyjęcie łapówki uzasadnia zastosowanie alternatywnie środków łagodniejszych, takich jak rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem. Jako przyczynę rozwiązania umowy o pracę podaje się np. utratę zaufania do pracownika, naruszenie przez pracownika przepisów obowiązującej w danej organizacji pragmatyki służbowej lub kodeksu honorowego, wywieranie niekorzystnego wpływu na pracę innych pracowników lub wizerunek pracodawcy.

Również w przypadku wystąpienia konfliktu interesu, np. złamania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, dotyczących zakazu zatrudnienia w spółkach prawa handlowego, fundacjach prowadzących działalność gospodarczą, posiadania ponad 10% pakietów akcji/udziałów w spółkach lub prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek przez określone grupy urzędników, istnieje podstawa do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 5 ust. 1 – 6 ustawy). Dotyczy to także osób zatrudnionych na podstawie powołania, mianowania

i wyboru – w przypadku wystąpienia konfliktu interesu ich mandat wygasa lub podlegają one odwołaniu ze stanowiska, a skutki prawne odwołania ze stanowiska zostają zrównane ze skutkami rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Analogiczne przepisy zostały wprowadzone przez ustawodawcę do treści ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, ustawy o pracownikach samorządowych oraz o pracownikach urzędów państwowych.

Odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają również pełniące funkcje publiczne osoby, które nie wypełniają obowiązku złożenia oświadczeń o stanie majątkowym lub o działalności gospodarczej i zawodowej członków rodziny. W przypadku niezłożenia oświadczenia w terminie regułą jest wezwanie do złożenia oświadczenia w dodatkowym, określonym terminie. Za okres, w którym oświadczenie nie zostało złożone, nie wypłaca się wynagrodzenia lub diet. W przypadku, kiedy pomimo wyznaczenia dodatkowego terminu oświadczenie nie zostało złożone, mandat pochodzący z powołania, mianowania lub wyboru wygasa, natomiast umowa o pracę podlega rozwiązaniu bez wypowiedzenia z winy pracownika. Kwalifikowaną formą złamania przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych jest podanie w oświadczeniu fałszywych informacji. W takim przypadku sprawca podlega – oprócz odpowiedzialności dyscyplinarnej – również odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 §1 k.k.

Szczególny tryb odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika organu administracji publicznej ustanawia art. 38 kodeksu postępowania administracyjnego. W odniesieniu do sprawcy przestępstwa korupcyjnego ten tryb odpowiedzialności może mieć zastosowanie, jeżeli w związku z przyjęciem korzyści urzędnik nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązków.

5

Przykłady zachowań korupcyjnych



W celu zobrazowania teoretycznej części tej publikacji, poniżej przedstawiamy przykłady spraw realizowanych m.in. przez CBA. Opisywane sytuacje najczęściej są wynikiem celowego działania, chociaż zdarzają się również sytuacje będące wynikiem nieznamomości przepisów. Wybrane *casusy* mają przybliżyć sposoby działań korupcyjnych, których poznanie pomoże uniknąć urzędnikom korupcjogennych sytuacji.

5.1. Przykład nr 1 [art. 228 k.k.]

Pracownicy jednego z przedsiębiorstw państwowych do jubileuszu 30 lat pracy brakowało zaledwie kilku tygodni. Nieoczekiwanie jednak znalazła się na liście przewidzianych do grupowego zwolnienia. Wyjście z sytuacji znalazł prezes firmy, który obiecał kobiecie, że nie zwolni jej, pod warunkiem, że odda mu całą kwotę 2845,81 zł, należną jej z tytułu jubileuszu. Kobieta zgodziła się na stawiane warunki. Kiedy otrzymała wypłatę, „uzbrojona” w dyktafon poszła do szefa wręczyć mu obiecaną kwotę. Zastała jedynie jego zastępcę, który stwierdził, że o wszystkim wie i chętnie odbierze pieniądze. Kobieta, nagrywając rozmowę, poprosiła o przeliczenie na głos otrzymanej gotówki. Zapytała również, czy może sobie zachować na pamiątkę 30 lat pracy końcówkę jubileuszu, tj. 81 groszy. Wiceprezes odmówił, twierdząc, że przecież umowa opiewała na całą, co do grosza kwotę. Prokuratura Rejonowa w K. przedstawiła prezesowi przedsiębiorstwa zarzut przyjmowania korzyści majątkowej w związku z zajmowaniem funkcji publicznej. Wiceprezesowi zarzucono pomocnictwo⁶¹.

5.2. Przykład nr 2 [art. 228 k.k., 231 k.k.]

Jeden z wysokich urzędników, wykorzystując swoją pozycję zawodową, uzależniał powoływanie na stanowiska służbowe w resorcie, którym kierował, od otrzymania korzyści majątkowych. Urzędnik miał między innymi uzależnić powołanie na stanowisko dyrektora w jed-

⁶¹ D. Palacz, D. Woźnicki, A. Wojtkowski, *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Warszawa 2001 r., s. 4, <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>.

nym z ośrodków rekreacyjnych od otrzymania korzyści majątkowych wartości kilkuset tysięcy zł, które miały pochodzić z inwestycji realizowanych przez ten ośrodek. Urzędnik miał także wymusić łapówkę od jednego z przedsiębiorców, który rozpoczął prace przy rozbudowie stadionu. Urzędnik, mając wpływ na obsadę stanowisk w ośrodku rekreacyjnym, polecił jednemu z dyrektorów fikcyjnie zatrudnić swojego znajomego, a także polecił wypłacanie mu comiesięcznej pensji, która znacznie przekraczała kwotę przewidzianą na tym stanowisku. W identyczny sposób została sporządzona umowa-zlecenie z innym znajomym urzędnika, który wykonywał prywatne usługi na jego potrzeby.

5.3. Przykład nr 3 [art. 230 k.k.]

Dwóch mężczyzn, powołując się na wpływy w jednym z urzędów, żądało wielomilionowych łapówek za załatwienie przekwalifikowania ziemi rolnej na działki budowlane. Sprawa dotyczy atrakcyjnej kilkadziesięciohektarowej działki nad jeziorem.

5.4. Przykład nr 4 [art. 271 § 3 k.k.]

W jednym z urzędów doszło do przerobienia umowy dotyczącej usług projektowych infrastruktury w gminie. W trakcie czynności ustalono, że w już podpisanej umowie sfałszowano i zamieniono jedną ze stron, a następnie potwierdzono ją „za zgodność”. Dzięki temu termin realizacji inwestycji wydłużył się o dwa miesiące. W proceder zamieszczone były obie strony umowy – członkowie zarządu gminy oraz biznesmen, który wykonywał prace projektowe. Wójtowi, jego zastępcy, skarbnikowi oraz radcy prawnemu zarzucono poświadczenie nieprawdy w dokumencie urzędowym w celu uzyskania korzyści majątkowej, posłużenie się tym dokumentem oraz niszczenie oryginalnego dokumentu.

5.5. Przykład nr 5 [art. 231 k.k., 228 k.k., 230 k.k.]

W urzędzie skarbowym ujawniono proceder przyjmowania korzyści majątkowych przez jednego z zatrudnionych tam urzędników

(oskarżyciela publicznego) od biznesmena. Urzędnik został skazany za przekroczenie uprawnień i przyjęcie w związku z tym korzyści majątkowej. Biznesmenowi zarzucono powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej oraz wręczanie łapówek. Ustalono, że biznesmen podejmował się korzystnego załatwienia spraw karnoskarbowych osobom, przeciwko którym były prowadzone postępowania. Pracownik urzędu skarbowego przyjął między innymi korzyść majątkową w wysokości kilkudziesięciu tysięcy zł w zamian za niezgodne z prawem zmniejszenie wymiaru grzywny. Biznesmen natomiast w zamian za pośrednictwo przyjął od zainteresowanego mieszkanie.

5.6. Przykład nr 6 [art. 228 k.k., 229 k.k., 271 § 3 k.k., 286 k.k.]

W jednym z oddziałów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa doszło do przyjęcia korzyści majątkowej przez pracownika w zamian za wykonanie dokumentacji i podjęcie pozytywnej decyzji o wsparciu z unijnego programu SAPARD trzech inwestycji na terenie jednej z gmin. Dwaj mężczyźni występujący jako „słupy” wystawiali na rzecz gminy fikcyjne rachunki za wykonanie specyfikacji i dokumentacji przetargowej. W zмовie z nimi działał wójt, który te rachunki akceptował. Przedmiotową dokumentację wykonywała faktycznie kierownik biura SAPARD w tamtejszym oddziale ARiMR, uzyskawszy w ten sposób korzyści w wysokości około 25 tys. zł. Prokuratura przedstawiła kierownikowi biura zarzuty kierowania procederem oraz przyjęcia łapówki i oszustwa. Wójtowi zarzucono przekroczenie uprawnień, poświadczenie nieprawdy i udzielenie korzyści majątkowej.

5.7. Przykład nr 7 [art. 230 k.k., 229 k.k.]

Na terenie kilku miast w Polsce działała grupa przestępcza, w skład której wchodziło kilku biznesmenów oraz ich adwokaci. Korupcyjny mechanizm polegał na powoływaniu się przez ww. prawników na wpływy w wymiarze sprawiedliwości. Załatwiali w ten sposób różnym przestępcom przerwy w odbywaniu kar i przedterminowe ich

zwolnienia z więzienia. Kilkudziesięciotysięczne łapówki trafiały do adwokatów m.in. za pośrednictwem ww. „przedsiębiorców”. Na podstawie zebranych materiałów przedstawiono zarzuty korupcyjne: adwokatom za płatną protekcję, a kilku biznesmenom za pomocnictwo do wręczania łapówek osobom pełniącym funkcję publiczną.

5.8. Przykład nr 8 [art. 230 k.k.]

Jeden z biznesmenów, powołując się na wpływy w Służbie Więziennej, podejmował się pośrednictwa w załatwianiu zwolnień z zakładów karnych. Za te „usługi” żądał kilkutyśięcznych łapówek. Biznesmenowi przedstawiono zarzuty płatnej protekcji, dyrektorom dwóch jednostek organizacyjnych Służby Więziennej – przyjmowanie korzyści majątkowych, m.in. w związku z wystawianiem więźniom przepustek oraz podżegania do popełnienia przestępstwa.

5.9. Przykład nr 9 [art. 231 § 2 k.k.]

Dyrektor jednej z izb skarbowych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej opracowywał i sporządzał odwołania, skargi i inne pisma procesowe od decyzji organów skarbowych adresowanych do niego samego, a następnie do WSA bądź NSA w imieniu podmiotów gospodarczych, których interesy reprezentował jako radca prawny. Odwołania były tak formułowane, że uwypuklały wszelkie błędy popełnione przez organy skarbowe, na co jako dyrektor izby skarbowej nie reagował, a jedynie utrzymywał w mocy decyzje organów pierwszej instancji, sprzyjając rozstrzygnięciom podatkowym korzystnym dla podmiotów.

6

Sposoby zachowań w sytuacji korupcyjnej



W walce z korupcją konieczne jest umiejętne połączenie przepisów prawa i wynikających z nich procedur lub algorytmów postępowania, dlatego też w kolejnej części opracowania przedstawiono propozycje postępowania urzędników w sytuacjach korupcyjnych. Mają one wzmacniać ich profesjonalizm oraz chronić przed ewentualnym szantażem i dyskredytacją. Należy jednak podkreślić, że nie ma idealnych algorytmów działania, których stosowanie zapewni pożądany skutek. Sytuacje korupcyjne nie zawsze wyglądają dokładnie tak jak w opisanych przykładach, co wymaga od urzędnika przemyślanego zachowania i umiejętnego podejmowania decyzji w zależności od okoliczności.

6.1. Algorytm postępowania urzędnika, wobec którego podjęto próbę skorumpowania

- W przypadku, gdy interesant, wobec którego wykonywane są czynności służbowe, sugeruje „załatwienie w inny sposób”⁶² sprawy, z którą przyszedł do urzędu, należy zdecydowanie poinformować go, że takie zachowanie może być potraktowane jako przestępstwo przekupstwa.
- W razie kontynuowania przez osobę zachowania świadczącego o woli wręczenia korzyści majątkowej albo jej obietnicy, należy poprosić o dokładną interpretację jej zachowania, pytając „Co Pan/i przez to rozumie/proponuje?”. Sama sugestia, by np. „sprawę załatwić w inny sposób”, nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że doszło do próby korupcji. Karalne jest bowiem tylko usiłowanie (próba wręczenia łapówki), sprawstwo (wręczenie lub obietnica łapówki) oraz podżeganie (nakłanianie do przyjęcia ła-

⁶² Korupcję charakteryzuje dynamicznie rozwijająca się symbolika, służąca kamuflażowi zachowań przestępczych. W takich sytuacjach przedmiot łapówki określa się jako np. „wyrazy wdzięczności”, „świadczenia szczególne”, „dowody współpracy”, „przyspieszacz”, „napiwek”, „dary losu”, „smarowacze”, „zwolnienia podatkowe”, „zbieranie pocztu królów polskich” („Proponuję, proszę pana, Jagiełłę, żeby było bez kłopotów”).

pówki lub jej obietnicy). Jednocześnie wskazane jest przybranie osoby trzeciej do czynności celem potwierdzenia przebiegu zdarzenia. Może to być inny urzędnik, względnie osoba z zewnątrz, np. inny petent.

- W razie jednoznacznego zachowania interesanta, wskazującego na zamiar wręczenia łapówki, urzędnik powinien traktować tę sytuację jako fakt zaistnienia przestępstwa korupcyjnego. **W opisanej sytuacji urzędnik powinien podjąć niżej wymienione czynności.**
 - ✓ Jeżeli to możliwe, dokonuje zgodnie z art. 243 § 1 k.p.k.⁶³ tzw. obywatelskiego zatrzymania sprawcy przestępstwa, np. przy pomocy służby ochrony, jednocześnie powiadamiając o zdarzeniu przełożonego.
 - ✓ Równocześnie informuje obywatela, że dopuścił się popełnienia przestępstwa łapownictwa.
 - ✓ Urzędnik lub jego przełożony niezwłocznie powiadamia o zdarzeniu organy ścigania, np. CBA, Policję (art. 304 § 2 k.p.k.).
 - ✓ W przypadku, gdy nastąpiło wręczenie, urzędnik wstępnie zabezpiecza miejsce przestępstwa (np. poprzez zamknięcie pomieszczenia) i dowody przestępstwa w sposób uniemożliwiający zatarcie ewentualnych śladów, np. linii papilarnych, w miarę możliwości używa rękawiczek albo innych zabezpieczeń przed utratą śladów.
 - ✓ Urzędnik niezwłocznie opisuje zdarzenie w notatce służbowej, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?).
 - ✓ Urzędnik wykonuje czynności w obecności osoby trzeciej. Jest to szczególnie ważne z uwagi na niebezpieczeństwo pomówienia przez osobę poddawaną czynnościom.

⁶³ W świetle art. 243 k.p.k. obywatel ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości.

- ✓ Urzędnik wraz z „zatrzymanym” oczekuje na przybycie funkcjonariusza wezwanego organu ścigania.
- ✓ Dalsze czynności na miejscu zdarzenia wykonuje funkcjonariusz wezwanej służby.
- ✓ W trakcie czynności funkcjonariusza śledczego urzędnik pozostaje do jego dyspozycji celem poddania się czynnościom procesowym (np. złożenie zeznań w charakterze świadka, zawiadomienia o przestępstwie).

Uwaga! W przypadku niezastosowania się do procedur, o których mowa w algorytmie, urzędnik naraża się na zarzut popełnienia przestępstwa z art. 231 k.k. (w związku z art. 304 § 2 k.p.k.), a także na odpowiedzialność dyscyplinarną.

Urzędnikowi nie wolno:

- zachowywać się względem petenta w sposób dający podstawę do uznania tego zachowania za prowokację, nakłanianie lub namawianie do wręczenia korzyści;
- zwracać osobie podejrzanej otrzymanych od niej banknotów lub przedmiotów, które mogą stanowić dowody przestępstwa;
- pozostawiać przekazanych banknotów lub przedmiotów poza swoją kontrolą lub w zasięgu osób postronnych ani chować ich w sposób mogący nasuwać podejrzenie, że korzyść majątkowa została przyjęta, np. wśród rzeczy osobistych;
- opuszczać pomieszczenia służbowego, pozostawiając w nim osobę zatrzymaną bez dozoru;
- podejmować dyskusji, tłumaczyć zaistniałych zdarzeń, wyjaśniać swoich decyzji dotyczących dalszego postępowania.

6.2. Algorytm postępowania urzędnika poddawanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania innego urzędnika

- Urzędnik powiadamia bezpośredniego przełożonego o zdarzeniu i składa notatkę służbową je opisującą. Jeżeli okoliczności to uzasadniają, powyższe odbywa się z pominięciem drogi służbowej.
- Urzędnik zabezpiecza dowody. W miarę możliwości samodzielnie dąży do uzyskania jak największej liczby dowodów na potwierdzenie popełnienia przestępstwa, np. nagrania rozmowy, zebrania dokumentów, wskazania świadków.
- Jeżeli urzędnik w wyniku oceny sytuacji uzna, że będzie to działanie nieefektywne dowodowo, zwraca się o pomoc do organów ścigania, np. CBA, Policji. Służby te dysponują wiedzą procesową i operacyjną oraz profesjonalnymi środkami technicznymi umożliwiającymi zabezpieczenie dowodów popełnienia przestępstwa. Osoba zgłaszająca przestępstwo korupcji popełnione przez inne osoby może się zwrócić z prośbą o nieujawnianie, iż to ona złożyła zawiadomienie. Czynności zostaną podjęte wówczas w formie operacyjno-rozpoznawczej.
- Urzędnik współdziała z organem ścigania w zakresie koniecznym do sprawdzenia informacji o korupcji (np. szantażu urzędnika, presji korupcyjnej) i ewentualnego uzyskania dowodów przy zastosowaniu metod operacyjnych, np. kontrolowanego wręczenia/ przyjęcia korzyści majątkowej⁶⁴ czy kontroli operacyjnej, tzw. podsłuchów⁶⁵.
- Jeżeli urzędnik otrzymał coś (mieszkanie, pracę, staż) dzięki „umowie korupcyjnej”, nie powinien z tego korzystać, bowiem uwikła się w sytuację korupcyjną⁶⁶.

⁶⁴ Art. 19 ustawy z dn. 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

⁶⁵ Ibidem, art. 17.

⁶⁶ Znalazłeś się w sytuacji korupcyjnej? Dowiedz się co robić! Zatrzymajmy korupcję, s. 5, www.antykorupcja.gov.pl.

- W przypadku, gdy osoba popełniła przestępstwo korupcyjne, może uniknąć odpowiedzialności karnej lub uzyskać złagodzenie kary w okolicznościach, o jakich mowa w rozdziale 4.1.1. i 4.1.2.

6.3. Symptomy ryzyka wystąpienia korupcji

Należy stwierdzić, że korupcja przybiera z reguły charakter „wielopiętrowy” i „wieloszczeblowy”. Ta sama osoba bywa raz wręczającym łapówkę, innym razem przyjmującym łapówkę. Świadczy bowiem w sposób nielegalny usługi osobom usytuowanym niżej w hierarchii instytucji, ewentualnie petentom z zewnątrz, sama zaś musi opłacać swoich przełożonych. Pieniądze pochodzące z korupcji związanej z wykorzystywaniem stanowiska czy możliwości związanych z pełnioną funkcją zostają następnie przeznaczone w celu korumpowania innych⁶⁷.

W tak wadliwie funkcjonującej instytucji możliwe jest wystąpienie następujących symptomów:

- problemy finansowe zatrudnionych, życie ponad stan, życie na kredyt;
- antagonizmy personalne pomiędzy pracownikami i poziom życia niektórych osób znacznie odbiegający od pozostałych;
- stwierdzone błędy i nieprawidłowości w składanych oświadczeniach majątkowych;
- skłonności zatrudnionych do hazardu;
- bliskie osobiste relacje pomiędzy pracownikami (ryzyko zмовы);
- nawiązywanie relacji towarzyskich z petentami;
- rywalizacja o lepsze stanowisko i warunki pracy umożliwiające większy dostęp do petentów;
- nadużywanie alkoholu, zażywanie narkotyków;
- częsta praca po godzinach (nieuzasadniona), niewykorzystywanie urlopu, praca w innych godzinach niż podstawowe;
- brak znajomości przez przełożonych regulacji prawnych związanych z wykonywaniem zadań i odpowiedzialnością prawną podej-

⁶⁷ A. Kojder, *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] *W poszukiwaniu strategii zmian*, red. J. Kubina, Z. Żekoński, Warszawa 1992, s. 275.

mowanych działań i decyzji;

- zaangażowanie starszych rangą urzędników w prace będące poniżej ich kompetencji, a dających kontrolę nad tokiem podejmowania decyzji; wchodzenie w kompetencje podwładnych;
- nieinformowanie przełożonych o podejmowanych decyzjach, wchodzenie w ich kompetencje;
- skupienie w ręku jednej osoby zbyt dużej liczby kompetencji i obowiązków;
- prowadzenie przez jedną osobę danej sprawy/zagadnienia od początku do końca;
- brak jasno podzielonych kompetencji i zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników oraz przełożonych;
- zaległości w wykonywanej pracy;
- niewystarczająca kontrola i nadzór ze strony zwierzchników;
- brak nadzoru nad siecią komputerową, słabe zabezpieczenia sieci;
- niewypełnianie lub niedostateczne wypełnianie obowiązków sprawozdawczych/ statystycznych/kontrolnych, błędy w prowadzonej dokumentacji;
- przekazywanie na zewnątrz niepełnych lub nieprawdziwych informacji;
- nierozpatrywanie składanych przez petentów i osoby z zewnątrz skarg na pracowników danej instytucji⁶⁸.

Urzędnicy, oprócz znajomości symptomów mogących wskazywać na wystąpienie zjawisk korupcyjnych, muszą mieć również świadomość obowiązków, jakie na nich spadają w przypadku uzyskania wiedzy o popełnionych przestępstwach. Zdarza się, że w imię złe pojętego dobra instytucji lub solidarności tuszuje się wykryte nieprawidłowości, co może skutkować konsekwencjami prawnymi dla pracowników, którzy wiedząc o popełnionym przestępstwie, nie poinformowali o nim organu ścigania.

⁶⁸ Opracowano na podstawie przygotowanych przez australijskie organizacje rządowe i pozarządowe, podobnych do prezentowanego, podręczników antykorupcyjnych.

Należy pamiętać, że przepis art. 304 § 1 k.p.k. stanowi, iż każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym organa ścigania. W sytuacji natomiast, gdy pracownicy instytucji państwowych lub samorządowych, w związku z pełnioną przez siebie funkcją, dowiedzieli się o popełnieniu takiego przestępstwa, spoczywa na nich obowiązek prawny (304 § 2 k.k.). Niepoinformowanie organów ścigania może zostać potraktowane jako niedopełnienie obowiązku, tj. czyn z art. 231 k.k.

6.4. Profilaktyka antykorupcyjna – sposoby ograniczenia korupcji

- „Przykład z góry” – wydaje się, że najważniejszym elementem skutecznej strategii walki z korupcją jest promowanie uczciwych, przejrzystych i klarownych zasad przez kierownictwo instytucji. Pracownicy muszą mieć świadomość i pewność, że przełożeni sami postępują uczciwie. Ważne jest również upowszechnienie wśród urzędników przekonania, że żadne wykroczenia nie będą tolerowane i „zamiatane pod dywan”, że każde przestępstwo będzie zgłoszone i wyjaśnione. Kierownictwo postępuje uczciwie i stanowczo będzie to egzekwować od podwładnych⁶⁹.
- Zaprojektowanie i wdrożenie systemu sprawozdawczości z wykonywanych zadań. Przełożeni powinni mieć świadomość zadań, jakie wykonują ich podwładni. Prowadzona na bieżąco sprawozdawczość jest narzędziem dyscyplinującym dla pracowników, a także ważnym dowodem w przypadku wykrycia nieprawidłowości.
- Pracownicy zaznajomieni ze wskazanymi w poprzedniej części symptomami powinni znać procedurę informowania przełożonych o swoich podejrzeniach. Powinna ona być możliwie krótka – bezpośrednio do kogoś z kierownictwa. Ważne jest, aby była zapewniona dyskrecja zgłaszanych nieprawidłowości, tak aby czy-

⁶⁹ Por. *Profil odporności organizacji na defraudację i korupcję*, dokument opracowany przez fundację Det Norske Veritas (DET).

niący to pracownicy nie byli szykanowani.

- Zakres zadań i obowiązków pracowników powinien być ściśle określony, aby nie było dowolności w określaniu sposobu pracy/procedowania.
- Podejmowanie wiążących decyzji, praca nad jakimś jednostkowym zagadnieniem nie powinny być wykonywane przez jedną osobę. Co najmniej dwie osoby powinny być odpowiedzialne za rozpatrywanie danej kwestii.
- Rotacja w ramach zespołów pracowniczych. Okresowe zmiany w składzie grup zadaniowych spowodują większą przejrzystość podejmowanych decyzji i utrudnią powstanie wewnętrznych powiązań sprzyjających popełnianiu nadużyć.
- Wprowadzenie polityki obiegu dokumentów wewnątrz firmy.
- Opracowanie mapy, która by wskazywała na „miejsca”, procedury najbardziej zagrożone korupcją, tak aby objąć je szczególną ochroną.
- Wprowadzenie kodeksów etyki zawodowej dla poszczególnych grup zawodowych.

**Prawne i instytucjonalne możliwości
ścigania korupcji w Polsce**



7.1. Możliwości prawne

Z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej istotne znaczenie mają niżej wymienione uregulowania kodeksu postępowania karnego, dające organom ścigania instrumenty prawne umożliwiające zwalczanie tej kategorii przestępstw.

- Instytucja świadka incognito (art. 184 k.p.k.). Jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia, wolności albo mienia w znacznych rozmiarach świadka albo osoby dla niego najbliższej, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, może wydać postanowienie o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka, w tym danych osobowych. Wówczas postępowanie w tym zakresie toczy się bez udziału stron i objęte jest tajemnicą państwową.
- Instrument ochrony świadka zagrożonego, tzw. mały świadek incognito (art. 191 § 3 k.p.k.). Gdy w związku z jego czynnościami w grę wchodzi uzasadniona obawa użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec świadka lub osoby jemu najbliższej, świadek ma możliwość zastrzeżenia adresu. Zastrzeżenie adresu następuje do wyłącznej wiadomości prokuratora i sądu. Pisma procesowe doręcza się wówczas na wskazany przez świadka adres.

Kolejnym narzędziem organów ścigania w walce z korupcją jest ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz. U. Nr 114, poz. 738), którego wykorzystanie możliwe jest jednak tylko w przypadku, gdy przestępstwo zostało popełnione w zorganizowanej grupie.

W ustawach regulujących funkcjonowanie różnych organów ścigania znajdują się przepisy dotyczące kontroli operacyjnej, jak również kontrolowanego wręczenia/przyjęcia korzyści majątkowej. Często metody te realizowane są już na etapie pracy operacyjnej, jednakże materiał zgromadzony w ich toku traktowany jest jako dowód w postępowaniu procesowym. Metody te należą do najskuteczniejszych w walce z korupcją.

7.2. Możliwości instytucjonalne

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym powstała nowa sytuacja prawna dotycząca ścigania przestępstw korupcyjnych w Polsce. Celem służby jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Funkcjonariusze CBA wykonują czynności dochodzeniowo-śledcze, operacyjno-rozpoznawcze, kontrolne i analityczno-informacyjne. W ramach swojej właściwości CBA wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w kodeksie postępowania karnego.

CBA zostało powołane jako służba specjalna w celu zwalczania korupcji, jednak system organów państwa zajmujących się zwalczaniem przestępstw obejmuje również inne służby (prokuratura, Policja i ABW) – dlatego też art. 29 ust. 1 ustawy o CBA nakłada na szefów CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Szefa Służby Celnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej i Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej obowiązek współdziałania w ramach swoich kompetencji.

Organy zajmujące się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej rozpoczynają swoją działalność już w chwili uzyskania informacji o przestępstwie. Są to informacje przekazywane za pośrednictwem mass mediów i prasy, a także w doniesieniach instytucji i osób. Należy zaznaczyć, że liczba zgłaszanych przypadków o przestępstwie korupcji, w których zawiadamiającym jest osoba, stanowi jedynie wąski margines prowadzonych postępowań. Można wnioskować jednak, że szybko będzie zwiększać się liczba zawiadomień przez osoby, które udzieliły urzędnikowi korzyści majątkowej. Zdarza się, że osoby te ujawniają okoliczności przestępstwa, kierując się chęcią zemsty

z powodu niezłaławionej sprawy. Pojawiają się też przypadki prowokacji w celu skierowania przeciwko urzędnikowi postępowania karnego. Nadszarpnięcie reputacji osoby pełniącej funkcję publiczną prowadzi zawsze do poważnych konsekwencji, a w rezultacie do całkowitej utraty zaufania do pomówionej osoby⁷⁰.

Działania krajowych urzędów i służb w Polsce nie sprowadzają się jedynie do zwalczania tej patologii za pomocą sankcji karnych. Prowadzą one również działalność profilaktyczną, edukacyjną, realizując rządowe programy, występują z inicjatywami ustawodawczymi. Zадания takie wykonują również m.in.:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
- Najwyższa Izba Kontroli,
- Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Urząd Zamówień Publicznych.

Zjawisko korupcji pozostaje także w zainteresowaniu wielu organizacji pozarządowych, m.in. Transparency International, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych⁷¹. Organizacje te także upowszechniają wiedzę na temat korupcji. Organizują konferencje naukowe i spotkania eksperckie, prowadzą programy badawcze. Ich eksperci są autorami wielu publikacji, raportów i ekspertyz. Instytucje te stanowią istotny element wspomagający służby państwowe w szeroko rozumianej walce z korupcją.

⁷⁰ D. Palacz, D. Woźnicki, A. Wojtkowski, *Korupcja*, op. cit., s. 18.

⁷¹ Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 9.09.2008 r., s. 6-7.

8

Użyteczne linki



- **Centralne Biuro Antykorupcyjne**

www.cba.gov.pl – strona internetowa służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji i ochrony ekonomicznych interesów państwa

Telefon – Zgłoś korupcję: (22) 437-24-37.

Informację do CBA można przekazać także za pomocą formularza dostępnego na stronie internetowej Biura, za pośrednictwem poczty mailowej bądź listownie. Sprawdzane są wszystkie informacje, także te anonimowe.

Serwis Edukacji Antykorupcyjnej

www.antykorupcja.edu.pl

Inne instytucje i służby zaangażowane w walkę z korupcją:

- **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**

www.abw.gov.pl

- **Najwyższa Izba Kontroli**

www.nik.gov.pl

- **Policja**

www.policja.pl

Organizacje pozarządowe zajmujące się problemem korupcji:

- **Fundacja im. Stefana Batorego**

www.batory.org.pl

- **Transparency International – Polska**

www.transparency.pl

- **Centrum Edukacji Obywatelskiej**

www.ceo.org.pl

- **Instytut Spraw Publicznych**

www.isp.org.pl

- **Stop Korupcji**

www.stopkorupcji.org

- **Centrum Adama Smitha**
www.smith.org.pl
- **Instytut Sobieskiego**
www.sobieski.org.pl
- **Przejrzysta Polska**
www.przejrzystapolska.pl



ISBN 978-83-89999-96-2