

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE



PORADNIK ANTYKORUPCYJNY DLA URZĘDNIKÓW



WARSZAWA 2012

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

PORADNIK ANTYKORUPCYJNY
DLA URZĘDNIKÓW

WARSZAWA 2012

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

Stan prawny na sierpień 2012 r.

ISBN 978-83-62455-05-8

Wydanie III, zmienione

Projekt graficzny

Danuta Czerska

Opracowanie graficzne, skład, korekta i druk

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji

ul. Zegrzyńska 121, 05-119 Legionowo

www.csp.edu.pl

Zam. nr 82/2012; nakład 1000 egz.

Spis treści

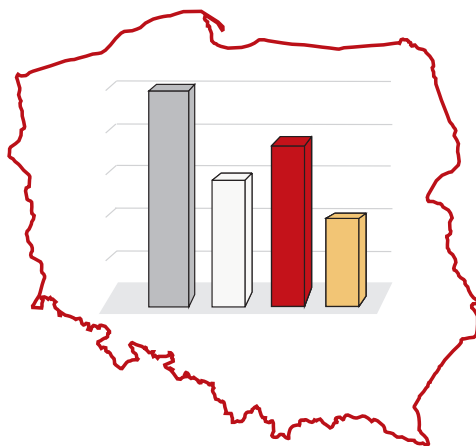
1. Zagrożenie korupcją w Polsce w świetle badań – zarys	5
2. Wyjaśnienie podstawowych pojęć użytych w opracowaniu	9
2.1. Pojęcie korupcji w ujęciu ogólnym i prawnym	11
2.2. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcję publiczną, zagraniczny funkcjonariusz publiczny	12
2.3. Korzyść majątkowa a korzyść osobista, obietnica korzyści majątkowej lub osobistej	16
3. Formy korupcji w ujęciu prawnym	17
3.1. Regulacje prawne dotyczące przestępstw korupcyjnych ..	19
3.1.1. Sprzedajność urzędnicza i przekupstwo	19
3.1.2. Płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków	21
3.1.3. Pozostałe czyny korupcyjne	23
3.1.4. Pozostałe przepisy antykorupcyjne	28
3.2. Niekaralne formy korupcji	29
3.2.1. Nepotyzm a kumoterstwo	29
3.2.2. Konflikt interesów	30
4. Prawne konsekwencje korupcji	31
4.1. Odpowiedzialność karna	33
4.1.1. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną (klausule niekaralności)	35
4.1.2. Okoliczności łagodzące	37
4.1.3. Wypadki mniejszej wagi (typy uprzywilejowane) ..	39
4.1.4. Okoliczności zaostrzające (typy kwalifikowane) ...	40
4.2. Odpowiedzialność cywilna	41
4.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna	42
5. Przykłady zachowań korupcyjnych	45
5.1. Przykład nr 1 [art. 228 k.k.]	47
5.2. Przykład nr 2 [art. 228 k.k., 231 k.k.]	47
5.3. Przykład nr 3 [art. 230 k.k.]	48
5.4. Przykład nr 4 [art. 271 § 3 k.k.]	48
5.5. Przykład nr 5 [art. 231 k.k., 228 k.k., 230 k.k.]	48

5.6.	Przykład nr 6 [art. 228 k.k., 229 k.k., 271 § 3 k.k., 286 k.k.] ..	49
5.7.	Przykład nr 7 [art. 230 k.k., 229 k.k.]	49
5.8.	Przykład nr 8 [art. 230 k.k.]	50
5.9.	Przykład nr 9 [art. 231 § 2 k.k.]	50
5.10.	Przykład nr 10 [art. 231 § 2 k.k., 296 k.k.]	50
5.11.	Przykład nr 11 [art. 231 k.k., 296 k.k.]	51
5.12.	Przykład nr 12 [art. 231 k.k.]	51
5.13.	Przykład nr 13 [art. 228 k.k., art. 229 k.k.].....	52
6.	Etyka urzędnika	53
7.	Sposoby zachowań w sytuacji korupcyjnej	57
7.1.	Algorytm postępowania urzędnika, wobec którego podjęto próbę skorumpowania	59
7.2.	Algorytm postępowania urzędnika poddawanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania innego urzędnika	61
7.3.	Symptomy ryzyka wystąpienia korupcji	62
7.4.	Profilaktyka antykorupcyjna – sposoby ograniczenia korupcji	64
8.	Prawne i instytucjonalne możliwości ścigania korupcji w Polsce	67
8.1.	Możliwości prawne	69
8.2.	Możliwości instytucjonalne	70
9.	Użyteczne linki	75



1

ZAGROŻENIE KORUPCJĄ W POLSCE W ŚWIEŹLE BADAŃ – ZARYS



„Korupcja w Polsce” – fraza, po której wpisaniu do przeglądarki Google otrzymujemy ponad 600 tysięcy wyników; „korupcja” – słowo, które pada średnio 4 razy w każdym wydaniu „Gazety Wyborczej”, największego ogólnopolskiego dziennika opiniotwórczego; „korupcja” – zjawisko, które 87% Polaków uznaje za duży problem naszego kraju, 44% – za bardzo duży. Przynajmniej jedna czwarta ankietowanych uważa, że korupcja szczególnie często występuje w urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich (31%), sądach i prokuraturze (29%) oraz urzędach centralnych i ministerstwach (26%). Ponad połowa Polaków (55%) jest przekonana, że przypadki wykorzystywania funkcji publicznych dla czerpania nieuzasadnionych korzyści zdarzają się równie często na szczeblu lokalnym, jak i centralnym¹.

Według danych opublikowanych przez Transparency International od połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy objęto tymi badaniami Polskę, do 2005 r. problem korupcji w naszym kraju narastał. Od 2006 r. sytuacja zaczęła się poprawiać, ale korupcja pozostaje nadal poważnym problemem społecznym. Polska plasuje się za większością państw Unii Europejskiej, chociaż skala korupcji w naszym kraju jest szacowana na podobnym poziomie jak np. na Węgrzech, w Czechach, Słowacji, na Litwie czy Łotwie². 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 alokacyjnych³. O korupcji napisano już wiele rozpraw. Jest to zjawisko od zawsze obecne w dziejach ludzkości, zjawisko niepokojące, budzące uzasad-

¹ Wyniki za: „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce” – komunikat z badań, CBOS, maj 2010, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF [dostęp: 30.09.2012 r.].

² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 [dostęp: 30.09.2012 r.].

³ Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008, s. 4.

niony sprzeciw. Jego negatywny wpływ na stosunki międzyludzkie i funkcjonowanie państwa spowodowało intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia tej patologii.

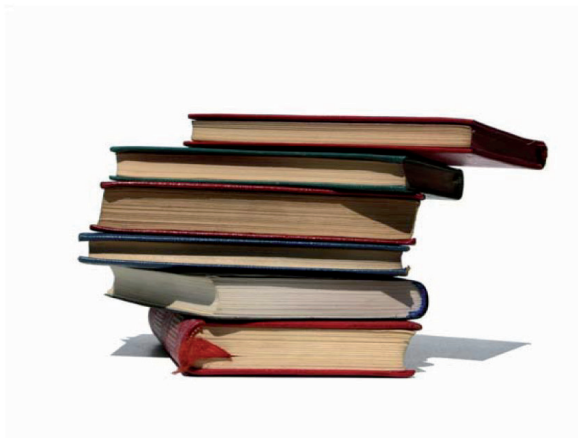
Celem niniejszej publikacji nie jest naukowo-badawcza analiza zjawiska korupcji ani kompleksowe omówienie zagadnień prawnych związanych ze ściganiem sprawców przestępstw. Intencją autorów jest przekazanie najważniejszych i praktycznych informacji związanych z tematyką korupcyjną. Zdajemy sobie sprawę z faktu, że dla niektórych z Państwa część przedstawionych poniżej informacji nie jest nowością, niemniej uważamy, że warto, aby osoby pełniące funkcje publiczne dysponowały vademecum antykorupcyjnym.

W niniejszym tekście skupimy się na tych aspektach obowiązujących w Polsce przepisów antykorupcyjnych, które mogą mieć duże znaczenie dla funkcjonariuszy publicznych. Przepisy antykorupcyjne, podobnie jak w wielu innych krajach, zakładają 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. Wierzmy, 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 PRAWNYM

Korupcja (łac. *corruptio*, ang. *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. Pojęcie to obejmuje również zachowania, 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, kumoterstwo, klientelizm.

Jedna z definicji korupcji w sensie prawnym została przedstawiona w art. 2 podpisanej i ratyfikowanej przez Polskę Cywilnoprawnej Konwencji o korupcji⁴ – „*żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe*

⁴ Sporządzona w Strasburgu dnia 4.11.1999 r. (Dz. U. z dnia 16.11.2004 r.), <http://isap.sejm.gov.pl> [dostęp: 30.05.2010 r.].

wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”.

2.2. FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY A OSOBA PEŁNIĄCA FUNKCJĘ PUBLICZNĄ, ZAGRANICZNY FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY

Dla lepszego zrozumienia istoty korupcji i zakresu jej penalizacji niezbędne jest wyjaśnienie definicji funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcję publiczną⁵. 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;
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 3) 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;
- 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;

⁵ Uchwała 7 sędziów SN: z 3.07.1970 r. (VI KZP 27/70, OSNKW 1970, nr 9, poz. 98) oraz z 20.06.2001 r. (I KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9–10, poz. 71).

- 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej⁶;
- 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową;
- 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni on wyłącznie czynności usługowe.

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 stwierdził⁷, że chociaż na mocy ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁸ 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 ustawy⁹. 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 administracji rządowej lub samorządowej, chyba że pełni funkcje wyłącznie usługowe¹⁰. 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

⁶ Pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” nie jest tożsame z „porządkiem publicznym”, a zatem nie spełniają kryterium ochrony „bezpieczeństwa publicznego” strażnicy gminni, skoro w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.) ich zadaniem jest ochrona „porządku publicznego”.

⁷ Postanowienie z 8 grudnia 2004 r. (IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9).

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.

⁹ Uchwała SN z 30 kwietnia 2003 r. (I KZP 12/03, KZS 2003 r., nr 5, poz. 2).

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 27 listopada 2000 r. (WKN 27/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 21).

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 publicznymi¹¹. 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, równoległe pełnią określone funkcje administracyjne¹².

Znacznie szersze znaczenie ma pojęcie **osoby pełniącej funkcję publiczną**. Zgodnie z art. 115 § 19 k.k.¹³ 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 publicznymi¹⁴ (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 technicznego¹⁵;

¹¹ B. Niemiec, *Lekarz a funkcjonariusz publiczny*, www.nil.org.pl [dostęp: 30.05.2010 r.].

¹² Ibidem. Zob. też: uchwała 7 sędziów SN z 20.06.2001 r. (KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9–10).

¹³ 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).

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dn. 6.10.2005 r. (II Aka 195/05, OSA 2006, nr 1, poz. 12).

¹⁵ Wyrok SN z 22 listopada 1999 r. (II KKN 346/97, OSNKW 2000, nr 1–2, poz. 10).

- dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w zakresie zarządzania i reprezentowania przedsiębiorstwa na zewnątrz¹⁶;
- prezes Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej w zakresie tylko takich czynności, które wiążą się z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁷;
- osoba dokonująca z upoważnienia przewoźnika kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu w środkach komunikacji publicznej¹⁸;
- nauczyciel akademicki¹⁹;
- lekarz, o ile wykonuje czynności lekarskie w ramach świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych na rzecz osób ubezpieczonych²⁰.

Ze względu na Konwencję OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych należy także wspomnieć 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.

¹⁶ Uchwała składu 7 sędziów SN z 18 października 2001 r. (I KZP 9/01, OSNKW 2001, nr 11–12, poz. 87).

¹⁷ 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).

¹⁸ Postanowienie SN z 23 października 2003 r. (IV KK 265/02, OSNKW 2004, nr 2, poz. 17).

¹⁹ Postanowienie SN z 25 czerwca 2004 r. (V KK 74/04, OSNKW 2004, nr 7–8, poz. 79).

²⁰ Uchwała 7 sędziów SN z 20 czerwca 2001 r. (I KZP 5/2001, OSNW 2001/9 10/71).

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. z 2001 r. Nr 23, poz. 264), <http://isap.sejm.gov.pl> [dostęp: 30.05.2010 r.].

2.3. KORZYŚĆ MAJĄTKOWA A KORZYŚĆ OSOBISTA, OBJETNICA 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 preferencyjnych warunkach, darowizna, zwolnienie z długu, wygranie przetargu).

Korzyść osobista – (art. 115 § 4 k.k.) 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 faktyczne załatwienie 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.

Mienie znacznej wartości – (art. 115 § 5 k.k.) to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 tysięcy zł.

Mienie wielkiej wartości – (art. 115 § 6 k.k.) to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 milion zł.



3

FORMY KORUPCJI W UJĘCIU PRAWNYM



3.1. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Zasadniczym aktem prawnym, na podstawie którego zwalcza się przestępczość korupcyjną w Polsce, jest uchwalony w dniu 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²². W ustawie tej przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych zawarto w rozdziałach: XXIX – *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego* (art. 228–231 k.k.), XXXI – *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum* (art. 250a k.k.) oraz XXXVI – *Przestępstwa przeciwko obroto- wi gospodarczemu* (art. 296, 296a, 299, 302 oraz 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 przyjmujących), i czynną, tzw. „przekupstwo” (dotyczącą wręczających)²³. Bardziej adekwatne dla łapownictwa biernego wydaje się określenie „sprzedajność”, gdyż tak naprawdę łapownictwo bierne często wcale nie jest takie bierno, szczególnie wtedy, gdy osoba pełniąca 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 można przyjąć zarówno przed, jak i po dokonaniu czynności służbowej²⁴, natomiast w wypadku uzależ-

²² Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

²³ *Znalazłeś się w sytuacji korupcyjnej? Dowiedz się, co robić! Zatrzymajmy korupcję*, s. 5, www.antykorupcja.gov.pl. [dostęp: 30.05.2010 r.].

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 8.11.1974 r. (Rw 522/74, OSNPG 1975, nr 2, poz. 20).

nienia wykonania czynności od wręczenia korzyści majątkowej, 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 karę²⁵; czyn zagrożony jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2;
w tym kwalifikowane²⁶:
- **§ 3** – przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z naruszeniem przepisów prawa; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10;
- **§ 4** – uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej²⁷; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 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 publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Udzielenie korzyści polega na bezpośrednim lub pośrednim wręczeniu korzyści. Natomiast udzielenie obietnicy oznacza, że sprawca działa również np. używając powszechnie zrozumiałych gestów²⁸. Sprawcą tego przestępstwa może być każdy. Zachowanie przekupującego stanowi drugą stronę sprzedaj-

²⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dn. 3.12.1998 r. (II Aka 196/98, KZS 1998, nr 12, poz. 31).

²⁶ Obok cech podstawowych czyn zawiera jeszcze cechy, które wpływają na zwiększenie stopnia społecznej szkodliwości i zaostrzenie kary.

²⁷ Postanowienie SN z dn. 3.12.2002 r. (II KKN 208/01, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 37).

²⁸ Wyrok SN z dn. 5.11.1997 r. (V KKN 105/97, OSNKW 1998, nr 1–2, poz. 7).

ności, 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 – typ 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 – typ 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 przepisów prawa; 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 (niekaralności)** – problematyka odpowiedzialności karnej oraz klauzuli bezkarności została omówiona w dalszej części podręcznika (rozdział 4.1.).

3.1.2. PŁATNA PROTEKCJA, HANDEL WPLYWAMI, 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 albo na utwierdzeniu jej w takim przekonaniu, bowiem dla bytu przestępstwa nieistotne jest, czy osoba powołująca się na wpływy takie posiada i czy rzeczywiście zostaną podjęte działania pośrednictwa²⁹.

²⁹ 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).

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 – typ podstawowy**; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 2 – typ 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 – typ podstawowy**; czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat;
- **§ 2 – typ uprzywilejowany**; czyn zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2;
- **§ 3 – klauzula niekaralności.**

Art. 231 k.k. [przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków] – przestępstwo to może popełnić wyłącznie funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając 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 funkcjonariusza.

Ustawodawca przewiduje trzy typy tego przestępstwa:

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

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. 46–48 ustawy o sporcie), poświadczaniu nieprawdy (art. 271 § 3 k.k.), nadużyciu zaufania (art. 296 § 2 k.k.), praniu pieniędzy (art. 299 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. Przestępstwo 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 – typ podstawowy** – sprzedajność wyborcza (łapownictwo bierne); czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;
- **§ 2 – typ podstawowy** – przekupstwo wyborcze; podlega karze jw.;
- **§ 3 – typy 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 profesjonalnych 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 majątkowej³⁰ 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]:

Warunkiem koniecznym zaistnienia przestępstwa jest to, aby sprawca formalnie funkcjonował w przedsiębiorstwie. Forma i treść jego umoco-

³⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dn. 21.06.1995 r. (I KZP 22/95, OSNKW 1995, nr 9–10, poz. 58).

wania nie ma znaczenia. Zachowanie związane z „istotnym wpływem” na podejmowanie decyzji jest ściśle związane ze skutkami majątkowymi, jakie niosą dla przedsiębiorstwa przedmiotowe decyzje³¹.

- **§ 1 – typ podstawowy, sprzedajność** – sprawcą może być osoba, która w jednostce organizacyjnej pełni funkcję kierowniczą 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; zachowanie sprawcy polega na przyjmowaniu korzyści albo obietnicy w zamian za działanie lub zaniechanie, które może wyrządzić szkodę majątkową jednostce; korzyść może być również udzielona za czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną³² na rzecz uczestnika obrotu gospodarczego; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;
- **§ 2 – typ podstawowy, przekupstwo** – polega na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści w warunkach określonych w § 1; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 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 majątkową³³; szkoda majątkowa dotyczy zarówno straty, jaką poszkodowany poniósł, jak i korzyści, które mógłby osiągnąć; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 5 – klauzula niekaralności** – niepodlegania karze sprawcy czynnej korupcji gospodarczej.

³¹ *Komentarz do Kodeksu karnego*, pod redakcją prof. Andrzeja Wąska, tom II.

³² Niedopuszczalna czynność preferencyjna – bezprawne, nieuczciwe lub nierzetelne zachowanie stanowiące korzyść dla innego podmiotu kosztem przedsiębiorstwa reprezentowanego przez menedżera, np. zbycie mienia lub przedsiębiorstwa po rażąco niskiej cenie oraz bezprawne uprzywilejowanie oferenta w związku z realizacją zamówień publicznych.

³³ W tym przypadku mamy do czynienia ze szkodą majątkową w znaczeniu cywilnoprawnym.

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 osiągnięcia³⁴; przedmiotem przestępstwa poświadczenia nieprawdy może być tylko osoba, która jest upoważniona do wystawienia konkretnego dokumentu w cudzej sprawie³⁵; czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

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

³⁴ Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 13.08.1976 r. (IV KR 148/76, OSNPG 1976, nr 11, poz. 104).

³⁵ Wyrok SA w Katowicach z 26.03.1998 r. (OSP 1998, nr 12, poz. 225).

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 do lat 3.

Art. 299 k.k. [pranie pieniędzy]

Pranie pieniędzy są to działania zmierzające do wprowadzenia do obiegu finansowego pieniędzy lub innych wartości majątkowych pochodzących z działalności przestępczej bądź służących do finansowania takiej działalności. Celem jest ukrycie nielegalnego pochodzenia zgromadzonych pieniędzy lub innych wartości majątkowych. Korupcja jest przestępstwem źródłowym odnośnie prania pieniędzy, czyli wszelkie środki uzyskane w jej wyniku są „brudnymi pieniędzmi”³⁶.

- **§ 1 – typ podstawowy** – sprawcą przestępstwa może być każdy, kto wprowadza do obiegu środki finansowe pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego; karane jest także utrudnianie stwierdzenia ich przestępczego pochodzenia lub miejsca umieszczenia; przedmiotem czynności wykonawczej są środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe oraz mienie ruchome lub nieruchome; zagrożenie karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
- **§ 2 – typ podstawowy** – sprawcą jest pracownik instytucji obowiązanej³⁷;
- **§ 5 – typ kwalifikowany** – sprawca działa w porozumieniu z innymi osobami; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do 10 lat;
- **§ 6 – typ kwalifikowany** – sprawca osiągający znaczną korzyść majątkową również podlega karze określonej w § 5;
- **§ 7 – przepadek przedmiotów pochodzących z przestępstwa**;
- **§ 8 – klauzula niekaralności**.

³⁶ Patrz: definicja prania pieniędzy w III Dyrektywie UE (Dz. U. L 309 z 25.11.2005 r.). W polskim systemie prawnym odpowiadają jej zapisy art. 299 k.k. oraz art. 2 ust. 9 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, z późn. zm.).

³⁷ Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

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 25 czerwca 2010 r. o sporcie**³⁸ [**łapownictwo w zakresie profesjonalnych zawodów sportowych**]:
 - **art. 46 ust. 1 – typ podstawowy, sprzedajność** – sprawcą może być każdy, kto w związku z zawodami sportowymi organizowanymi przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem lub podmiot działający z jego upoważnienia, odpowiada za zachowanie polegające na przyjęciu korzyści, albo jej obietnicy w zamian za nieuczciwe zachowanie³⁹ mogące mieć wpływ na wynik zawodów; ustawodawca nie wymaga, aby skutek w postaci wypaczenia tego wyniku faktycznie nastąpił; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8;
 - **art. 46 ust. 2 – typ podstawowy, przekupstwo** – sprawcą jest każdy, kto w wypadkach określonych w ust. 1 wręcza bądź składa obietnicę wręczenia łapówki; popełnić go może każdy, konieczne jest, by miał świadomość, że osoba, której udziela albo obiecuje udzielić korzyść, jest osobą mającą wpływ na wynik zawodów; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności o 6 miesięcy do lat 8;
 - **art. 46 ust. 3 – typ uprzywilejowany**;
 - **art. 46 ust. 4 – typ kwalifikowany** – sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 2 przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości, albo jej obietnicę lub udziela takiej korzyści albo żąda obietnicy jej udzielenia; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do lat 10;
 - **art. 47 – udział w zakładach** – sprawcą jest osoba posiadająca informacje o popełnieniu przestępstwa z art. 46 lub osoba, której tę wiedzę przekazała, biorąca udział w zakładach wzajemnych dotyczących za-

³⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.

³⁹ Nieuczciwe zachowanie polega na łamaniu reguł dyscypliny sportowej lub norm moralnych. To także postępowanie niezgodne z zasadami współzawodnictwa w sporcie (z zasadą dążenia do najlepszego wyniku sportowego), a także z ogólnymi zasadami etyki.

- wodów sportowych, do których odnosi się ta informacja; czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;
- **art. 48** – odpowiednik przestępstw z art. 230 i 230a k.k.;
 - **art. 49** – **klauzula niekaralności**;
 - **ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne** (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, 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;
 - **ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), 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* – 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.

Wg obowiązującego stanu prawnego, osoby spokrewnione mogą pracować w tym samym urzędzie pod warunkiem, że nie istnieje między nimi podległość służbowa. Zakaz zatrudniania krewnych w sytuacji, gdy powstanie pomiędzy nimi podległość, dotyczy w samorządach podległości bezpośredniej⁴⁰, a w służbie cywilnej⁴¹ – także pośredniej. Odpowiedź na temat istnienia podległości służbowej może dać jedynie analiza przepisów wewnętrznych danej jednostki: statutu, regulaminu organizacyjnego i schematu organizacyjnego, a także zakresów czynności pracowników w poszczególnych komórkach organizacyjnych.

3.2.2. KONFLIKT INTERESÓW

Konflikt interesów nie jest pojęciem ustawowym. 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 mogą wpływać na treść urzędowych zachowań w sposób rodzący wątpliwości co do ich bezstronności.

Istnieją trzy podstawowe rodzaje zabezpieczeń prawnych, zapobiegających konfliktom interesów w zakresie działalności administracji, tj.:

- 1) zakaz łączenia funkcji w administracji z pełnieniem innych wymienionych w ustawie funkcji;
- 2) wynikający z k.p.a zakaz prowadzenia spraw, w których wchodzi w grę osobisty interes danego pracownika; w takich wypadkach podlega wyłączeniu dany pracownik, a niekiedy cały urząd;
- 3) zakaz podejmowania zajęć dodatkowych, których wykonywanie mogłoby stwarzać konflikt interesów; polskie prawo przewiduje ograniczenia w podejmowaniu działalności gospodarczej przez ściśle wymienione w ustawach osoby⁴².

⁴⁰ Art. 26 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458).

⁴¹ Art. 79 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505).

⁴² Art. 22 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 30 i 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458), art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.), art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, 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 – art. 32 pkt 3 k.k.;
- karę ograniczenia wolności – art. 32 pkt 2 k.k.;
- karę grzywny – art. 32 pkt 1 k.k.;

oraz środki karne w postaci:

- zakazu zajmowania określonego stanowiska (np. kontrolera ruchu, diagnosty samochodowego) – art. 41 § 1 k.k.;
- zakazu wykonywania zawodu (np. lekarza, nauczyciela) – art. 41 § 1 k.k.;
- zakazu 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 – art. 39 pkt 8 k.k.;
- świadczenia pieniężnego na określony cel społeczny – art. 39 pkt 7.

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. przepadku samochodu zakupionego za łapówkę, ma na celu przede wszystkim pozbawienie sprawcy

tw. owoców przestępstwa. Służy temu przewidziany przez ustawodawcę obowiązek orzeczenia przez sąd takiego przypadku w sytuacji wydania za popełnienie przestępstwa korupcji wyroku skazującego.

Za przestępstwa korupcyjne określone w przepisach: art. 228–230a k.k., art. 250a k.k., art. 296a k.k., art. 302 § 2 i 3 k.k., art. 46–48 ustawy o sporcie, na zasadzie przepisów **ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary** (Dz. U. z 2012 r. poz. 768, z późn. zm.), odpowiedzialność ponosi również podmiot zbiorowy⁴³ za czyn, którym jest zachowanie osoby fizycznej działającej w interesie tego podmiotu gospodarczego, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść⁴⁴.

Wobec podmiotu zbiorowego, oprócz kary grzywny, sąd orzeka przepadek⁴⁵:

- 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 sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń;
- korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi;

⁴³ Podmiotem zbiorowym jest osoba prawna (np. spółka akcyjna) oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną (np. spółka partnerska, komandytowa), z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Podmiotem zbiorowym jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związki takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna.

⁴⁴ B. Kolański, op. cit., s. 15–22.

⁴⁵ Art. 8 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2012 r. poz. 768, z późn. zm.).

- 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 oraz czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, przekazanie pod nadzór sądowy, względnie sądowy nakaz likwidacji⁴⁶.

4.1.1. OKOLICZNOŚCI WYŁĄCZAJĄCE ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNĄ (KLAUZULE NIEKARALNOŚCI)

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 innych⁴⁷; 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 ciągły⁴⁸; 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 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 składającego zawiadomienie⁴⁹;
- **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

⁴⁶ B. Kolasiński, op. cit., s. 6.

⁴⁷ Wyrok SA w Poznaniu (II AKa 16/02, OSA 2002/9/69).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ R.A. Stefański, *Zawiadomienie o niepopelnionym przestępstwie w świetle prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 10, s. 35.

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 tego, 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 klauzuli niekaralności jest rozbicie powstałej na gruncie przestępstwa tzw. solidarności sprawców korupcji, tj. zmowy milczenia pomiędzy przyjmującym korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę oraz udzielającym jej. Poniżej przedstawiono przepisy pozwalające pod ww. wymogami ustawowymi na skorzystanie z klauzuli niekaralności 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. 46 ust. 2, 46 ust. 3 albo 4 w zw. z ust. 2 lub w art. 48 ust. 2 albo 3 w zw. z ust. 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 dopiero po rozpoczęciu przewodu sądowego – wyroku umarzającego na rozprawie. Sprawca przekupstwa natomiast występuje w sprawie przeciwko przyjmującemu łapówkę, w charakterze świadka⁵⁰.

Z dobrodziejstwa bezkarności mogą skorzystać jedynie sprawcy przekupstwa, natomiast ustawodawca odmówił takiej możliwości osobom przyjmującym łapówki. Instytucja bezkarności przekupstwa poszła tak

⁵⁰ B. Kolasiński, op. cit., s. 23–24., G. Kobuszewski, Z. Bielecki, *Przesłanki wyłączenia lub złagodzenia odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa korupcji*, w: *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrński, Szczepiwno 2007, s. 96–98.

daleko, iż nawet, gdy z inicjatywą łapówki wyszedł dający – który następnie złożył zawiadomienie – stosuje się wobec niego przepisy uwalniające go od odpowiedzialności karnej. Dla urzędnika narażonego na sytuacji 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 znaleźć się w sytuacji, którą można określić jako spiralę 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 społeczna⁵¹.

O ile w wyjątkowych okolicznościach i z poważnymi zastrzeżeniami kontratypy i znikoma szkodliwość społeczna czynu mogą 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 prawa⁵².

4.1.2. OKOLICZNOŚCI ŁAGODZĄCE

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

⁵¹ Znikoma szkodliwość społeczna. W myśl art. 1 § 2 k.k. nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Popęcenie 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 popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

⁵² B. Kolasiński, op. cit., s. 26–27.

Sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary⁵³, 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 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.

⁵³ Nadzwyczajne złagodzenie kary polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju.

Dla zastosowania dobrodziejstwa złagodzenia kary bądź odstąpienia od jej wymierzenia, obojętną rzeczą jest zarówno cel, motyw 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 przyjmujący, jak i wręczający 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 starania⁵⁴. 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,

⁵⁴ A. Marek, w: A. Marek, J. Satko, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu*, Kraków 2000, s. 46–47.

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.

4.1.4. OKOLICZNOŚCI ZAOSTRZAJĄCE (TYPY KWALIFIKOWANE)

Przepisy art. 228 § 3–5 k.k. określają **kwalifikowane typy** sprzedajności, z którymi wiąże się zaostrzona odpowiedzialność karna 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 faktycznego⁵⁵.

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 funkcje publiczne, 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

⁵⁵ Wyrok SN z 6.11.1987 r. (V KRN 200/87, OSNPG 1988, nr 8, poz. 81).

uzasadnia kumulatywną kwalifikację prawną przestępstwa na podstawie art. 228 § 3 i 4 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.⁵⁶

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*). Odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone działaniem lub zaniechaniem urzędnika w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ponosi jego pracodawca (art. 120 § 1 kodeksu pracy (k.p.), art. 417–417¹ kodeksu cywilnego), 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 k.p.). Obecnie ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r.

⁵⁶ Postanowienie SN z dn. 3.12. 2002 r. (II KKN 208/01, OSNKW 2003, nr 4, poz. 37).

o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁵⁷ wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa, zaostrożono zasady odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy. Zgodnie z art. 9 ustawy, 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 Statystycznego. W terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania, kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie, albo kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, składa do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Kto, będąc kierownikiem podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu, nie wykonuje tego obowiązku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 (art. 10 ust. 1). W przypadku nieumyślnego działania sprawca podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności (art. 10 ust. 2).

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;

⁵⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

- 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 – 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 ze sprawcą łapownictwa 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 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, dotyczących zakazu zatrudnienia w spółkach prawa handlowego, fundacjach prowa-

dzących 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 (k.p.a.). 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. Opisane sytuacje najczęściej są wynikiem celowego działania, chociaż zdarzają się również sytuacje będące wynikiem nieznamomości przepisów. Wybrane kazusy mają przybliżyć sposoby działań korupcyjnych, których poznanie pomoże uniknąć urzędnikom korupcyjnych 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 kwotę. Prokuratura Rejonowa w K. przedstawiła prezesowi przedsiębiorstwa zarzut przyjmowania korzyści majątkowej w związku z zajmowaniem funkcji publicznej. Wiceprezesowi zarzucono pomocnictwo⁵⁸.

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-

⁵⁸ D. Palacz, D. Woźnicki, A. Wojtkowski, *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Warszawa 2001, s. 4, <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm> [dostęp: 30.05.2010 r.].

nym z ośrodków rekreacyjnych od otrzymania korzyści majątkowych wartości kilkuset tysięcy złotych, które miały pochodzić z inwestycji realizowanych przez ten ośrodek. Urzędnik miał także wymusić łapówkę od jednego z przedsiębiorców, który rozpoczął prace przy rozbudowie stadionu. 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 dotyczyła atrakcyjnej kilkudziesięciohektarowej 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 zamieszane 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 zniszczenie 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 od

biznesmena. Urzędnik został skazany za przekroczenie uprawnień i przyjęcie w związku z tym korzyści majątkowej. Biznesmenowi zarzucano 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 złotych 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 wykonywał 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 zarzucano 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 adwoka-

tów 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 kilkutysięcznych 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

5.10. PRZYKŁAD NR 10 [ART. 231 § 2 K.K., 296 K.K.]

Zamawiający reprezentujący sektor finansów publicznych zorganizował procedurę przetargu nieograniczonego na zakup laptopów. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) celowo umieszczono wymaganie, aby zamawiane laptopy były wyposażone w od dawna już niestosowane łącza/interfejsy. W związku z tym prze-

targ został unieważniony z powodu braku ofert. Następnie, ażeby w konsekwencji doprowadzić do trybu zamówienia z tzw. wolnej ręki, zorganizowano drugi przetarg nieograniczony, nie zmieniając jednak wymogów, przez co i to postępowanie unieważniono z powodu braku ofert. Przed trzecią procedurą, która miała być prowadzona w trybie z tzw. wolnej ręki (art. 67 ust. 1, pkt. 4 Pzp) dokonano istotnej zmiany w SIWZ, tzn. zrezygnowano z łącz/interfejsów i zwrócono się już do „zaprzyjaźnionego” wykonawcy, niejako będąc „zmuszonym” przyjąć cenę, jaką on podyktował.

5.11. PRZYKŁAD NR 11 [ART. 231 K.K., 296 K.K.]

Urząd, zamierzając wprowadzić system informatyczny dot. obsługi ludności, dokonał zakupu odpowiedniego oprogramowania poniżej progu stosowania procedury zamówień publicznych (kwota 14 000 € netto). Nie otrzymał jednak autorskich praw majątkowych do programu. W nowym roku budżetowym urząd został zreorganizowany, co spowodowało konieczność modyfikacji komponentów systemu. Ponieważ urząd nie posiadał praw autorskich do systemu, „zmuszony” był zwrócić się do dostawcy oprogramowania w celu dokonania jego modyfikacji⁵⁹.

5.12. PRZYKŁAD NR 12 [ART. 231 K.K.]

W jednej z gmin od trzydziestu lat nie remontowano mostu przez rzekę, w konsekwencji nadzór budowlany zamknął most, przez co miasto zostało odcięte od świata. Burmistrz w trybie pilnym,

⁵⁹ Zlecając modyfikacje systemu, urząd przywołał art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych, powołując się na tzw. prawa wyłączne. Okolicznościami uzasadniającymi istnienie praw wyłącznych chronionych przepisami prawa nie mogą być sytuacje, które mają swoje źródło w zdarzeniach, które można rozpatrywać w kategorii zaniechań dotyczących konstruowania pierwotnych umów, które implikują konsekwencje w postaci programowania kolejnych zamówień w trybie zamówień z wolnej ręki. Przekroczeniem granicy swobody umów jest dokonywanie czynności mających na celu obejście ustawy, do których na gruncie Pzp można zaliczyć wymuszenie istnienia, wykreowanymi uprzednio okolicznościami konkretnego stanu faktycznego, przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki.

tj. art. 67 ust. 1 pkt 3, udzielił zamówienia publicznego na remont mostu firmie A. Jako faktyczną przesłankę udzielenia zamówienia w tym trybie przyjął, że przyczyna była nagła i nieprzewidywalna i nie wynikała z winy zamawiającego. Przesłanka została użyta niewłaściwie, ponieważ burmistrz od pięciu lat, w trakcie obowiązkowych przeglądów mostu, był informowany o jego złym stanie technicznym.

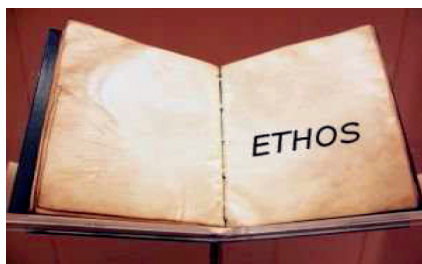
5.13. PRZYKŁAD NR 13 [ART. 228 K.K., ART. 229 K.K.]

Zamawiający z sektora zamówień publicznych zorganizował przetarg nieograniczony na zakup samochodów. Wcześniej członek komisji przetargowej, odpowiedzialny za techniczny opis przedmiotu zamówienia, w zamian za korzyść majątkową wspólnie z dealerem samochodowym określił parametry SIWZ (tj. pojemność cylindra, moment obrotowy, moc silnika, masę samochodu i inne) w ten sposób, że spełniał je jedynie salon samochodowy, prowadzony przez tego dealera.



6

ETYKA URZĘDNIKA



W codziennym życiu mamy do czynienia z sytuacjami, w których zachowania powszechnie uznawane za naganne nie stoją w kolizji z prawem, a „jedynie” naruszają normy moralne (rozdział 2.1.). W takich sytuacjach w zwalczaniu korupcji urzędniczej istotną rolę spełniają kodeksy etyczne. Kodeksy są to zbiory norm postępowania odnoszących się do rozmaitych zachowań pracowników; wyznaczają priorytety, postawy, zachowania, ukazują co robić, jak robić, aby dla wszystkich było zrozumiałe, co jest prawidłowe i słuszne. Stanowią gwarancję poprawnych relacji wewnątrz i na zewnątrz urzędu, racjonalizują działanie instytucji i jej pracowników, podnoszą i chronią prestiż wykonywanego zawodu. W kodeksach są zawarte także postanowienia dotyczące zachowań poza pracą w urzędzie. Podstawą takiego formułowania zasad jest to, że profesjonalistą jest się przez dwadzieścia cztery godziny na dobę, nie zaś jedynie podczas wykonywania *stricto* obowiązków służbowych.

Najważniejszym dokumentem regulującym podstawowe wymagania etyczne wobec urzędników jest Kodeks Etyki Służby Cywilnej⁶⁰. Zawiera on zasady dotyczące pełnienia służby, sposobu wykonywania obowiązków oraz konstytucyjnych powinności⁶¹. Zgodnie z jego postanowieniami urzędnicy powinni działać praworządnie, traktować odbiorców swoich usług bezstronnie, pracować rzetelnie i profesjonalnie. Winni zachować lojalność wobec urzędu i zwierzchników, odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych bądź osobistych. Kodeks podkreśla też, iż członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych

⁶⁰ Ustanowiony zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683). Zarządzenie nr 70 Prezesa rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21 października 2011 r.).

⁶¹ W Polsce do aktów regulujących tę kwestię należą głównie: Konstytucja (art. 7 i 153), Kodeks postępowania administracyjnego (art. 7 i 8), Kodeks Etyki Służby Cywilnej, Karta Praw Podstawowych oraz Europejski Kodeks Dobrej Administracji.

kompetencji i wiedzy zawodowej oraz o dobre stosunki międzyludzkie, a także jest życzliwy ludziom i przestrzega zasad poprawnego zachowania. Podkreśla wagę wykonywanych zadań na rzecz państwa oraz służebną rolę administracji⁶².

Kodeksy etyczne są ważnym elementem funkcjonowania każdego urzędu. Dobrze zaprojektowany kodeks ma bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz tzw. złych praktyk. Zmniejsza liczbę sytuacji, w których występuje nepotyzm, kumoterstwo oraz konflikt interesów. Zwiększa natomiast zaufanie petentów, klientów, kontrahentów i partnerów. Wzrasta także dzięki niemu wiarygodność personelu i lojalność pracowników.

Należy jednak podkreślić, że urzędnik powinien być osobą etyczną, nie tylko ze względu na zobowiązanie się do przestrzegania kodeksu etycznego urzędu, ale przede wszystkim ze względu na wewnętrzne, głębokie poczucie reprezentowania instytucji o podstawowym znaczeniu dla społeczności. Tak więc pracownik urzędu musi wykonywać swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie, rozpatrywać sprawy petentów zgodnie z prawem i przewidzianą procedurą działania, dbać o terminowe, prawidłowe pod względem formalnym i merytorycznym wykonywanie zadań, racjonalnie gospodarować publicznymi środkami finansowymi, a w kontaktach z petentami powinien być taktowny, uprzejmy, życzliwy i dbać o rzetelną obsługę klienta⁶³.

⁶² <http://kariieraprawnika.pl/index.php/podstawy-prawne-etyki-urzedniczej/menu-id-259.html> [dostęp: 30.08.2011 r.].

⁶³ <http://www.urzad.nf.pl> [dostęp: 30.08.2011 r.].



7

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 pożądaną skuteczną sytuację korupcyjną, co wymaga od urzędnika przemyślanego zachowania i umiejętnego podejmowania decyzji w zależności od okoliczności.

7.1. ALGORYTM POSTĘPOWANIA URZĘDNIKA, WOBEC KTÓREGO PODJĘTO PRÓBĘ SKORUMPOWANIA

- W przypadku, gdy interesant, wobec którego wykonywane są czynności służbowe, sugeruje „załatwienie w inny sposób”⁶⁴ 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 łapówki 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.

⁶⁴ Korupcję charakteryzuje dynamicznie rozwijająca się symbolika, służąca kamuflażowi zachowań przestępczych. W takich sytuacjach przedmiot łapówki określa się jako np. „wyraza wdzięczności”, „świadczenia szczególne”, „dowody współpracy”, „przyspieszacz”, „napiwek”, „dary losu”, „smarowacz”, „zwolnienia podatkowe”, „zbieranie pocztu królów polskich” („Proponuję, proszę pana, Jagiełłę, żeby było bez kłopotów”).

- 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.⁶⁵ tzw. obywatelskiego ujęcia 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.
 - ✓ 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).

⁶⁵ 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.

- ✓ Każdorazowo po zaistniałym zdarzeniu, kierownictwo urzędu powinno przeprowadzić stosowną analizę w celu wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych, zapobiegających podobnym sytuacjom w przyszłości.

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 podejrzaney 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.

**7.2. ALGORYTM POSTĘPOWANIA URZĘDNIKA
PODDAWANEGO PRESJI KORUPCYJNEJ
LUB POSIADAJĄCEGO INFORMACJE
NA TEMAT KORUPCYJNEGO ZACHOWANIA
INNEGO URZĘDNIKA**

- Urzędnik powiadamia bezpośredniego przełożonego o zdarzeniu i sporządza 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 umożli-

liwiającymi 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 majątkowej⁶⁶ czy kontroli operacyjnej, tzw. podsłuchów⁶⁷.
- 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.

7.3. 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 innych⁶⁸.

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.

⁶⁶ Art. 19 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621).

⁶⁷ Ibidem, art. 17.

⁶⁸ A. Kojder, *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, w: *W poszukiwaniu strategii zmian*, red. J. Kubina, Z. Żekoński, Warszawa 1992, s. 275.

- Skłonności zatrudnionych do hazardu.
- Bliskie osobiste relacje pomiędzy pracownikami (ryzyko zмовy).
- 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 podejmowanych 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.
- Nerozpatrywanie składanych przez petentów i osoby z zewnątrz skarg na pracowników danej instytucji⁶⁹.

⁶⁹ Opracowano na podstawie przygotowanych przez australijskie organizacje rządowe i pozarządowe, podobnych do prezentowanego, podręczników antykorupcyjnych.

- Pomijanie lub nadużywanie procedur, np. przy udzielaniu zamówień publicznych:
 - udzielanie znacznej ilości zamówień w trybie z tzw. wolnej ręki;
 - występowanie sytuacji, w której środki przewidziane w poszczególnych kategoriach budżetu projektu wydatkowane są bez wystąpienia oszczędności.

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 źle pojętego dobra instytucji lub solidarności tuszuje się wykryte nieprawidłowości, co może powodować konsekwencje prawne dla pracowników, którzy wiedząc o popełnionym przestępstwie, nie poinformowali o nim organu ścigania.

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. Natomiast w sytuacji, 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.

7.4. 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 podwładnych⁷⁰.

- 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 czyniący 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 obszary i procedury najbardziej zagrożone korupcją, tak aby objąć je szczególną ochroną.
- Wprowadzenie kodeksów etyki zawodowej dla poszczególnych grup zawodowych.

⁷⁰ Por. *Profil odporności organizacji na defraudację i korupcję*, dokument opracowany przez fundację Det Norske Veritas (DET).



8

PRAWNE I INSTYTUCJONALNE MOŻLIWOŚCI ŚCIGANIA KORUPCJI W POLSCE



8.1. MOŻLIWOŚCI PRAWNE

Z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej istotne znaczenie mają niżej wymienione uregulowania k.p.k, 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 koronnym⁷¹, 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.

⁷¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232, z późn. zm.

8.2. MOŻLIWOŚCI INSTYTUCJONALNE

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁷² 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 korupcyjnych 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 środków masowego przekazu, 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 składanych przez osoby, które udzieliły urzędnikowi korzyści majątkowej. Zdarza się, że osoby te ujawniają okoliczności przestępstwa,

⁷² Dz. U. z 2012 r. poz. 621.

kierując się chęcią zemsty z powodu niezłatwionej 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 osoby⁷³.

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, realizują rządowe programy, występują z inicjatywami ustawodawczymi. Poza CBA zadania takie wykonują również m.in.:

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

Zjawisko korupcji pozostaje także w zainteresowaniu wielu organizacji pozarządowych, m.in. Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych⁷⁴. Organizacje te także upowszechniają wiedzę na temat korupcji. Organizują konferencje naukowe, prowadzą programy badawcze. Ich eksperci są autorami wielu publikacji i raportów. Instytucje te stanowią istotny element wspomagający służby państwowe w szeroko rozumianej walce z korupcją.

OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UE W POLSCE⁷⁵

Zgodnie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu UE obowiązek zwalczania oszustw i innych działań godzących w interesy finansowe Unii, spoczywa na Unii i państwach członkowskich. Głównym organem odpowiedzialnym za ochronę finansów UE jest **Europejski**

⁷³ D. Palacz, D. Woźnicki, A. Wojtkowski, *Korupcja*, op. cit., s. 18.

⁷⁴ Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008, s. 6–7.

⁷⁵ <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=7&dzial=624&id=214620&typ=news> [dostęp: 30.09.2012 r.].

Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych – OLAF. Swoje działania podejmuje niezależnie od innych organów wspólnotowych, ma prawo wglądu w całokształt spraw związanych z zarządzaniem funduszami unijnymi. Prowadzi kontrole we wszystkich instytucjach wspólnotowych⁷⁶, zajmuje się wywiadem finansowym, gromadzi poufne informacje, pracuje nad doskonaleniem prawa i współpracuje z policjami i sądami państw członkowskich. OLAF może nałożyć kary finansowe, gdy państwa członkowskie zaniedbują swoje powinności. OLAF publikuje raporty ze swej działalności i wykrytych przypadków nadużyć⁷⁷. Każdy kraj członkowski zobowiązany jest do stworzenia systemu instytucjonalnego ochrony interesów finansowych UE. W Polsce rolę tę pełni **Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE**⁷⁸, którego zadaniem jest: inicjowanie, koordynacja i realizacja działań w celu zabezpieczenia interesów finansowych, w tym:

- koordynacja działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej;
- analiza czynników sprzyjających nieprawidłowościom;
- przygotowywanie propozycji skutecznej i prawidłowej wymiany informacji między właściwymi organami administracji rządowej;
- zapewnienie bieżącej, prawidłowej wymiany informacji między właściwymi organami administracji rządowej;
- gromadzenie i weryfikacja dokumentów i materiałów w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu naruszeń interesów finansowych RP lub UE oraz przekazywanie do Komisji Europejskiej raportów o nieprawidłowościach;
- formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań związanych z ochroną interesów finansowych RP lub UE;
- przygotowywanie aktów prawnych dotyczących zabezpieczenia interesów finansowych RP lub UE.

⁷⁶ Nie dot. Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

⁷⁷ <http://polskawue.gov.pl/Ochrona,interesow,finansowych,UE,239.html> [dostęp: 30.09.2012 r.].

⁷⁸ Powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE wykonuje powierzone mu zadania za pomocą **Międzyresortowego Zespołu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE**⁷⁹. Pełnomocnik będący jednocześnie przewodniczącym Zespołu może z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu powoływać grupy robocze do opracowania poszczególnych zagadnień należących do zakresu zadań Zespołu. Zadania **Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE** wykonywane są przez komórkę w Ministerstwie Finansów – Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej. Należą do nich:

- współpraca oraz wymiana informacji z instytucjami UE i RP w zakresie ochrony interesów UE, w szczególności z OLAF;
- gromadzenie i analiza informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE;
- wypracowywanie stanowisk negocjacyjnych oraz instrukcji na posiedzeniach Rady UE i Komisji Europejskiej, zajmujących się ochroną interesów finansowych UE oraz udział w ich pracach;
- obsługa merytoryczna i organizacyjna Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- obsługa techniczno-organizacyjna prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz obsługa grup roboczych powołanych przez ten Zespół, afiliowanych przy Departamencie⁸⁰.

⁷⁹ Utworzony na podstawie zarządzenia nr 62 Prezesa Rady Ministrów z 28 lipca 2003 r.

⁸⁰ <http://www.mf.gov.pl> [dostęp: 30.09.2012 r.].



9

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: 800 808 808.

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

Serwis Edukacji Antykorupcyjnej

www.antykorupcja.edu.pl

www.antykorupcja.gov.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

Niektóre organizacje pozarządowe zajmujące się problemem korupcji:

- **Fundacja im. Stefana Batorego**

www.batory.org.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

Ilustracje wykorzystane w opracowaniu pochodzą ze strony internetowej www.sxc.hu.