

Tomasz Bzymek

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

**Temat:**

Analizy obowiązujących przepisów prawnych regulujących obszary życia społeczno-gospodarczego szczególnie zagrożonych korupcją, w tym analiza porównawcza ze szczególnym akcentem położonym na kodyfikacje karne 1932, 1969 oraz 1997.

Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Śledczego

w ramach Projektu rozwojowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie  
pt. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu  
w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-  
gospodarczego” Nr O R00 0040 07

## **Część I**

**Analiza porównawcza ze szczególnym akcentem położonym na kodyfikacje karne 1932, 1969 oraz 1997.**

## Wstęp

Korupcja towarzyszy ludzkości od najdawniejszych czasów, wdziera się we wszelkie dziedziny życia społecznego, niezależnie od utrwalonego w nich systemu politycznego, gospodarczego czy kulturowego.

Jedną z pierwszych wzmianek o korupcji znajdujemy w Biblii – Mojżesz wysłuchuje pouczenia Boga, które brzmi: „Nie będziesz ulegał przekupstwu, bo ono zaślepia mędrca i fałszuje słowa sprawiedliwego.”<sup>1</sup> W ten sposób dowiadujemy się o prapoczątkach tej patologii.

Wykorzystywanie urzędu do celów prywatnych było sankcjonowane już w starożytnej Grecji. W demokratycznych Atenach istniała zasada bezstronności urzędników, a za jej złamanie sędziowie byli karni i usuwani z urzędu. Ale pomimo tego zakazu korupcja zbierała tam niemałe żniwo. Przekupywano zarówno oskarżycieli, jaki i świadków oraz sędziów. Kolejnym problemem były wynagrodzenia urzędników, które nie były z góry ustalone, co skłaniało przedstawicieli władzy do przyjmowania pieniędzy w zamian za przeróżne przysługi. W tym demokratycznym państwie-mieście działali także tak zwani sykofanci – półprofesjonalni oskarżyciele, którzy pozywali lub też grozili pozwaniem przed sąd. Szantażowali obywateli Aten w celu uzyskania korzyści materialnych w zamian za cofnięcie skargi.<sup>2</sup>

W starożytnym Rzymie łapownictwo rozwinęło się do tego stopnia w sądownictwie, iż powstało przekonanie, że „W Rzymie wszystko ma swoją cenę, wszystko jest do kupienia”- „Omnia Romae cum pretio” (łac.).<sup>3</sup>

Skorumpowane środowisko carskiej Rosji wykazywało, że każdą dziedzinę życia determinowało zjawisko korupcji. We wszystkich zakątkach Rosji, w kontakcie z jakąkolwiek grupą zawodową, nie załatwiono niczego bez dania łapówki.<sup>4</sup>

Historia korupcji w Polsce sięga najdawniejszych czasów. Była ona również i w naszym społeczeństwie obecna od początku istnienia państwowości. Od czasów średniowiecza, aż do utraty niepodległości sprawcy działań korupcyjnych byli piętnowani przez wymiar sprawiedliwości, jednak zarzuty najczęściej dotyczyły przedstawicieli zamożnej szlachty, którzy posiadali liczne przywileje uniemożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności. Poza tym nie było uregulowań, które wyznaczałyby karę za tego typu

---

<sup>1</sup> B. Kurzypa, Kilka uwag o korupcji, Prokurator, nr 4 z 2000, s. 17.

<sup>2</sup> A. Tkacz (red.), Integracja RP z Unią Europejską: zadania Straży Granicznej, CSSG, Kętrzyn 2000, s. 13.

<sup>3</sup> W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Wiedza Powszechna, Warszawa 1990, s. 365.

<sup>4</sup> K. Szczętka, Z dziejów korupcji, Prawo i Życie, nr 8 z 1999, s. 66-69.

czyn. Sprzedajni sędziwie przekupieni przez możnych byli bezkarni. Nic więc dziwnego, że szerzyła się prywata i nepotyzm. Karą dla nieuczciwych najczęściej były jedynie wyrzuty sumienia. Ten bardzo długi okres to „złoty wiek korupcji” na ziemiach polskich.<sup>5</sup> Jeden z najstarszych śladów łapówkarstwa znajdujemy u Galla Anonima: "Tymczasem Sieciech, wróciwszy do Polski [...] kusił chytrze znaczniejszych spośród nich, wielmożów śląskich obietnicami i darami i powoli przeciągał ich na swoją stronę". Branie łapówek przez znaczących przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej nie było cechą wyróżniającą akurat polską szlachtę. W Rosji np. przez całe stulecia mówiono, że doprawdy nie jest ważne, jaką pensję otrzymuje sędzia, ważne, jakie ma dochody. W Polsce - jak pisze Janusz Tazbir - łapówkę dla sędziego "mógł stanowić zarówno rasowy koń, jak beczułka wina, szczerozłota taca pełna pomarańcz, wreszcie kubek z talarami [...] Mniej zamożni czy bardziej wolni od skrupułów moralnych nie wahali się frymarczyć wdziękami własnych małżonek". Korupcja na wysokich szczeblach "naszej" i "cudzej" władzy była w czasach renesansu zjawiskiem powszechnym. Za duże pieniądze można się było wykupić nawet od kary śmierci. Przykładowo: rebelia Gdańska przeciwko Polsce w 1526 r. miała swój finał na szafocie koło Dworu Artusa, na którym ścięto "po równo" wszystkich uboższych mieszczan, którzy w niej uczestniczyli, z wyjątkiem mieszczan "równiejszych", którzy za łapówkę wymigali się od kary. Korupcja była praktyką powszechną również w środowisku wojska, skoro "przekupienie jednego czy dwóch mężów stanu kosztowało znacznie mniej niż wyprawa wielkiej armii na wojnę". W późniejszych czasach było różnie, interesujący wszelako jest fakt, że łapownictwo charakteryzowało początkowo raczej najwyższe szczeble władzy niż jej niższych urzędników. Warto przy tym zauważyć, że "ci sami, którzy tak ostro potępiali dawanie łapówek przez ich sądowych przeciwników, sami chętnie posługiwali się tą bronią na korzyść własnej sprawy". Choć we własnym gronie, w polskim świecie szlacheckim XVII i XVIII w., dominowało przekonanie, że łapówka jest w istocie rzeczą normalną transakcją finansową i jako taka nie podlega ocenie moralnej. Inaczej, jeśli ten, który ją wziął, nie wywiązywał się z przyjętego za nią zobowiązania. To bowiem - i w zasadzie tylko to - uchodziło naonczas za postępowanie nieetyczne i nieuczciwe. Korupcja na szczytach władzy - w zależności od historycznych uwarunkowań - rosła bądź malała. W okresie Konstytucji 3 maja zachowania korupcyjne zmniejszyły się znacząco. Przykładem tego przejawu odrodzenia narodowego była, opisana przez Tadeusza Korzonia, odmowa przyjęcia przez Sejm Wielki sumy 400 tys. złotych

---

<sup>5</sup> K. Szczątka, Z dziejów korupcji, Prawo i Życie, nr 8 z 1999, s. 66-69.

zebranej przez mieszczan warszawskich na rzecz polskiego parlamentu. Ten jednak dobrowolną ofiarę obywateli odrzucił, potraktowawszy ją jako formę korupcji. Fatalną pozaborową schedę z dobrodziejstwem inwentarza przyjęła II Rzeczpospolita

W odrodzonej Polsce korupcja nasiliła się w latach 1923-1925, kiedy to posłowie zaczęli wykorzystywać swoje funkcje do załatwienia prywatnych spraw i powiększenia własnego majątku. W obliczu II wojny światowej czyny związane z korupcją straciły pewne negatywne cechy. Chociaż za tego typu przestępstwa groziła kara śmierci, był to jedyny sposób na zapewnienie minimalnych warunków bytowych dla wielu Polaków. Jednak wielu obywateli poprzez współpracę z okupantem, wykorzystując nadążającą się okazję, wzbogaciło się znacznie na cierpieniu innych.<sup>6</sup>

Mimo upływu lat, zmieniających się ustrojów i trendów w życiu społecznym, korupcja wciąż istnieje. Tylko jej nasilenie i formy bywają różne. Różny jest też stopień społecznej akceptacji tego zjawiska.

Mimo upływu lat, zmieniających się ustrojów i trendów w życiu społecznym, korupcja wciąż istnieje. Tylko jej nasilenie i formy bywają różne. Różny jest też stopień społecznej akceptacji tego zjawiska.

Zakres kryminalizacji zachowań korupcyjnych w polskim prawie karnym ulegał ciągłym zmianom. Wpływ na taki stan rzeczy miały zmiany warunków politycznych i społecznych w Polsce na przestrzeni czasu.

W niniejszym opracowaniu analizie poddano rozwiązania prawne dotyczące korupcji, które zawarte zostały w ustawodawstwie z 1932 r., ustawodawstwie powojennym, poprzez Kodeks karny z 1969 oraz 1997 roku aż do Noweli antykorupcyjnej z 2003 roku.

---

<sup>6</sup> A. Kojder, A. Sadowski, Klimaty korupcji, Warszawa 2002, s. 13.

## Kodeks karny z 1932 roku

Łapownictwo urzędnicze, w postaci czynnej i biernej, było podstawowym czynem o charakterze korupcyjnym, skryminalizowanym w kodeksie karnym z 1932 roku. W kodeksie tym, stypizowano także korupcję wyborczą. Po kilku latach, już w osobnym akcie prawnym, spenalizowano pośrednictwo korupcyjne, które nazywane jest płatną protekcją. Te przestępstwa korupcyjne wiązały się w ujęciu KK z 1932 r. z pojęciem władzy, a konkretnie – z sytuacją sprawowania władzy, nie tylko z punktu widzenia przedmiotu ochrony, ale i z punktu widzenia właściwości sprawcy lub przedmiotu przestępstwa.<sup>7</sup>

W odróżnieniu od obecnych rozwiązań, KK z 1932 r. wyraźnie odróżnia sprzedajność od przekupstwa. Samo przekupstwo uregulowane było w rozdziale XXI tegoż kodeksu, który dotyczył przestępstw przeciwko władzy i urzędom, natomiast sprzedajność została opisana w rozdziale XLI, jako przestępstwo urzędnicze. Przedmiotem ochrony w obu przypadkach było prawidłowe funkcjonowanie szeroko pojętej administracji w urzędach i instytucjach państwowych. Różniły się jedynie podmiotem przestępstwa. Czynów określonych w rozdziale XXI dokonać mogła każda osoba, natomiast przestępstwa znajdujące się w rozdziale XLI, popełnić mogła osoba zaliczana do kategorii urzędników. Przestępstwo o charakterze urzędniczym mogła popełnić osoba wykonująca funkcję publiczną poprzez wykorzystanie tej funkcji lub jej niewłaściwe wykonywanie.<sup>8</sup> Pozostałe czyny korupcyjne opisane w rozdziale XXI były zamachami na to samo dobro, lecz dokonywanymi niejako „od zewnątrz”, ponieważ mogły być dziełem dowolnej osoby.<sup>9</sup>

W świetle przepisów KK z 1932 r., sprawcą łapownictwa biernego był urzędnik. Pojęcie „urzędnika” nie zostało w żaden sposób zdefiniowane w części ogólnej tegoż kodeksu. W art. 292 KK z 1932 r. przewidywał, że karom zawartym w rozdziale XLI podlegają oprócz urzędników pozostających w służbie Państwa lub samorządu, także osoby wykonujące zleczone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego, oraz funkcjonariusze wszelkich instytucji prawa publicznego. Podsumowując, „urzędnikami” w rozumieniu przepisów KK z 1932 r., są: urzędnicy pozostający w służbie Państwa lub samorządu, osoby wykonujące zleczone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego, a także funkcjonariusze wszelkich instytucji prawa publicznego.

---

<sup>7</sup> S. Glaser, A. Mogilnicki, Kodeks karny. Komentarz, Kraków 1934, s. 416.

<sup>8</sup> L. Gardocki, O przestępstwach służbowych w ogólności, (w:) System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności, red. I. Andrzejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław 1989, s. 568.

<sup>9</sup> O. Chybiński, Przestępstwa przeciwko władzom, urzędom i zrzeczeniom prawa publicznego, (w:) Prawo karne. Część szczególna, red. W. Świda, Warszawa 1969, s. 222.

Urzędnik pozostający w służbie Państwa lub samorządu, to osoba będąca w specjalnym stosunku służby względem Państwa lub samorządu. Są to, jak wylicza Peiper, urzędnicy państwa, zatrudnieni u władzy lub przedsiębiorstw państwowych, urzędnicy sejmików, magistratów miast i urzędów gminy.<sup>10</sup> Dla odpowiedzialności karnej nie miał znaczenia charakter stosunku służbowego (mianowanie, umowa o pracę, etat) ani zajmowane stanowisko<sup>11</sup>. Osoby wykonujące zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego to osoby, które nie pozostają w stosunku służby względem państwa bądź samorządu, lecz wykonują funkcje leżące w zakresie kompetencji państwa lub samorządu i w ich imieniu, np. urzędnicy kontraktowi, osoby delegowane przez zarząd państwowy lub samorządowy do rozmaitych instytucji. Kategoria funkcjonariusza instytucji prawa publicznego obejmowała osoby zatrudnione w charakterze urzędników w instytucjach działających na podstawie regulacji o charakterze publicznoprawnym, takich jak np. Poczta Polska, komunalne kasy oszczędności, państwowe zakłady umundurowania, PKP, kasy chorych, giełdy, izby rolnicze<sup>12</sup>. Dodać należy, że zgodnie z prawem obowiązującym w 1932 roku, urzędnikiem był także żołnierz. Art. 7 Kodeksu karnego wojskowego<sup>13</sup> mówi, że odpowiedzialności karnej za przestępstwa urzędnicze podlega także żołnierz, wykonując zlecone czynności w zakresie zarządu wojska lub marynarki wojennej.

Przestępstwo łapownictwa biernego spenalizowano w art. 290 KK. Przestępstwo to należy do przestępstw urzędniczych, indywidualnych, a co za tym idzie, popełnić je można jedynie indywidualnie. Art. 290 KK w § 1 stanowi, że urzędnik, który w związku z urzędowaniem przyjmuje dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą, albo ich obietnicę, bądź takiej korzyści żąda podlega karze więzienia do lat pięciu. Art. 290 KK § 2 przewidywał, że jeżeli sprawca uzależnia czynność urzędową od otrzymania dla siebie lub innej osoby korzyści majątkowej lub osobistej, albo przyjmuje korzyść taką lub jej obietnicę za czynność, która sprzeciwia lub ma się sprzeciwiać ustawie, to podlega karze więzienia do lat dziesięciu.

Przestępstwo to występowało w Kodeksie karnym z 1932 roku w typie podstawowym i dwóch typach kwalifikowanych. Podstawowy typ sprzedajności polegał na tym, że sprawca w związku z urzędowaniem, przyjmował dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnicę, bądź takiej korzyści żądał. Zachowanie urzędnika, przy

---

<sup>10</sup> O. Chybiński, op. cit., s. 277.

<sup>11</sup> O. Chybiński, ibidem, s. 277.

<sup>12</sup> C. Nowak, Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 21-22.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 października 1932 r. – Kodeks karny wojskowy, Dz. U. Nr 91, poz. 765.

przestępstwie sprzedajności musiało pozostawać w związku z urzędowaniem. Urzędowanie to powinno leżeć w sferze działalności danego urzędnika. Relacja korupcyjna w KK z 1932 r. musiała odnosić się do dokonania czynności zgodnej z ustawą, w innym razie czyn taki wypełnia znamiona typu kwalifikowanego, określonego w art. 290 § 2 KK.

W KK z 1932 r. ustanowiono dwa typy kwalifikowane sprzedajności. Pierwsze działanie sprawcy polegać miało na tym, że sprawca uzależnia wykonanie czynności urzędowej od otrzymania dla siebie lub innej osoby korzyści majątkowej lub osobistej. W drugim przypadku, działanie polegać miało na tym, że sprawca przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą bądź jej obietnicę, za czynność, która sprzeciwia lub ma się sprzeciwiać ustawie.

W pierwszym przypadku typu kwalifikowanego, podniesienie granicy kary do lat dziesięciu, ma związek z tym, że typ kwalifikowany charakteryzuje się znamieniem „uzależniania”- inicjatywa korupcyjna leży w tym przypadku całkowicie po stronie urzędnika.

Materią uzależnienia w myśl art. 290 § 2 KK z 1932 r. jest czynność urzędowa. Posiłkując się art. 290 § 1 KK z 1932 r. przez czynność urzędową należy rozumieć każdą czynność leżącą w sferze działalności danego urzędnika. Działania te, polegające na uzależnianiu, mogły dotyczyć jedynie działalności zgodnej z literą prawa.

W przypadku, gdy czynności takie dotyczyłyby działalności urzędnika niezgodnej z prawem, sprzeczne byłyby z ustawą, zachowanie takie wyczerpywałoby znamiona drugiego typu kwalifikowanego sprzedajności. W tym przypadku podniesienie kary do lat dziesięciu, wiąże się z faktem dokonania czynności, która sprzeciwia lub ma się sprzeciwiać ustawie. Pojęcie „czynność, która sprzeciwia się lub ma się sprzeciwiać ustawie” zostało określone przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy stwierdza w wyroku, że chodzi tu o przepisy prawne regulujące od strony merytorycznej i trybu postępowania daną dziedzinę, w ramach której urzędnik działa.<sup>14</sup> Przyjąć należy także, że „czynność, która sprzeciwia się ustawie”, określona w art. 290 § 2 KK, to czynność zabroniona także przez ustawę karną, jak i czynność sprzeczna z obowiązkami urzędnika, opartymi na ustawie lub na innych aktach regulujących stronę merytoryczną i tryb postępowania w danej dziedzinie.<sup>15</sup>

W obu typach sprzedajności kwalifikowanej przestępstwo to miało charakter przestępstwa formalnego. W pierwszym typie kwalifikowanym dokonanie następowało z chwilą uzależnienia wykonania czynności od otrzymania korzyści. Rzeczywiste wręczenie korzyści nie było konieczne dla uznania, że doszło do dokonania przestępstwa. Podobnie

---

<sup>14</sup> Wyrok SN z 12 listopada 1960 r., I K 959/59, NP. 1961, Nr 4.

<sup>15</sup> Patrz Wyrok SN z 3 września 1958 r. I K 862/57. OSNPG 1959, Nr 1, oraz Uchwała SN z 16.03.1967 r.. VI KZP 56/66, OSNKW 1967, Nr 10, poz. 49.

rzecz się miała przy drugim typie kwalifikowanym, jednakże opierając swe rozstrzygnięcie na art. 290 § 2 KK, sąd był za każdym razem zobowiązany ustalić, na czym konkretnie polegała sprzeczność z ustawą dokonanej lub zapowiedzianej czynności urzędowej.<sup>16</sup>

Łapownictwo czynne, czy też przekupstwo, jak często jest określane, jest kolejnym rodzajem przestępstwa korupcyjnego, które zostało stypizowane w KK z 1932 r. w Rozdziale XXI – Przestępstwa przeciwko władzom i urządóm. Przestępstwa te określone zostały w art. 134 i 135 KK. Treść art. 134 KK z 1932 r. stanowi, że kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej urzędnikowi albo innej osobie, aby nakłonić urzędnika do naruszenia obowiązku służbowego, podlega karze więzienia do lat pięciu i grzywny. Natomiast art. 135 KK z 1932 r. przewidywał, że kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej urzędnikowi albo innej osobie za naruszenie przez urzędnika obowiązku służbowego, podlega karze więzienia do lat trzech i karze grzywny.

Czym różnią się te dwa typy przestępstw? Różnica polega na tym, że w przypadkach opisanych w art. 134 KK z 1932 r. sprawca dopiero zamierza, przy pomocy korzyści majątkowej lub osobistej bądź jej obietnicy, nakłonić urzędnika do naruszenia obowiązku służbowego. W drugim przypadku, w art. 135 KK, sprawca za pomocą wyżej wymienionych korzyści „odwdzięcza się” za już naruszone obowiązki służbowe przez urzędnika. Art. 135 KK nie obejmuje obietnicy korzyści, ponieważ naruszanie obowiązku służbowego przez urzędnika następowało wcześniej, a korzyść, czy to majątkowa, czy też osobista, stanowi jedynie gratyfikację, za już naruszony obowiązek służbowy. Odmienność ma także swoje odbicie w różnych sankcjach za te przestępstwa. Za dużo bardziej szkodliwe działanie ustawodawca uznał nakłanianie urzędnika do naruszenia obowiązków służbowych, za co groziła kara do pięciu lat więzienia lub kara grzywny, niż „podziękowanie” za już naruszone obowiązki służbowe, za co groziła kara więzienia do lat trzech lub grzywny.

Pojęcie „naruszenie obowiązku służbowego” w świetle art. 134 i 135 KK z 1932 r. dotyczyło czynności służbowej należącej do zakresu uprawnień urzędnika, wynikającej z „czynności zarządu”, oraz czynności wykonawczych i pomocniczych, przy czym obowiązek dokonania tej czynności mógł wynikać zarówno z przepisów prawa, z regulaminów, instrukcji, jak i ze zlecenia przełożonego dotyczącego konkretnej sprawy. Zakres pojęciowy znamienia „naruszenia czynności służbowej” z art. 134 i 135 KK pokrywał się częściowo ale nie wyczerpywał zakresu pojęcia „związku z urzędowaniem”, które stanowiło znamię czynu z art. 290 KK.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> C. Nowak, op. cit., s. 25.

<sup>17</sup> C. Nowak, ibidem, s. 27.

Pomimo różnic czyny te były do siebie zbliżone. Jedną z cech wspólnych był alians między udzieleniem korzyści a naruszeniem obowiązku służbowego przez urzędnika. Z punktu widzenia odpowiedzialności sprawców, bez znaczenia pozostaje, od której ze stron wychodzi inicjatywa udzielenia korzyści, a także w przypadku art. 134 KK, bez znaczenia pozostawało również to, czy naruszenie obowiązku przez urzędnika w istocie nastąpiło.

Elementem wspólnym dla przestępstw określonych w art. 134 i 135 KK oraz w art. 290 KK jest korzyść majątkowa i osobista, nazywana potocznie łapówką. Korzyścią majątkową jest wszystko, co ma jakąkolwiek wartość pieniężną.<sup>18</sup> Natomiast korzyścią osobistą na gruncie KK z 1932 r. jest wszystko, czego wartości nie można wyrazić w formie pieniężnej, a zatem przykładowo tytuł, order, szczególne względy osobiste.<sup>19</sup>

W KK z 1932 r. uznano, że korzyść majątkowa lub korzyść osobista może zostać wręczona nie tylko urzędnikowi, ale także innej osobie. Inną osobą może być osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka nie posiadająca osobowości prawnej. W ustawie dopuszczono, aby korzyść przekazywana temu podmiotowi stanowiła nie tylko korzyść majątkową, ale także korzyść osobistą.<sup>20</sup>

W Rozdziale XX – Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych - KK z 1932 r., zawarte zostały kolejne przepisy karne sankcjonujące zachowania korupcyjne – korupcji wyborczej.

Art. 121 KK z 1932 r. stanowi, że kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej uprawnionemu do głosowania lub innej osobie w celu wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania jej od głosowania, podlega karze więzienia do lat pięciu.

Sprawstwo biernej korupcji wyborczej zostało określone w art. 122 KK, który stanowi, że kto będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą dla siebie lub dla innej osoby za głosowanie w sposób umówiony lub powstrzymanie się od głosowania, albo takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia do lat pięciu.

Przestępstwo czynnej korupcji wyborczej dokonane jest z chwilą udzielenia korzyści lub jej obietnicy, bez względu na to, czy wykonanie obietnicy przez przekupującego rzeczywiście nastąpiło, jak również czy późniejsze głosowanie przekupowanego odpowiadało treści paktu korupcyjnego. Dla odpowiedzialności sprawcy obojętna jest forma obietnicy lub

---

<sup>18</sup> L. Peiper, Kodeks karny i prawo o wykroczeniach, Kraków 1933, s. 374.

<sup>19</sup> S. Glaser, A. Mogilnicki, op. cit., s. 1024.

<sup>20</sup> Z. Sobolewski, Łapówka jako korzyść majątkowa lub osobista, NP 1964, Nr 3, s. 227.

umowy między stronami paktu korupcyjnego.<sup>21</sup> Natomiast popełnienie biernej korupcji wyborczej określona w art. 122 KK dokonane jest z chwilą przyjęcia lub wyrażenia żądania korzyści majątkowej lub osobistej, bez względu na to, czy przyjmujący dotrzymał umowy i oddał głos w sposób pożądaný przez przekupującego lub powstrzymał się od głosowania. Omawiany czyn stanowił przestępstwo formalne, zatem sposób głosowania nie należał do jego znamion.<sup>22</sup> W opisywanym przepisie brak jest karalności za obietnicę korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za głosowanie w sposób umówiony lub powstrzymanie się od głosowania. Należałoby uznać, że ustawodawca przyjął, że nikt nie będzie głosował w sposób umówiony lub powstrzyma się od głosowania jedynie za obietnicę korzyści. Korzyść, o której mowa w art. 122 KK, mogła być wręczona osobie uprawnionej do głosowania, a także innej osobie.

Przepisem szczególnym w KK z 1932 r., dotyczącym korupcji wyborczej, jest przepis art. 123 KK, który stanowi, że kto przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą dla siebie lub innej osoby za wywarcie wpływu na sposób głosowania uprawnionego lub za powstrzymanie go od głosowania, albo takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia do lat pięciu. Przestępstwo to jest zbliżone do czynu określonego w art. 122 KK, z tą różnicą, że istotą czynu w art. 123 KK jest sprzedaż nie własnego lecz cudzego głosu.<sup>23</sup> Sprawcą tego przestępstwa może być każda osoba, za wyjątkiem uprawnionego do głosowania. Uprawniony do głosowania, w przypadku gdyby sprzedał własny głos, ponosiłby odpowiedzialność na podstawie przepisu art. 122 KK. W obu przypadkach nie wymieniono przyjmowania obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej. Wydaje się to logicznym działaniem, ponieważ mało kto podjąłby się pośredniczenia w zamian za jedynie obietnicę udzielenia mu korzyści.

Kolejne czyny o charakterze korupcyjnym, które zostały spenalizowane w KK z 1932 r., znalazły swoje odzwierciedlenie w art. 279 KK - przekupstwo, które zostało określone w § 1 art. 279 KK: kto wierzycielowi udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej za działanie na szkodę innych wierzycieli w czasie postępowania upadłościowego lub postępowania zmierzającego do zapobieżenia upadłości, podlega karze więzienia do lat trzech oraz sprzedajność określona w § 2 art. 279 KK. Jest to lustrzane odbicie przestępstwa określonego w § 1. Zgodnie z zapisem § 2 art. 279 KK z 1932 r. takiej samej karze podlegał wierzyciel, który w czasie takiego postępowania przyjmuje korzyść majątkową za działanie

---

<sup>21</sup> C. Nowak, op. cit., s. 32.

<sup>22</sup> S. Glaser, A. Mogilnicki, op. cit., s. 411.

<sup>23</sup> S. Glaser, A. Mogilnicki, ibidem, s. 413.

na szkodę innych wierzycieli lub takiej korzyści żąda. Art. 279 KK zawarty został w rozdziale XL – Przepisy na szkodę wierzycieli, zatem za przedmiot ochrony w art. 279 KK należy uznać ochronę wierzycieli. Z treści art. 279 KK wynika jasno, że przestępstwa te mogły zostać popełnione jedynie w trakcie postępowania upadłościowego lub postępowania zmierzającego do zapobieżenia upadłości. Tryb takich postępowań regulowany był przez ustawy szczególne, jakimi było Prawo o postępowaniu upadłościowym<sup>24</sup> i Prawo o postępowaniu układowym<sup>25</sup>.

Podmiotem przestępstwa w świetle zapisu art. 279 § 1 KK z 1932 r. może być każda osoba. Osobą taką może być dłużnik, osoba trzecia, a nawet inny wierzyciel, który wchodzi w porozumienie korupcyjne na szkodę innych wierzycieli<sup>26</sup>, natomiast podmiotem sprawczym przestępstwa określonego w art. 279 § 2 KK może być tylko wierzyciel, który przyjmuje lub żąda korzyści w zamian za działanie na szkodę innych wierzycieli.

Przy obu typach przestępstw określonych w art. 279 KK z 1932 r. zachowanie przykupywanego wierzyciela musiało być działaniem „na szkodę innych wierzycieli w czasie postępowania upadłościowego lub w postępowaniu zmierzającym do upadłości”. Szkodą innych wierzycieli mogła polegać albo na tym, że tracili możliwość zaspokojenia się w części lub całości, albo że nie otrzymywali tyle z majątku dłużnika, ile otrzymywali inni, albo wreszcie, że otrzymali zaspokojenie później lub nie otrzymali zabezpieczenie swojej wierzycielskości.<sup>27</sup> W tym przypadku, nie jest karalne udzielenie lub wręczenie korzyści majątkowej innej osobie, a jedynie wręczenie lub przyjmowanie korzyści przez samego wierzyciela.

Do 1938 roku w polskim prawie karnym, nie było spenalizowane przestępstwo płatnej protekcji. Wprowadzone zostało do porządku prawnego Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa<sup>28</sup> w art. 10, który mówi, że kto powołując się na wpływ na urzędnika, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu przy jego pomocy sprawy urzędowej i za to przyjmuje dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę, bądź takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia do lat pięciu lub aresztu.

Znamieniem tego przestępstwa jest powoływanie się na wpływ na urzędnika. Definicję urzędnika, na tle przepisu dotyczącego płatnej protekcji należy rozumieć tak, jak w przypadku

---

<sup>24</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r., Dz. U. Nr 93, poz. 834 ze zm.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r., Dz. U. Nr 93, poz. 836 ze zm.

<sup>26</sup> J. Nisenson, M. Siewierski, Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach z komentarzem i orzecznictwem SN, Częstochowa 1945, s. 294-295.

<sup>27</sup> C. Nowak, op. cit., s. 34.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 91 poz. 623.

przestępstw łapownictwa czynnego i biernego. Różnica polega na tym, że w przypadku łapownictwa mamy do czynienia z dwustronnym układem korupcyjnym, gdzie obie strony są zainteresowane uzyskaniem korzyści, a w przypadku przestępstwa płatnej protekcji relacje między dwustronnym układem zostają powiększone o kolejny podmiot – pośrednika.

Powoływanie się na wpływ na urzędnika, jak wskazano w publikacjach, oznaczało, oświadczenie lub takie zachowanie wobec drugiej osoby, z którego wynika, że pośrednik ma możliwość oddziaływania na urzędnika.<sup>29</sup> Nie ma znaczenia dla odpowiedzialności sprawcy, czy urzędnik, na którego się powoływał, wiedział o tym, czy urzędnik ten zajmował się sprawą, a także, czy rzeczywiście istniał. Fundamentalny dla bytu tego przestępstwa był bowiem stan świadomości osoby, która chcąc załatwić sprawę, wręczyła pośrednikowi korzyść, wierząc w jego domniemane lub rzeczywiste wpływy.<sup>30</sup>

Podjęcie się pośrednictwa oznaczało ujawnienie przez sprawcę wobec innej osoby gotowości przyczynienia się do załatwienia danej sprawy w całości lub chociażby w części.<sup>31</sup> Sprawę urzędową należy rozumieć jako każdą sprawę, którą zainteresowana osoba załatwia, bądź pragnie załatwić w administracji państwowej.

Katalog czynności wykonawczych sprawcy płatnej protekcji polegał na tym, że sprawca przyjmował dla siebie lub dla innej osoby korzyść majątkową lub osobistą lub jej obietnicę lub takiej korzyści żądał, za co zobowiązywał się podjąć działania zmierzające do pośrednictwa w załatwieniu sprawy.

---

<sup>29</sup> O. Chybiński, *Płatna protekcja*, Warszawa 1967, s. 14.

<sup>30</sup> O. Chybiński, *ibidem*, s. 16-17.

<sup>31</sup> O. Chybiński, *ibidem*, s. 17.

## Ustawodawstwo powojenne

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1945 roku, nowa władza ludowa, postanowiła, że ustawodawstwo przedwojenne zostanie utrzymane w mocy. Jednak zmiany polityczne, społeczne i instytucjonalne spowodowały zmiany w istniejących przepisach, zwłaszcza takich, które odnosiły się do sfer szczególnie ważnych z punktu widzenia nowego ustroju. Tuż po zakończeniu działań wojennych, 16 listopada 1945 r., został przyjęty Dekret o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa.<sup>32</sup> Władza ludowa przepisy te uznała za zbyt łagodne, co spowodowało, że podjęto prace nad projektem nowego aktu prawnego. Dekret o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa<sup>33</sup> (została zachowana poprzednia nazwa) został przyjęty 13 czerwca 1946 r. Dekret ten nazywany był „małym kodeksem karnym”. Zawarte zostały w nim przede wszystkim przepisy dotyczące ochrony bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego i gospodarki narodowej. Dekret z 1946 r. odnosił się do przestępstw szczególnie niebezpiecznych dla państwa i umieszczenie w nim przestępstw dotyczących korupcji, wskazuje na to, że ustawodawca przywiązywał dużą wagę do tego rodzaju działalności przestępczej.

W m. KK rozszerzono definicję pojęcia urzędnik. Konieczność rozciągnięcia ochrony nowych sfer interesów państwa przez prawo karne, wynikało z faktu transformacji państwa i wykształcenia się nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Definicja urzędnika wynikała wprost z art. 46, który stanowił, że odpowiedzialności karnej, przewidzianej dla urzędników w art. 292 KK z 1932 r., podlegają także funkcjonariusze przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych albo znajdujących się pod zarządem państwa lub samorządu, ponadto funkcjonariusze organizacji mających zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego. Odpowiedzialności także podlegali członkowie władz i funkcjonariusze spółdzielni oraz związku rewizyjnego spółdzielni. Do już wcześniej opisywanych urzędników (patrz KK z 1932 r.) dodano dwie nowe grupy osób. Pierwsza grupa osób to tzw. urzędnicy w szerokim znaczeniu, a druga to osoby, które nie były urzędnikami, podlegały na równi z nimi odpowiedzialności za korupcję.

Urzędnicy, w szerokim tego słowa znaczeniu, to następujące osoby: funkcjonariusze przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych, funkcjonariusze przedsiębiorstw działających z udziałem finansowym państwa lub samorządu, funkcjonariusze organizacji, mających zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego. W myśl

---

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 300.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 192.

m. KK, do grona urzędników zaliczone zostały także osoby wojskowe. Uznanie żołnierzy za urzędników, jest konsekwencją art. 91 § 5 KK z 1932 r., który wskazuje, że przez urzędnika należy także rozumieć osobę wojskową. Kodeks karny wojskowy z 1932 roku, pociągał do odpowiedzialności karnej za przestępstwo urzędnicze żołnierzy wykonujących czynności w zakresie zarządu wojskiem lub marynarką wojenną. Zakres odpowiedzialności żołnierzy w myśl art. 9 § 2 Kodeksu karnego Wojska Polskiego z 1957 r.<sup>34</sup> został zawężony. Zgodnie z art. 9 § 2 KK WP, odpowiedzialności karnej za przestępstwo urzędnicze z rozdziału XLI podlega żołnierz wykonujący zlecone czynności w zakresie administracji cywilnej. Zgodnie z tym, za sprzedajność określoną w art. 290 KK z 1932 r. odpowiadał żołnierz, który wykonywał zadania w zakresie nie administracji wojskowej, tak jak to miało miejsce przed 1939 rokiem, ale wyłącznie w zakresie administracji cywilnej. Jeżeli żołnierz, dopuścił się czynu korupcyjnego, nie w związku z wykonywaniem czynności w zakresie administracji cywilnej, mógł podlegać odpowiedzialności karnej z art. 136 KK WP. Artykuł ten przewidywał, że żołnierz, który za czyn stanowiący naruszenie obowiązku służbowego lub w związku z pełnieniem obowiązku służbowego przyjmuje dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą, czy też ich obietnicę, albo takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia.

W m. KK z 1946 r., w art. 38, znalazło się także miejsce dla przestępstwa płatnej protekcji. Został on w sposób dosłowny przeniesiony z Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa. Przepis ten stanowił, że kto powołując się na swój wpływ na urzędnika, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu przy jego pomocy sprawy urzędowej i za to przyjmuje dla siebie lub dla innej osoby korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, bądź takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia. Zakres stosowania przepisów dotyczących płatnej protekcji był szerszy od zapisów art. 10 dekretu z 1938 r. ze względu na rozszerzenie pojęcia urzędnik. Odpowiedzialności karnej podlegali nie tylko urzędnicy w rozumieniu art. 290 KK z 1932 r. (o czym było szerzej wyżej), ale także inne osoby, które zostały wskazane w art. 46 m. KK. Zgodnie ze wskazaniem zawartym w art. 46 m. KK odpowiedzialności karnej, oprócz urzędników wymienionych w art. 290 KK z 1932 r., podlegają także funkcjonariusze przedsiębiorstw państwowych i samorządowych albo działających z udziałem finansowym Państwa lub samorządu albo znajdujących się pod zarządem państwowym lub samorządowym, nadto organizacji mających zlecone czynności w zakresie państwowym lub samorządowym.

---

<sup>34</sup> Ustawa Kodeks karny Wojska Polskiego, Dz. U. z 1957r., Nr 22, poz. 107 ze zm.

W omawianym dekrete ustawodawca wprowadził klauzulę pozwalającą w pewnych okolicznościach na uniknięcie kary dla sprawcy łapownictwa czynnego. Klauzula ta została zawarta w art. 47 m. KK. Stanowiła ona, że nie podlega karze ten, kto na żądanie udzielił lub obiecał udzielić urzędnikowi (art. 46) albo innej osobie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z jego urzędowaniem, jeżeli powiadomił o tym władzę, powołaną do ścigania przestępstw, zanim władza ta dowiedziała się o tym, lub najpóźniej przy pierwszym przesłuchaniu w toku postępowania karnego ujawniła prawdę. Jedynym celem wprowadzenia takiej klauzuli do systemu prawnego było rozbicie solidarności sprawców czynów korupcyjnych, ponieważ osoba wręczająca, w razie zawiadomienia o fakcie przyjęcia przez urzędnika korzyści, zawiadamiając o takim fakcie narażona byłaby na odpowiedzialność karną. Aby tej odpowiedzialności uniknąć, najczęściej nie zawiadamiała o tym fakcie.

## Kodeks karny w 1969 roku

W 1969 r. system prawa karnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej został określony w nowym Kodeksie karnym<sup>35</sup>. Wszystkie przepisy odnoszące się do czynów korupcyjnych zawarte zostały w Rozdziale XXXII – Przesłępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządowych. Przepisy te, jak wynika z tytułu rozdziału, miały służyć ochronie działalności instytucji państwowych i samorządowych.

Za instytucje państwowe w rozumieniu kodeksu uznawano jednostki organizacyjne wchodzące w skład struktury państwowej (organ władzy lub administracji państwowej, sąd, prokuratura), zaś za instytucje społeczne zorganizowane – jednostki nie wchodzące w skład struktury państwowej, które miały jednak charakter publiczny ze względu na zadania i formy działania<sup>36</sup>. Zgodnie z art. 120 § 12 KK z 1969 r. instytucją państwową lub społeczną jest również przedsiębiorstwo, w którym państwo jest udziałowcem, spółdzielnia, związek spółdzielczy, związek zawodowy, inna organizacja społeczna ludu pracującego oraz jednostka wojskowa.

Przedmiotem ochrony przepisów dotyczących łapownictwa była działalność instytucji państwowych i społecznych w zakresie bezinteresownego pełnienia funkcji publicznej<sup>37</sup>, zaś przepisu odnoszącego się do płatnej protekcji – działalność instytucji państwowych i społecznych w zakresie należyj im powagi i dobrego imienia.<sup>38</sup>

W KK z 1969 r. nie użyto pojęcia „urzędnik”. Uznano, że w nowych warunkach społeczno-politycznych, jest nieprzydatne, że nie ma miejsca na korporację urzędniczą, która stałaby ponad masami pracującymi. Do wskazania osób, które mogą dopuścić się przestępstwa o charakterze korupcyjnym, użyto pojęcia funkcjonariusz publiczny. Definicja ta została wskazana w art. 120 § 11 KK. Zgodnie z tą definicją, funkcjonariuszem publicznym jest:

- osoba będąca pracownikiem administracji państwowej, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- sędzia, ławnik ludowy, prokurator;
- osoba zajmująca kierownicze stanowisko lub pełniąca funkcje związane ze szczególną odpowiedzialnością w innej państwowej jednostce organizacyjnej, organizacji spółdzielczej lub innej organizacji społecznej ludu pracującego;

---

<sup>35</sup> Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. kodeks karny, Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zmianami.

<sup>36</sup> C. Nowak, op. cit., s. 45.

<sup>37</sup> S. Świda, Prawo karne, wyd. 2 zmienione, Warszawa 1982, s. 636.

<sup>38</sup> O. Chybiński, op. cit., s. 38.

- osoba szczególnie odpowiedzialna za ochronę porządku lub bezpieczeństwa publicznego lub też za ochronę mienia społecznego;
- osoba pełniąca czynną służbę wojskową;
- inna osoba korzystająca z mocy przepisu szczególnego z ochrony prawnej, przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego.

W treści art. 120 § 11 KK znalazł się zapis, że funkcjonariuszem publicznym jest również poseł na sejm oraz radny.

Za funkcję publiczną uznawano funkcję, z którą łączą się uprawnienia lub obowiązki, uzasadniające bardziej rygorystyczną odpowiedzialność w razie uchybienia im, przy czym nie mogą to być czynności związane z wykonywaniem czynności usługowych.<sup>39</sup> Nie każdy pracownik instytucji państwowej lub społecznej jest funkcjonariuszem publicznym, a jedynie osoba, która w ramach tych jednostek wykonuje funkcję bardziej doniosłą społecznie.<sup>40</sup>

W KK z 1969 r. powstały rozbieżności, w związku z pojawieniem się sformułowania „kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej...”. Rozbieżności te spowodowały konieczność ustalenia relacji pomiędzy pojęciem „funkcjonariusz publiczny” które zostało zdefiniowane w art. 120 § 11 KK z 1969 r., a pojęciem „pełnienia funkcji publicznej”, które nie zostało w żaden sposób zdefiniowane w tym KK. W związku z tymi rozbieżnościami, Prokurator Generalny skierował zapytanie prawne do Sądu Najwyższego, w celu ustalenia: „Kto może być podmiotem przestępstwa określonego w art. 239 KK”. W odpowiedzi Sąd Najwyższy uznał, że podmiotem łapownictwa biernego jest funkcjonariusz publiczny, a inna osoba tylko wtedy, gdy pełni funkcję publiczną.<sup>41</sup>

Podstawowym typem sprzedajności, który został zawarty w art. 239 § 1 KK z 1969 r., i polegał na tym, że kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnicą, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. Znamieniem typu podstawowego jest związek z pełnieniem funkcji publicznej. Tak jak w przypadku omawianego wcześniej w tym opracowaniu art. 290 § 1 KK z 1932 r., pojęcie pełnienia funkcji publicznej powinno być rozumiane jako związek z działalnością służbową osoby pełniącej tę funkcję. Czyn ten odnosił się jedynie do działalności zgodnej z prawem. Dla zaistnienia tego przestępstwa, bez znaczenia jest moment przyjęcia korzyści. Przyjęcie przedmiotowej korzyści mogło mieć miejsce przed, w trakcie

<sup>39</sup> I. Andrejew, Polskie prawo karne w zarysie, Warszawa 1976, s. 426.

<sup>40</sup> J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 1971, s. 281.

<sup>41</sup> C. Nowak, op. cit., s. 48.

jak i po wykonaniu tych czynności. Analogicznie jest z obietnicą korzyści majątkowej lub osobistej.

Typem kwalifikowanym omawianego czynu jest przestępstwo z § 2 art. 239 KK z 1969 r., który stanowi, że kto pełniąc funkcję publiczną uzależnia czynność służbową od otrzymania korzyści lub takiej korzyści żąda, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Uregulowanie to częściowo nawiązuje do uregulowań zawartych w KK z 1932 r. Słusznie uznano, że przy żądaniu i uzależnianiu to osoba pełniąca funkcję publiczną jest inicjatorem, podczas gdy przy przyjmowaniu - odwzajemnia działania wręczającego, dlatego też sankcja za typ kwalifikowany jest wyższa od typu podstawowego. Użyte zostało także w art. 239 KK z 1969 r. sformułowanie czynność służbowa. Moim zdaniem, to pojęcie należy rozumieć w sposób podobny to sformułowania zawartego w art. 290 KK z 1932 r., tj. czynność urzędowa. W związku z tym za czynność służbową należy uznać każdą czynność wchodzącą w zakres obowiązków, kompetencji danej osoby pełniącej funkcję publiczną.<sup>42</sup>

W art. 239 § 3 KK z 1969 r., zawarto kolejny typ kwalifikowany korupcji biernej. Różnicą pomięty § 2 a § 3 omawianego przepisu polegała na sposobie działania sprawcy. Sprawca karany był za przyjęcie korzyści w zamian za czynności, które stanowiły naruszenia prawa, łamały obowiązujące przepisy.

W Kodeksie karnym z 1969 roku, w art. 240 pojawiają się dwa nowe typy korupcji biernej. Są to typy kwalifikowane, które według obowiązujących w tym czasie przepisów stanowiły zbrodnię. Pierwszy typ kwalifikowany opisany został w art. 240 pkt 1 KK z 1969 r. Wiązał się on z podniesieniem kary na czas nie krótszy od lat trzech, dla sprawcy, jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w art. 239 KK, w związku z pełnieniem funkcji wiążącej się ze szczególną odpowiedzialnością. Za funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością uznawano funkcję, której powierzenie danej osobie łączy się z wysokim stopniem zaufania publicznego, a której pełnienie polega na samodzielnym podejmowaniu decyzji, mogących wywołać istotne skutki zarówno w sferze interesów państwa, jak i w sferze żywotnych interesów grup obywateli lub jednostki.<sup>43</sup>

Ostatni typ korupcji biernej, typ kwalifikowany, został opisany w art. 240 pkt 2 KK z 1969 r. Ustawodawca przyjął, że kto przyjmuje korzyść majątkową wielkich rozmiarów bądź jej obietnicę popełnia zbrodnię zagrożoną karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. W słowniku pojęć ustawowych, znajdującym się w art. 120 KK, nie zawarto definicji korzyść wielkich rozmiarów. Wprawdzie w § 9 tego artykułu stwierdzono, że mienie wielkich

---

<sup>42</sup> A. Spotowski, Łapownictwo, (w:) System..., op. cit., s. 598.

<sup>43</sup> C. Nowak, op. cit., s. 51.

rozmiarów rozumie się mienie o wartości przekraczającej 200.000 zł, jednak w doktrynie zastanawiano się, czy korzyść wielkich rozmiarów należy utożsamiać z definicją mienia wielkich rozmiarów. Wydaje się jednak, że pojęcie to było wskazówką dla sądów przy określaniu „łapówki” wielkich rozmiarów.

Drugi rodzaj zachowań korupcyjnych, nazywany korupcją czynną, czy też przekupstwem, określony został w art. 241 KK z 1969 r. Przekupstwo zostało potraktowane jako lustrzane odbicie korupcji biernej zawartej w art. 239 KK. Podstawowy typ korupcji czynnej polegał na udzielaniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji oraz udzielaniu lub obietnicy udzielenia korzyści osobie, która żąda lub uzależnia wykonanie czynności służbowych, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, od otrzymania korzyści dla niej samej. Zgodnie z treścią art. 241 § 1 KK, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. Sprawstwo polegało zarówno na tym, że inicjatywa korupcyjna była po stronie przekupującego jak i przekupywanego.

W przypadku korupcji czynnej KK z 1969 r. różnił się znacznie od KK z 1932 r. Wprowadzony został typ uprzywilejowany i typ kwalifikowany przekupstwa. Jeżeli chodzi o typ uprzywilejowany, polegał on na wypadku mniejszej wagi, co znalazło swoje odzwierciedlenie w art. 241 § 2 KK. Przewidywał on karę pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności bądź karę grzywny. Zapis ten był bardzo kontrowersyjny. Ustawodawca nie sprecyzował, jakimi przesłankami powinien kierować się sąd przy ocenie, czy konkretny przypadek był czynem mniejszej wagi. W orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazał, że takimi przesłankami mogą być okoliczności podmiotowe i przedmiotowe, dotyczące osoby sprawcy, rodzaju winy, stopnia nasilenia złej woli, sposobu działania, wysokość korzyści majątkowej.<sup>44</sup>

W ustawodawstwie z 1969 roku wprowadzono dwa typy kwalifikowane korupcji czynnej. Pierwszy typ kwalifikowany korupcji czynnej określony został w art. 241 § 3 KK z 1969 r. Ustawodawca w treści art. 241 § 3 KK odsyła bezpośrednio do art. 239 § 3 KK i art. 240 pkt 1 KK. Sprawca korupcji czynnej podlegał surowszej karze, jeśli udzielił korzyści lub złożył obietnicę udzielenia korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji za czyn stanowiący naruszenie przepisu prawa, a także w sytuacji, gdy osoba taka pełniła tę funkcja związaną ze szczególną odpowiedzialnością.

---

<sup>44</sup> Wyr. SN z 06.02.1973 r., V KRN 516/72, Biuletyn Inf. Ministerstwa Sprawiedliwości z 1973, Nr 6.

W KK z 1969 r. najsurowiej karany był sprawca korupcji czynnej, który udzielił lub obiecywał udzielić korzyści majątkowej wielkich rozmiarów. Czyn ten opisany został w art. 241 § 4 KK. Zgodnie z penalizacją tegoż KK, czyn ten stanowił zbrodnię. Kryterium kwalifikujące stanowił rozmiar łapówki - tak jak w przypadku art. 240 pkt 2 KK z 1969 r. Rozwiązanie takie było w pełni uzasadnione z punktu widzenia polityki karnej, ponieważ działanie z własnej inicjatywy sprawcy demoralizowało osoby pełniące funkcję publiczną.

Należy zwrócić uwagę na zawężenie stosowania przepisów o korzyści w KK z 1969 r. do przepisów zawartych w KK z 1932 r. W KK z 1969 r. za korzyść uznano korzyść majątkową lub osobistą dla osoby pełniącej funkcję publiczną lub korzyść majątkową dla innej osoby. Wynika to z treści art. 120 § 3 KK z 1969 r. Zgodnie z definicją, korzyścią majątkową jest korzyść zarówno dla siebie jak i dla kogoś innego. Takie zawężenie, z punktu widzenia kryminalizacji zachowań korupcyjnych, należy ocenić raczej negatywnie.

Odnosząc się do kwestii podżegania i pomocnictwa do przestępstw korupcyjnych należy przytoczyć art. 19 § 2 KK z 1969 r. W świetle tego przepisu, jeżeli szczególna właściwość sprawcy stanowi znamię przestępstwa wpływającego chociażby tylko na wyższą karalność, osoba, która wiedząc o tej właściwości, nakłania sprawcę do czynu lub udziela mu pomocy, odpowiada jak podżegacz lub pomocnik. Pomocnik i podżegacz odpowiadają w granicach swego zamiaru oraz w granicach zagrożenia przewidzianego dla danego przestępstwa. Wynika to wprost z zapisów art. 19 § 1 KK oraz art. 20 § 1 KK z 1969 r. Z przepisów tych wynika jasno, że podżeganie i pomocnictwo do korupcji biernej podlega karze. Jak wskazano wyżej, pozostawienia w KK z 1969 r. podobnych rozwiązań, jakie były zastosowane w art. 193 KK z 1932 r. byłoby niezasadne, ponieważ karalność za podżeganie i pomocnictwo wynika bezpośrednio z części ogólnej KK z 1969 r.

Nowością w wykrywaniu i zwalczaniu korupcji była klauzula nadzwyczajnego złagodzenia kary przewidziana w art. 243 KK z 1969 r. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w art. 239-242 KK zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia, zanim organ się o nich dowiedział, wobec takiej osoby, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Klauzula ta w sposób jednakowy traktuje sprawcę korupcji czynnej i biernej. Gwarantuje im na jednakowych zasadach możliwość skorzystania z dobrodziejstwa klauzuli nadzwyczajnego złagodzenia kary. Na podstawie art. 243, sąd mógł każdorazowo zbadać okoliczności sprawy, co wydaje się zgodne z poczuciem sprawiedliwości. Jeżeli sąd uznał, że dana osoba rzeczywiście zasługuje na łagodniejsze traktowanie, mógł takie prawem dopuszczone środki zastosować.

Należy wspomnieć, że na mocy Ustawy z dnia 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego<sup>45</sup> odstąpiono w szczególności od zawiadamiania odpowiednich organów i powrócono do idei promowania współpracy z organami raczej ze strony sprawców łapownictwa czynnego.<sup>46</sup>

W rozdziale XXXII – Przepięstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i społecznych – w KK z 1969 r. zawiera także przestęstwo płatnej protekcji. Płatna protekcja została spenalizowana w art. 244 KK, który wskazuje, że kto powołując się na wpływy w instytucji państwowej lub społecznej albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmując się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

W KK z 1969 r. nie posłużono się pojęciem wpływu na urzędnika, a pojawiło się sformułowanie wpływ w instytucji państwowej i społecznej. Pojęcie to znacznie różni się od tego, co przedstawiał KK z 1932 roku oraz Dekret o ochronie niektórych interesów państwa z 1938 roku. Zakres kryminalizacji art. 244 KK z 1969 r. był znacznie szerszy, niż we wcześniejszych przepisach, ponieważ obejmował każdego pracownika danej instytucji.<sup>47</sup> Takie znamię pozwalało zaakceptować nową strukturę organów państwowych i społecznych, gdzie nie można było rozgraniczyć funkcji władczych od funkcji organizatorskich i gospodarczych, a także służyło celowi uściślającemu - pozwalało bowiem oderwać się od wymogu konkretniejszego, personalnego określenia urzędnika, u którego sprawca ma wpływ.<sup>48</sup> W KK z 1969 r. w art. 244 posłużono się sformułowaniem wpływ. Usunięto określenie swój, czym nie sprecyzowano, w jaki sposób, czy też na czym ma polegać opisywany wpływ. Domniemywać należy, że karalne jest także korzystanie z wpływu pośredniego.

Jak wynika z zapisu art. 244 KK z 1969 r., przestęstwo płatnej protekcji, jest przestępstwem dwuetapowym. Pierwszy etap składał się z trzech równorzędnych działań: powoływania się na wpływy, wywoływaniu przekonania u innej osoby o posiadaniu takich wpływów oraz utwierdzania innej osoby o takich wpływach. Pojęcie powoływanie się na wpływy nie uległo znacznej zmianie i obejmuje bezpośrednie lub zawoalowane wskazanie sprawcy na posiadanie wpływów.<sup>49</sup> Jeżeli chodzi o pojęcie wywoływania przekonania o

---

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 273 ze zm.

<sup>46</sup> C. Nowak, op. cit., s. 60.

<sup>47</sup> E. Popek, Przepięstwo płatnej protekcji w ustawodawstwie karnym PRL, Warszawa 1971, s. 19.

<sup>48</sup> J. Bafia, K. Miodunki, M. Siewierski, op. cit., s. 568.

<sup>49</sup> S. Świda, op. cit., s. 629.

posiadaniu wpływów, działanie sprawcy jest działaniem umyślnym, celowym. Z takiego zachowania sprawcy można było wnioskować, że posiada on wpływy. Natomiast utwierdzenie o istnieniu wpływów polegać mogło na tym, że interesant, przychodząc do urzędnika był przekonany o jego wpływach, urzędnik zaś nie wyprowadzał z błędu petenta, a nawet w tym przekonaniu go umacniał. Drugie etap działania to podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Dokonanie przestępstwa płatnej protekcji następowało z chwilą podjęcia się pośrednictwa w załatwieniu sprawy, a nie z chwilą otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo otrzymania obietnicy tych korzyści.

## Kodeks karny z 1997 roku

Kodeks karny z 1997 roku<sup>50</sup>, w zasadzie nie odbiegał znacząco od poprzednich ustaw karnych jeżeli chodzi o przepisy karne odnoszące się do czynów korupcyjnych. Ustawodawca poruszał się w tradycyjnych dla polskiego prawa karnego płaszczyznach kryminalizacji takich zachowań. Tak było do 2003 roku, o czym w dalszej części rozważań. Zmiany, jakich dokonano w 1997 roku, dotyczyły dwóch sfer kryminalizacji zachowań korupcyjnych. Pierwsza sfera dotyczyła łapownictwa w sektorze publicznym, natomiast druga sektora gospodarczego. Podtrzymano trójdzielną kryminalizację przestępstw korupcyjnych. Spenalizowano korupcję bierną, korupcję czynną oraz płatną protekcję. Ponownie, jak to miało miejsce w okresie międzywojennym, spenalizowano korupcję czynną i bierną wierzycieli. W porównaniu z KK z 1932 roku, nie wprowadzono w 1997 roku do polskiego systemu prawnego korupcji wyborczej.

Przestępstwa korupcyjne, w postaci czynnej i biernej korupcji oraz płatnej protekcji, zostały umieszczone w rozdziale XXIX – Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Ustawodawca objął ochroną prawidłowe działanie instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Zmiana nazewnictwa z przestępstw przeciwko instytucjom państwowym i społecznym, na instytucje państwowe i samorządowe, wiązała się ze zmianami ustrojowymi, jakie zaszły w Polsce po 1990 r. Należało wyróżnić jako dobro chronione działalność samorządów terytorialnych.

Pod pojęciem instytucji państwowej należy rozumieć wszystkie organy państwowe, w tym organy kontroli państwowej, inne instytucje powołane do wykonywania jakiejś funkcji w zakresie kompetencji państwa, a także inne instytucje, które mają w imieniu państwa zaspakajać potrzeby obywateli.<sup>51</sup> Analogicznie należy rozumieć pojęcie instytucji samorządu terytorialnego. Pod tym pojęciem będą się mieściły wszystkie organy samorządu terytorialnego, organy kontroli takiego samorządu, a także instytucje powołane do zaspokojenia potrzeb obywateli na obszarze ich działania.

Wprowadzając Kodeks karny w 1997 roku, ustawodawca ponownie nie przedstawił prawnej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną. Definicja taka pojawi się dopiero w 2003 roku (o tym w dalszej części). W art. 115 § 3 KK zdefiniowano jedynie funkcjonariusza publicznego. W pierwotnym brzmieniu § 3, funkcjonariuszem publicznym był:

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;

---

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>51</sup> A. Zoll, Kodeks karny. Część szczególna, Komentarz do art. 177 – 277 Kodeksu karnego. Kraków 1999, s. 707.

- poseł, senator, radny;
- sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, zawodowy kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 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;
- osoba będąca pracownikiem organów kontroli państwowej lub organów kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

O zmianach w tej definicji, związanych z nowelą antykorupcyjną wprowadzoną w 2003 roku, w dalszej części. Ogólnie rzecz ujmując, zmiany te nie były wielkie.

Zgodnie z zapisem art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>52</sup>, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Jeżeli chodzi o zakres pojęć poseł, senator, radny, to też nie stwarza problemów - na gruncie KK z 1969 roku ustalono, że poseł i radny objęci są statusem funkcjonariusza publicznego. Poszerzono jedynie tę kategorię o pojęcie senatora. Wiązało się to ze zmianami ustrojowymi w naszym kraju, w związku z powstaniem, na podstawie art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, senatu jako drugiego organu sprawującego władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z Ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP z dnia 12 kwietnia 2001 r.<sup>53</sup>, kto jest posłem i senatorem stwierdza Państwowa Komisja Wyborcza. Także na podstawie Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich<sup>54</sup> Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza o objęciu mandatu radnego.

Trzecią składową definicji funkcjonariusza publicznego jest osoba, która sprawuje różnego rodzaju funkcje w wymiarze sprawiedliwości. Są to sędziowie, ławnicy, prokuratorzy, notariusze oraz komornicy, a także zawodowi kuratorzy sądowi, osoby orzekające w sprawach o wykroczenia lub organach dyscyplinarnych działających na

---

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

podstawie ustawy. Z biegiem lat w Polsce zlikwidowano organy orzekające w sprawach o wykroczenia. Ich rolę przejęły sądy grodzkie, w których na ogólnych zasadach orzekają sędziowie. Natomiast osobą orzekającą w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy może być członek sądu lekarskiego. Taki organ dyscyplinarny działa na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich.<sup>55</sup>

Następną kategorią osób objętych definicją funkcjonariusza publicznego są pracownicy administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe, a także inne osoby, w zakresie, w którym są upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych. Pierwsza kategoria osób jest prosta do ustalenia, ponieważ, zgodnie z zapisem, wystarczy, że jest zatrudniona w administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego - wyłączając oczywiście wszystkie osoby zatrudnione w tych jednostkach, które wykonują wyłącznie czynności usługowe. Będą to przede wszystkim urzędnicy służby cywilnej<sup>56</sup>, pracownicy samorządów terytorialnych, zatrudnieni w gminie<sup>57</sup>, starostwie<sup>58</sup> i samorządzie województwa<sup>59</sup>. Osoby zatrudnione w kancelarii Prezydenta RP, Kancelariach Sejmu i Senatu, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich czy w Biurze Trybunału Konstytucyjnego są to osoby zatrudnione w innych organach państwowych i samorządowych, a co za tym idzie, są funkcjonariuszami publicznymi, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe.

Kolejną kategorią osób wymienionych w art. 115 § 3 KK z 1997 r. jako funkcjonariusze publiczni są osoby, w takim zakresie, w jakim są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Są to osoby, które z racji wykonywanego zawodu wydają decyzje administracyjne. Mogą to być pracownicy organizacji zawodowych, w pewnej sytuacji lekarze (gdy pełnią funkcje administracyjne), dziekani szkół wyższych, czy prezes Najwyższej Rady Adwokackiej.<sup>60</sup>

Następni w kolejności wymienieni są pracownicy organów kontroli państwowej lub organów kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe. Zgodnie z Konstytucją RP, organami kontroli państwowej i ochrony prawa są: Najwyższa Izba Skarbowa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a także pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Handlowej, Państwowej

---

<sup>55</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowy, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>60</sup> C. Nowak, op. cit., s. 69-70.

Inspekcji Sanitarnej, izby i urzędy skarbowe. Zgodnie z Ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>61</sup>, regionalne izby obrachunkowe także są organem kontroli, w tym przypadku samorządu terytorialnego.

Osoby zajmujące kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej to kolejna grupa osób wymienionych w art. 15 § 3 KK z 1997 r., które zdefiniowane zostały jako funkcjonariusze publiczni. Chodzi o osoby z wyższego szczebla kierowniczego, które nie pracują w administracji rządowej lub samorządowej. Przede wszystkim chodzi o przedsiębiorstwa państwowe. Są to osoby, które nadzorują funkcjonowanie takiej jednostki, mają wpływ na decyzyjność w danej jednostce. Mogą to być osoby, których kompetencje rozciągają się tak na całość instytucji np. dyrektorzy, zastępcy, jak i jej wewnętrzną jednostkę organizacyjną (szef działu, wydziału).<sup>62</sup>

Funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, to kolejne osoby zaliczane do kategorii funkcjonariusza publicznego. Organami powołanymi do ochrony bezpieczeństwa publicznego są między innymi: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Ochrony Kolei, Straż Graniczna. Takimi organami są także wojskowy organ porządkowy tj. Żandarmeria Wojskowa, służba garnizonowa, służba wewnętrzna jednostki, konwój.<sup>63</sup>

Ostatnią kategorią osób wymienionych w art. 115 § 3 KK z 1997 r. są osoby pełniące czynną służbę wojskową. Aby ustalić czy dana osoba kwalifikuje się do definicji funkcjonariusza publicznego w kategorii pełnienia czynnej służby wojskowej, posiłkować się należy Ustawą o powszechnym obowiązku wojskowym.<sup>64</sup> Ustawa ta wskazuje, że osobą pełniącą czynną służbę wojskową jest: osoba odbywająca zasadniczą służbę wojskową, przeszkolenie wojskowe, nadterminową zasadniczą służbę wojskową, ćwiczenia wojskowe, okresową służbę wojskową, żołnierz zawodowy, osoby, które pełnią służbę wojskową w razie ogłoszenia mobilizacji i czasie wojny.

Zmiany, jakie zaszły w Polsce po 1989 r. w znaczący sposób ograniczyły rolę państwa w zakresie sprawowania kontroli. Związane to było ze zmianą ustroju państwa, przeobrażeniem systemu administracji publicznej, decentralizacją państwa i wzmocnieniem roli samorządów terytorialnych. Przepuszczalnie z tego też powodu z definicji funkcjonariusza publicznego wyłączono osoby pełniące funkcje związane ze szczególną

---

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 07 października 1992 r., Dz. U. z 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.

<sup>62</sup> C. Nowak, op. cit., S. 71.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o żandarmerii wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. 123, poz. 1353 ze zm.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

odpowiedzialnością w organizacjach społecznych, spółdzielczych i jednostkach gospodarczych.

W zasadzie kryminalizacja łapownictwa w sektorze publicznym w KK z 1997 r., niewiele różniła się od wcześniejszych.

W pierwotnej formie (przed nowelizacją z 2003 r.) art. 228 KK z 1997 r. określał korupcję bierną. Typ podstawowy określony został w § 1 tegoż artykułu i brzmiał następująco: kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, podlega karze pozbawienia wolności od 8 miesięcy do lat 8. Czynności wykonawcze tego przestępstwa polegały na przyjęciu korzyści majątkowej, przyjęciu korzyści osobistej, przyjęciu obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej, bądź żądanie takich korzyści. Jest tu widoczne nawiązania do art. 290 § 1 KK z 1932 roku, w postaci wprowadzenia do typu podstawowego znamienia żądania korzyści.

W cytowanym wyżej artykule 228 KK z 1997 roku, w § 2 zawarto typ uprzywilejowany biernej korupcji. Jest to istotna zmiana w stosunku do rozwiązań, które były zastosowane w KK z 1932 r. jak i z 1969 r. Typ uprzywilejowany został zastosowany jedynie do typu podstawowego. Wpływ na orzekanie miała mała społeczna szkodliwość czynu, gdy korzyść nie była duża oraz gdy czynność nie miała większego znaczenia.

Kodeks karny z 1997 r. w art. 228 wprowadziła także trzy typy kwalifikowane sprzedajności. Określone zostały w § 3, 4 i 5 art. 228. Pierwszy typ kwalifikowany zawarty w §3 polega na tym, że jeżeli czyn określony w § 1 został popełniony w związku z naruszeniem przepisów prawa, sprawca podlega surowszej karze. Zagrożenie karą zostało podniesione, sprawcy groziło od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Takiej samej karze według § 4 podlega, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej. Mowa jest jedynie o korzyści majątkowej, co w znacznym stopniu zawęża pole karania. Pominięta została sytuacja, w której mamy do czynienia z uzależnianiem wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści osobistej. Według stanu obowiązującego w tym czasie, takie zachowanie mogło jedynie stanowić naruszenie przepisu typu podstawowego zawartego w art. 228 § 1 kk.

Choć KK z 1997 r. także nie definiuje korzyści majątkowej znacznej wartości, to ustawodawca w ostatnim typie kwalifikowanym korupcji biernej najsurowiej chce karać sprawców przyjmujących właśnie taką korzyść. Przewiduje, że kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do lat 12. W art. 115 § 5 wyjaśniono jedynie pojęcie mienie znacznej wartości. Mieniem tym jest mienie, którego wartość w chwili popełnienia czynu

zabronionego przekracza dwustukrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia. Definicja ta stanowi jednak wskazówkę interpretacyjną. Zadziwiający jest fakt, że surowsza odpowiedzialność wiąże się jedynie z przyjęciem korzyści znacznej wartości. Żądanie takiej „łapówki” stanowi tylko naruszenie przepisu art. 228 § 1 KK, choć takie zachowanie jest bardziej naganne.

Pozostałe znamiona czynu określonego w art. 228 KK w zasadzie nie różnią się od tych, które opisane zostały w KK z 1969 r. i już wcześniej zostały omówione. Każdy z opisanych czynów jest przestępstwem formalnym. Dla zaistnienia przestępstwa wymagany jest jakikolwiek skutek.

Kolejnym przestępstwem zawartym w KK z 1997 r. jest korupcja czynna opisana w art. 229. Zasadnicza zmiana co do znamion korupcji czynnej w stosunku do poprzednich ustaw polegała na próbie uzależnienia odpowiedzialności za przekupstwo jedynie od okoliczności zależnych od sprawcy.<sup>65</sup> Pominięty został typ kwalifikowany, polegający na wręczeniu korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną związaną ze szczególną odpowiedzialnością, tak jak to miało miejsce w art. 241 § 3 w zw. z art. 240 pkt 1 KK z 1969 r. Zakres kryminalizacji czynnej korupcji w KK z 1969 r. nie odbiegał znacząco od zakresu opisanego w art. 229 KK z 1997 r.

Podstawowy typ czynnej korupcji, określony w art. 229 § 1 KK, polegał na udzielaniu lub obietnicy udzielania korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną. A. Zoll uważa, że brak w tekście przepisu stwierdzenia, iż udzielenie korzyści ma nastąpić w związku pełnieniem funkcji publicznej przez osobą pełniącą funkcję publiczną, nie oznacza, że takiego wymogu nie ma.<sup>66</sup> Typ uprzywilejowany, określony w art. 229 § 2 KK, który odnosi się do czynnej korupcji w typie podstawowym, jest analogiczny jak w przypadku korupcji biernej i czynu uprzywilejowanego mniejszej wagi i tak też należy go rozumieć.

Pierwszy typ kwalifikowany, zawarty w § 3 art. 229 KK, przewiduje, że kto, udziela lub obiecuje udzielić korzyść majątkową lub osobistą osobie pełniącej funkcję publiczną, aby skłonić ją do naruszenia obowiązku służbowego albo udziela takiej korzyści za naruszenie obowiązku służbowego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Typ kwalifikowany, zawarty w § 3 jest typem samodzielnym. Nie znajdziemy jego odzwierciedlenia w art. 228 KK – korupcji biernej. Przewiduje on odpowiedzialność sprawcy za udzielanie lub obietnicę udzielenia korzyści, która ma na celu skłonienie osoby pełniącej funkcję publiczną do naruszenia obowiązku służbowego, lub za udzielenie korzyści za już

---

<sup>65</sup> A. Zoll, op. cit., s. 763.

<sup>66</sup> Patrz, A. Zoll, op. cit., s. 765.

naruszony taki obowiązek. Nie każde naruszenie czynności służbowych będzie się wiązało z naruszeniem przepisów prawa, a w związku z tym, pojęcie czynności służbowych jest pojęciem szerszym od naruszenia przepisów prawa, które zostało określone w art. 228 § 3 KK.

Drugi typ kwalifikowany przestępstwa czynnej korupcji, który został określony w art. 229 § 4 KK, to udzielanie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowe znacznej wartości. Przestępstw to jest odpowiednikiem art. 228 § 5 KK i tak też należy rozumieć korzyść znacznych rozmiarów, która została opisana, przy omawianiu korupcji biernej.

Trzecim typem przestępstwa o charakterze korupcyjnym, spenalizowanym w art. 230 KK z 1997 r. jest płatna protekcja. Przepis stanowi, że kto powołując się na wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech. Sama konstrukcja typu przestępstwa płatnej protekcji w KK z 1997 r. nie uległa zmianie w stosunku do KK z 1969 r. Różnią się jednak poszczególne znamiona, co powoduje zmianę do zakresu stosowania przepisu art. 230 KK z 1997 r. i tym samym zakresu kryminalizacji.<sup>67</sup>

Pierwsza zmiana, to wyeliminowanie instytucji społecznych i zawężenie podmiotów chronionych do instytucji państwowych i samorządu terytorialnego. Instytucje państwowe i samorząd terytorialny należy rozumieć tak jak w przypadku łapownictwa.

Jeżeli chodzi o czynności wykonawcze, to sprawca najpierw powołuje się na wpływy w opisanych wyżej instytucjach, a następnie podejmuje się załatwienia sprawy. Taki zapis przestępstwa płatnej protekcji wskazuje, że ustawodawca wraca do konstrukcji przepisu, zawartego w art. 10 Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa.

Powrócono także do sformułowania „swoje wpływy”, które nie zostało umieszczone w KK z 1969 r. Ponadto w art. 230 KK z 1997 r. przestępstwa płatnej protekcji można było się dopuścić wyłącznie, gdy sprawca podejmował się pośredniczenia w załatwieniu spraw w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę. Nie wskazano, że czynu tego można się dopuścić w zamian za korzyść osobistą, tak jak to miało miejsce w Dekrecie z 1938 r. Według cytowanego wcześniej art. 10, przestępstwa płatnej protekcji można się było dopuścić także pośrednicząc w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść osobistą. Zauważalne jest, że znacząco złagodzona odpowiedzialność za to przestępstwo. W Dekrecie z 1938 była to kara

---

<sup>67</sup> C. Nowak, op. cit., s. 78.

do 5 lat więzienia, w poprzednim KK z 1969 r. zagrożenie karą było od roku do lat dziesięciu, w nowym KK zagrożenie karą wynosiło do lat trzech.

W KK z 1997 r. zrezygnowano z dwóch przestępstw o charakterze korupcyjnym, które były zapisane w KK z 1969 r. Nie określono, tak jak miało to miejsce art. 242 KK z 1969 r., odpowiedzialności podżegacza i pomocnika za przestępstwa łapownictwa biernego. Skoro ustawodawca nie wskazał specjalnego przepisu regulującego tę kwestię, należy uznać, że sprawcy takich zachowań podlegają odpowiedzialności karnej na zasadach wskazanych w części ogólnej KK, tj. w art. 18 § 2 i 3.

Ponadto, odstąpiono od szczególnych klauzul, które miały na celu rozbijanie solidarności sprawców czynów korupcyjnych. W KK z 1997 r. nie znajdujemy odpowiednika art. 243 KK z 1969 r., który regulował szczegółowe zasady odpowiedzialności sprawców czynnej i biernej korupcji, którzy zawiadomili organ powołany do ścigania przestępstw, o fakcie korupcji, zanim ten organ się o niej dowiedział. Takie osoby mogły skorzystać jedynie z nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia na ogólnych zasadach określonych w art. 60 § 3 lub § 4 KK.

Nim uchwalono Kodeks karny z 1997 roku, w roku 1994 spenalizowano korupcję gospodarczą w art. 8 Ustawy o ochronie ustroju gospodarczego<sup>68</sup>. Korupcja gospodarcza w poprzednich ustrojach penalizowana była w art. 279 KK z 1932 r. (wcześniej już opisana), natomiast w KK z 1969 r. nie została w ogóle umieszczona.

Zgodnie z art. 8 § 2 Ustawy o ochronie ustroju gospodarczego, podlegała karze osoba, która wierzycielowi udzielała lub obiecywała udzielić korzyści majątkowej za działanie na szkodę innych wierzycieli w związku z postępowaniem upadłościowym lub zmierzającym do zapobieżenia upadłości. Karze także podlegał wierzyciel, który w związku z określonym wyżej postępowaniem przyjmował korzyść majątkową za działanie na szkodę innych wierzycieli lub takiej korzyści żądał. Przepisy te były prawie identyczne jak te znajdujące się w art. 279 KK z 1932 r. W inny sposób skryminalizowano zachowanie się sprawcy. W KK z 1932 r. wskazano, że przestępstwa tego można się dopuścić w czasie postępowania upadłościowego, natomiast w tym przypadku, ustawa przewidywała karalność zachowań korupcyjnych w związku z postępowaniem upadłościowym lub zmierzającym do zapobieżenia upadłości. W czasie uchwalania KK z 1997 r. przepisy ustawy o ochronie ustroju gospodarczego w całości zostały przeniesione do nowego KK i spenalizowane w art. 302 § 2 i 3. Przepisy te, w niezmienionej formie obowiązują do chwili obecnej.

---

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r., Dz. U. Nr 126, poz. 615 ze zm.

## **Nowela antykorupcyjna - nowelizacja KK z 2003 roku**

Z powodu niezgodności przepisów karnych zawartych w KK z 1997 r. z wymogami określonymi w międzynarodowych konwencjach na temat zwalczania korupcji, wystąpiła konieczność implementacji przepisów prawa międzynarodowego do prawa polskiego.

Dokonano rozszerzenia kryminalizacji czynów korupcyjnych, a także spenalizowano nowe zachowania korupcyjne, które dotychczas nie były uznawane za takie czyny.

Zmiany te zostały wprowadzone w 2003 roku, Ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustaw – Kodeks karny oraz niektórych ustaw.<sup>69</sup>

Najważniejszym pojęciem dla korupcji w sektorze publicznym jest termin osoba pełniąca funkcję publiczną. Do 2003 roku pojęcie to nie miało prawnej definicji w KK. Na mocy nowej ustawy, w art. 115 § 19 KK z 1997 r. wprowadzono taką definicję. Zgodnie z zapisem ustawowym, osobą pełniącą funkcję publiczną jest: funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę, lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

W związku z wprowadzeniem tej definicji ustawodawca przesądził o szerszym zakresie pojęcia osoba pełniąca funkcję publiczną niż funkcjonariusz publiczny.

Należy zatem wyjaśnić znaczenie nowych określeń, użytych w przytoczonej definicji zawartej w art. 115 § 19 KK.

Funkcjonariusz publiczny, zgodnie z art. 115 § 13 KK z 1997 r., to: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, 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, 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, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,

---

<sup>69</sup> Dz. U. Nr 11, poz. 1061.

funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Szczegółowy opis użytych w definicji funkcjonariusza publicznego pojęć został w tym opracowaniu już wyjaśniony. Mając to na uwadze, poniżej omówione zostaną tylko te pojęcia, które nie były do tej chwili objęte definicją.

Pierwsza grupa, która po nowelizacji została objęta przedmiotową definicją, to posłowie do Parlamentu Europejskiego. Osoby te od 2004 roku uznaje się za funkcjonariusza publicznego. Wybór na posła do Parlamentu Europejskiego dokonywany jest na podstawie art. 2 ust. 1 Ordynacji Wyborczej do Parlamentu Europejskiego<sup>70</sup> w drodze powszechnych wyborów. Wynik tych wyborów ustalany jest przez Państwową Komisję Wyborczą i przez nią ogłaszany.

Kolejna kategoria osób, która została uznana za funkcjonariusza publicznego, to funkcjonariusze finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego. Kto jest finansowym organem postępowania przygotowawczego wyjaśnia nam Ustawa Kodeks karny skarbowy<sup>71</sup> w art. 53 § 37. Czytamy w nim, że finansowymi organami postępowania przygotowawczego są: urząd skarbowy, inspektor kontroli skarbowej i urząd celny. Natomiast, zgodnie z art. 53 § 39 cytowanej ustawy, organem nadrzędnym nad finansowym organem postępowania przygotowawczego jest: miejscowo właściwa izba celna – w sprawach należących do właściwości urzędu celnego, miejscowo właściwa izba skarbowa – w sprawach należących do właściwości urzędu skarbowego, natomiast jeśli dochodzenie prowadzi inspektor kontroli skarbowej – Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych, jeżeli postanowienie lub zarządzenie wydał finansowy organ nadrzędny określony wyżej.

Trzecia zmiana pojęciowa w definicji funkcjonariusza publicznego wiąże się z kuratorem sądowym. Z treści tego terminu zostało usunięte sformułowanie zawodowy. Na podstawie art. 2 Ustawy o kuratorach sądowych<sup>72</sup>, kuratorami sądowymi są: zawodowi kuratorzy sądowi oraz społeczni kuratorzy sądowi. Spowodowało to rozszerzenie stosowania przepisów KK na społecznych kuratorów sądowych, którzy w poprzedniej definicji nie byli zaliczani do kategorii funkcjonariusza publicznego.

---

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r., Dz. U. Nr 25, poz. 219.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r., Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 27 stycznia 2001 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ( weszła w życie 01.01.2002 r.).

Ostatnią zmianą w definicji funkcjonariusza publicznego było uznanie za funkcjonariusza publicznego syndyka, nadzorcy sądowego i zarządcy. Zmiany te wiążą się z wejściem w życie Ustawy o licencji syndyka<sup>73</sup>. Zgodnie z ustawą, osoby, które uzyskały licencję syndyka, mogą wykonywać czynności syndyka, nadzorcy sądowego oraz zarządcy. Pełnienie jednej z tych funkcji, stanowi, że osoba taka jest funkcjonariuszem publicznym.

Druga kategoria osób, które zostały objęte definicją osoby pełniącej funkcję publiczną to członkowie organu samorządowego. W KK nie użyto jakiegokolwiek określenia, które zasugerowałoby, o jaki samorząd może chodzić. Wydaje się, że omawiany przepis odnosi się do samorządów działających na podstawie ustawy. Kategoria osób objętych tą definicją nie obejmuje osób wymienionych w art. 115 § 13 KK. Zatem nie są to radni, osoby będące pracownikami organu samorządu terytorialnego, ani też osoby będące pracownikami organu kontroli samorządu terytorialnego. Samorzady działające na podstawie ustawy, to przede wszystkim samorzady gospodarcze i pracownicze. Pojęcie osób pełniących funkcję publiczną będzie miało zastosowanie do członków samorządów o kompetencjach wykonawczych. Takimi samorządami mogą być np. Naczelna Rada Adwokacka, Naczelna Izba Lekarska czy Krajowa Rada Radców Prawnych.

Kolejne osoby, które zostały zdefiniowane jako osoby pełniące funkcję publiczną, to osoby zatrudnione w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Osoby takie w myśl art. 115 § 19 KK są uznane za osobę pełniącą funkcję publiczną, jeżeli nie wykonują jedynie czynności usługowych.

Jako środki publiczne, zgodnie z Ustawą o finansach publicznych<sup>74</sup>, art. 5 ust. 1, należy rozumieć: dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące z innych źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, a także przychody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i jednostek sektora finansów publicznych. Jednostką organizacyjną będzie osoba prawna, a także podmiot takiej osobowości nie posiadający. W definicji tej użyto sformułowania – dysponowanie. Zgodnie z definicją słownikową<sup>75</sup>, dysponować oznacza rozporządzać kimś lub czymś, mieć coś do dyspozycji. Sformułowanie to może oznaczać wydatkowanie środków publicznych czy też uzyskiwanie takich środków. Należy jednak wskazać, że zgodnie z wykładnią językową analizowanego art. 115 § 19 KK, jednostką dysponującą środkami publicznymi jest każda jednostka, która takimi środkami dysponuje, bez względu na to, czy działalność tej jednostki

---

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r., Dz. U. nr 123, poz. 850, (weszła w życie 10.10.2007 r.).

<sup>74</sup> Ustawa z 30 czerwca 2005 r., Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>75</sup> Słownik języka polskiego, Warszawa 1988, s. 490.

ma charakter działalności publicznej, a także bez względu na to, jak duże są to środki i w jakiej części stanowią budżet tej jednostki.<sup>76</sup> Osobą zatrudnioną w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi jest każda osoba, która wykonuje usługi na rzecz danej jednostki. Może to być osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, ale także osoba wykonująca usługi na podstawie innej umowy. W świetle tej definicji, nie ma znaczenia, czy osoba podejmuje działania związane ze środkami publicznymi. Wystarczy, że jest zatrudniona w takiej jednostce, która takimi środkami dysponuje.

Zgodnie z definicją zawartą w art.115 § 19 KK osobą pełniącą funkcję publiczną jest także osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Polskę umowę międzynarodową.

Czym jest działalność publiczna? Za taką działalność uznać należy, działalność w jakimś stopniu zinstytucjonalizowaną, służącą realizacji zadań publicznych (a więc odnoszących się do ogółu) i wywierających lub przynajmniej mogących wywierać skutki w sferze publicznej.<sup>77</sup> Działalnością publiczną powinna być realizacja jakichkolwiek zadań publicznych.

Z KK wynika, że działalność publiczna musi być koniecznie polską działalnością. Wystarczy, że jest to dowolna działalność publiczna, pod warunkiem, że uznana przez polską ustawę lub wiążące Polskę przepisy prawa międzynarodowego. Dla uznania danej osoby za osobę pełniącą funkcje publiczną, wystarczające jest, aby jej uprawnienia lub obowiązki w zakresie takiej działalności były uznane przez jakąkolwiek polską ustawę lub wiążącą Polskę umowę międzynarodową.<sup>78</sup>

Kolejną zmianą, którą wprowadziła Nowela antykorupcyjna w 2003 roku, jest penalizacja zachowań korupcyjnych z udziałem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Zgodnie z art. 228 § 6 KK, karze za korupcję bierną w sektorze publicznym podlega ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania. Lustrzanym odbiciem tego przepisu jest zapis art. 229 § 5 KK. Zgodnie z jego postanowieniami, karom za łapownictwo czynne w sektorze publicznym podlega ten, kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji.

---

<sup>76</sup> C. Nowak, op. cit., s. 345.

<sup>77</sup> J. Majewski, (w:) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 KK, red. A. Zoll, Kraków 2006, s. 1483.

<sup>78</sup> C. Nowak, op. cit., s. 350.

Przepisy odnoszące się do typów przestępstw czynnej i biernej korupcji, mają także zastosowanie do funkcjonariuszy państw obcych i publicznych organizacji międzynarodowych.<sup>79</sup>

W art. 230 KK spenalizowano przestępstwo płatnej protekcji. Ustawodawca, w art. 230a KK wprowadza czynną stronę płatnej protekcji. W typie podstawowym, w art. 230a § 1 KK przestępstwo to polega na udzielaniu lub obiecywaniu udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzje, działanie lub zaniechanie działania osoby pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Działania sprawcy czynnej płatnej protekcji, są takie same jak w przypadku korupcji czynnej, określonej w art. 229 KK. Nie ma znaczenia dla odpowiedzialności, czy pośrednik ma rzeczywisty wpływ, czy też tego wpływu nie posiada. Dokonanie tego przestępstwa następuje z chwilą udzielenie korzyści lub jej obietnicy. Zgodnie z art. 230a KK, wywieranie wpływu przez pośrednika na decyzje, działanie lub zaniechanie działania osoby pełniącej funkcję publiczną musi mieć bezprawny charakter. Taka bezprawność powinna się charakteryzować działaniem sprzecznym z jakąkolwiek normą prawa. Bezprawność wpływu może wynikać z przepisów prawa karnego, w szczególności wówczas, gdy pośrednik wywiera wpływ poprzez wręczanie „łapówki”, co nie wydaje się wykluczone na gruncie przepisu art. 230a KK.<sup>80</sup> W myśl art. 230a KK sprawca, aby popełnić to przestępstwo, musi pośredniczyć w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi.

Można stwierdzić, że instytucja państwowa to, wszelkie organy, urzędy i struktury państwowe wykonujące zadania publiczne, w zakresie władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, w szczególności naczelne organy władzy wykonawczej, urzędy wojewódzkie, urzędy zespolonych służb, organy administracji niezespolonej, jak również inne państwowe jednostki organizacyjne.<sup>81</sup> Instytucje samorządowe to organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz organy kontroli samorządu terytorialnego. Zagraniczna jednostka organizacyjna dysponująca środkami publicznymi to każda wyodrębniona jednostka państwa obcego, która dysponuje środkami publicznymi uznanymi za takie według przepisu państwa

---

<sup>79</sup> C. Nowak, op. cit., s. 366.

<sup>80</sup> B. Mik, Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r., Kraków 2003, s. 167.

<sup>81</sup> C. Nowak, ibidem., s. 380.

macierzystego tej jednostki.<sup>82</sup> Za organizację krajową należy uznać zrzeszenie osób fizycznych lub grup społecznych posiadających wspólny program działania, wspólne poglądy i cele zawarte w statucie, natomiast organizacja międzynarodowa, to związek państw, jak i pochodzących z różnych krajów osób prawnych i fizycznych.<sup>83</sup>

W KK z 1932 roku było stypizowane przestępstwo korupcji wyborczej, co zostało przedstawione wyżej. Przestępstwo to nie zostało wprowadzone do systemu prawa karnego ani z 1969 ani w 1997 roku. Wraz z nowelizacją KK z 1997 r. Nowela antykorupcyjną, przestępstwo to zostało przywrócone w art. 250a KK w rozdziale – Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum. Do art. 250a KK wprowadzone zostały obie formy korupcji wyborczej – czynna i bierna.

Bierna strona korupcji wyborczej wskazana została w § 1 art. 250a KK. Zgodnie z § 1, karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 podlega, kto będąc uprawnionym do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób. W § 2 wskazano czynną stronę - takiej samej karze podlega, kto udziela korzyść majątkową lub osobistą osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób. Zawarto także w § 3 typ uprzywilejowany, który mówi, że w przypadkach mniejszej wagi, sprawca ponosi niższą odpowiedzialność.

Aby ustalić, jaka osoba jest uprawniona do głosowania, należy sięgnąć do innych ustaw. Takimi aktami prawnymi będą: Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>84</sup>, Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>85</sup>, Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego<sup>86</sup>, Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów oraz sejmików wojewódzkich<sup>87</sup>, Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>88</sup>, Ustawa o referendum ogólnokrajowym<sup>89</sup>, Ustawa o referendum lokalnym<sup>90</sup>.

Jak wynika z tytułu rozdziału XXXI KK, przedmiotem ochrony są wybory do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego, wybory do rad gmin, powiatów, sejmików wojewódzkich,

---

<sup>82</sup> B. Mik, op. cit., s. 164.

<sup>83</sup> Definicje te pochodzą z R. A. Stefański, Przestępstwo czynnej płatnej protekcji (art. 230a KK), Prokuratura i Prawo 2004, nr 4, s. 11 i 12.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 ze zm.

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r., Dz. U. Nr 25, poz. 219.

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r., Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.

na stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz referenda. Jak podaje B. Mik, przepis art. 250a KK nie odnosi się do innych głosowań, na przykład w ramach jakiejś organizacji.<sup>91</sup> Znamiona korupcji wyborczej zostały określone podobnie do znamion korupcji w sektorze publicznym. Bierna strona korupcji wyborczej polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej lub na żądaniu takiej korzyści. Strona czynna polega natomiast na udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej. Porównując przestępstwo korupcji wyborczej z KK z 1932 r. do obecnie obowiązującego przepisu, wskazać należy, że ustawa nie przewiduje w chwili obecnej karalności dla pośrednika, co miało miejsce w KK z 1932 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, jeśli taka osoba wręczy uprawnionemu do głosowania korzyść, będzie odpowiadała z art. 250a § 2 KK. Natomiast, jeżeli korzyści tej nie wręczy, popełni przestępstwo oszustwa. Ustawodawca pominął przy określaniu zachowań przestępczych przyjęcie lub udzielenie obietnicy korzyści.

Pojęcie korzyści rozumieć należy w taki sam sposób, jak korzyść na tle przepisów korupcji w sektorze publicznym. Należy posłużyć się definicją ustawową zawartą w art. 115 § 4 KK.

Przestępstwo stypizowane w art. 296a KK nazywane jest korupcją gospodarczą. W art. 296a § 1 KK stypizowano bierną stronę tego rodzaju zachowania korupcyjnego. Zgodnie z treścią § 1 karze podlega, kto pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub mając, z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takich jednostek, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo za czyn nieuczciwej konkurencji lub za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia. Czynna forma tej odmiany korupcji została stypizowana w § 2 art. 296a KK. Łapownictwo czynne polega na udzielaniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w wyżej opisanych przypadkach. Znamiona, jak i pojęcie korzyści majątkowej bądź osobistej, powinny być rozumiane tak jak przy łapownictwie w sektorze publicznych, tj. w art. 228 i 229 KK.

Typem uprzywilejowanym łapownictwa gospodarczego jest wypadek mniejszej wagi określony w § 3. Typ kwalifikowany został wskazany w § 4 i polega na tym, że sprawca swoim działaniem wyrządza znaczną szkodę majątkową.

---

<sup>91</sup> B. Mik, op. cit., s. 170.

Sprawcą łapownictwa biernego w korupcji gospodarczej jest osoba pełniąca funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub osoba mająca z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki. Ustawodawca nie czyni w art. 296a KK rozróżnienia między jednostkami sektora prywatnego i publicznego, zrównując wszystkie jednostki organizacyjne wykonujące działalność gospodarczą.<sup>92</sup>

Osobą pełniącą funkcję kierowniczą jest osoba, która posiada uprawnienia kierownicze. Osoby, które z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji posiadają istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością danej jednostki to mogą być osoby, które nie pełnią w danej jednostce funkcji kierowniczy, lecz mają istotny wpływ na ich działalność. Osobą pełniącą funkcję kierowniczą będzie menadżer, natomiast osobą mającą istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki, jak wskazuje. P. Kardas, może być osoba, która nie pełni w danej jednostce żadnej funkcji, ale jej doradztwo może mieć istotny wpływ na funkcjonowanie takiej jednostki<sup>93</sup>.

Za zachowanie mogące wyrządzić danej jednostce szkodę majątkową należy uznać zachowanie, które wiąże się nie tylko z wyrządzeniem szkody ale także z możliwością wyrządzenia takiej szkody. Czyn nieuczciwej konkurencji został określony w Ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>94</sup>. Jest to działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Niedopuszczalna czynność preferencyjna na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, to taka czynność, której w żaden sposób nie można racjonalnie uzasadnić celami ekonomicznymi.

Spenalizowana w art. 296b KK korupcja w sporcie, tak jak i korupcja gospodarcza, umieszczona została w rozdziale XXXVI Kodeksu karnego – Przepisy przeciwko obrotowi gospodarczemu.

Na mocy art. 296b § 1 KK sprawca, który organizując profesjonalne zawody sportowe lub w nich uczestnicząc, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Karze podlega także osoba, która w wyżej opisanych przypadkach udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej. Jest to czynna forma korupcji sportowej, określona w art. 296b § 2 KK. Ustawodawca,

---

<sup>92</sup> C. Nowak, op. cit., s. 386.

<sup>93</sup> Por. P. Kardas, Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Tom III. Komentarz do art. 278-363 KK, Kraków 2006, s. 591-592.

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 1993 r., tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.

przewidział także typ uprzywilejowany, opisany w § 3. W przypadku mniejszej wagi czynów określonych w § 1 i 2, sprawca podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Najważniejsze dla ustalenia kryminalizacji wyżej wymienionych czynów jest wyjaśnienie pojęcia profesjonalne zawody sportowe. W czasie uchwalania Noweli antykorupcyjnej w 2003 roku, pojęcie sportu profesjonalnego definiowały dwie ustawy. Ustawa o kulturze fizycznej<sup>95</sup>, wskazywała, że sport profesjonalny, to forma aktywności człowieka, mająca na celu doskonalenie jego siły psychofizycznej, indywidualnie lub zbiorowo, według reguł umownych, podejmowany dobrowolnie, w drodze rywalizacji, dla uzyskania maksymalnych wyników sportowych. To rodzaj sportu wyczynowego uprawiany w celach zarobkowych. Zgodnie z Ustawą Prawo działalności gospodarczej<sup>96</sup>, art. 96 ust. 1 pkt 11, sport profesjonalny to rodzaj działalności gospodarczej, który nie wymaga uzyskania koncesji lub zezwolenia. W 2005 roku, w momencie wejścia w życie Ustawy o sporcie kwalifikowanym<sup>97</sup>, sytuacja uległa zmianie. Ustawa ta uchyliła część przepisów Ustawy o kulturze fizycznej. Najważniejszą zmianą było zastąpienie pojęcia sport profesjonalny, pojęciem sport kwalifikowany. Sportem kwalifikowanym będzie indywidualna lub zbiorowa rywalizacja osób zmierzających do uzyskania właściwych dla danej dyscypliny sportu rezultatów, co zapisane zostało w art. 3 ust. 7 Ustawy o sporcie kwalifikowanym. Profesjonalne zawody sportowe, to zawody, w których uczestniczą osoby lub kluby sportowe zajmujące się zawodowo daną dyscypliną, uprawiające sport w celach zarobkowych. Podmiotem przestępstwa może być organizator lub uczestnik profesjonalnych zawodów sportowych. Organizator to osoba, która podejmuje czynności zmierzające do odbycia się takich zawodów, natomiast uczestnikiem jest najczęściej zawodnik. Może to być także trener, personel pomocniczy czy sędzia. Zgodnie z art. 3 pkt 5 Ustawy o sporcie kwalifikowanym, zawodnikiem jest osoba uprawiająca określoną dyscyplinę sportu, która posiada licencję zawodnika uprawiającą do współzawodnictwa z danej dyscyplinie sportu. Przestępstwa korupcji w sporcie można się dopuścić jedynie poprzez nieuczciwe zachowanie, które skutkuje wypaczeniem wyniku profesjonalnych zawodów sportowych. Musi zająć związek między korzyścią a nieuczciwym zachowaniem mogącym mieć wpływ na wynik zawodów sportowych. Ocenę co do uczciwości można będzie oprzeć, jak wskazuje B. Mik, na regułach,

---

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r., Dz. U. z 2001 r. nr 81 poz. 889.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

jakie rządzą organizacją lub uprawianiem danej dyscypliny, oraz na zasadach etyki<sup>98</sup>. Należy zauważyć, że rzeczywiste dokonanie czynności, o które chodziło przekupującemu, a zatem dopuszczenie się nieuczciwego zachowania, które mogłoby mieć wpływ na wynik zawodów, nie należy do znamion czynu. Obie formy łapownictwa muszą być dokonane w zamiarze bezpośrednim.<sup>99</sup>

Jedną z najpoważniejszych zmian w Noweli antykorupcyjnej z 2003 roku w Kodeksie karnym było wprowadzenie nowego instrumentu służącego zwiększeniu skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych – tzw. klauzuli bezkarności. Klauzula ta gwarantuje bezkarność sprawcy korupcji czynnej. Jest to powrót do rozwiązań zawartych w KK z 1969 r., w którym zagwarantowano obligatoryjne złagodzenie kary oraz wprowadzono możliwość odstąpienia od jej wymierzenia osobie, która zawiadomiła organ powołany do ścigania przestępstw o fakcie jego popełnienia, nim organ ten się o tym dowiedział. Nowelizacja z 2003 roku rozszerzyła te gwarancje do całkowitej bezkarności. Ustawodawca w ten sposób nawiązał do przepisów obowiązujących na gruncie m. KK z 1946 r.

Klauzula bezkarności zawarta została w art. 229 § 6 KK. Ustawodawca wskazał, że nie podlega karze sprawca przestępstw określonych w § 1-5, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawni wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim ten organ się o nim dowiedział. Ta klauzula ma także zastosowanie w przypadku czynnej płatnej protekcji – art. 230a § 3 KK, korupcji gospodarczej – art. 296a § 5 KK oraz korupcji w sporcie – art. 296b § 4 KK.

Na gruncie znowelizowanych przepisów Kodeksu karnego, aby sprawca mógł skorzystać z bezkarności, musi być spełnionych kilka warunków. Po pierwsze, korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica muszą być przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, po drugie, sprawca musi zawiadomić o fakcie przestępstwa organ powołany do ścigania przestępstw, nim ten organ się o nim dowie. Po trzecie, musi wskazać wszystkie istotne okoliczności popełnienia przestępstwa. Dla skorzystania z dobrodziejstwa instytucji bezkarności bez znaczenia jest z czyjej inicjatywy nastąpiło przyjęcie korzyści. Bezkarność gwarantowana jest zarówno gdy przekupujący odpowiedział na żądanie osoby pełniącej funkcję publiczną, jak i gdy sam był inicjatorem zachowań korupcyjnych.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> B. Mik, op. cit., s. 177.

<sup>99</sup> C. Nowak, op. cit., s. 397.

<sup>100</sup> C. Nowak, ibidem, s. 423.

Skorzystanie z klauzuli niekaralności możliwe jest dopiero po zawiadomieniu organu powołanego do ścigania przestępstw, nim ten organ się o tym dowie. Bez znaczenia jest forma zawiadomienia. Może to być zawiadomienie ustne czy też pisemne, ważne jest, aby odbyło się to, nim organ dowie się o tym pierwszy. Z dobrodziejstwa klauzuli bezkarności nie może skorzystać osoba, która zataiła chociażby część prawdy o popełnionym przestępstwie. Musi ujawnić wszystkie okoliczności jego popełnienia.

Jeżeli zostaną spełnione wszystkie wyżej wymienione przesłanki, klauzula bezkarności działa automatycznie. Na mocy art. 17 § 1 pkt 4 KPK, organy ścigania nie mogą wszcząć postępowania a wszczęte muszą umorzyć wobec sprawcy łapownictwa czynnego, zawiadamiającego o fakcie przyjęcia korzyści przez osobę pełniącą funkcję publiczną.

W art. 250a § 4 KK ustawodawca zawarł tzw. czynny żal. Zapis ten odnosi się do sprawcy przestępstwa biernej korupcji wyborczej, inaczej niż w przypadku klauzuli niekaralności – sprawcy korupcji czynnej. Zapis art. 250a § 4 KK gwarantuje takiemu sprawcy obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenia kary, a nawet możliwość odstąpienia od jej wymierzenia, w zamian za współpracę z organami ścigania. Decyzję co do karania sprawcy, w tym przypadku, ustawodawca pozostawia do rozstrzygnięcia dla sądu.

## **Wykaz użytych skrótów**

Dz. U. – Dziennik ustaw

KK – Kodeks karny

KK WP – Kodeks karny Wojska Polskiego

KKS – Kodeks karny skarbowy

KPK – Kodeks postępowania karnego

m. KK – mały kodeks karny

NP – Nowe Prawo

orz. – orzeczenie

Pip – Prokuratura i Prawo

PS – Przegląd Sądowy

rozp. – rozporządzenie

uchw. – uchwała

wyr.- wyrok

## Literatura

1. Andrejew I., Polskie prawo karne w zarysie, Warszawa 1976.
2. Bafia J., Miodunki K., Siewierski M., Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 1971
3. Chybiński O., Płatna protekcja, Warszawa 1967, s. 14.
4. Chyliński O., Przepęstwa przeciwko władzom, urzędóm i zrzeszeniom prawa publicznego, (w:) Prawo karne. Część szczególna, red. W. Świda, Warszawa 1969,
5. Gardocki L., O przępstwach słuźbowych w ogólności, (w:) System prawa karnego. O przępstwach w szczególności, red. I. Andrzejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław 1989,
6. Kardas P., Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Tom III. Komentarz do art. 278-363 KK, Kraków 2006,
7. Majewski J., (w:) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz d art. 278-363 KK, red. A. Zoll, Kraków 2006
8. Mik B., Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r., Kraków 2003, s. 167.
9. Nisenson J., Siewierski M., Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach z komentarzem i orzecnictwem SN, Częstochowa 1945, s. 294-295.
10. Nowak C., Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych, Warszawa 2008,
11. Peiper L., Kodeks karny i prawo o wykroczeniach, Kraków 1933
12. Popek E., Przępstwo płatnej protekcji w ustawodawstwie karnym PRL, Warszawa 1971,
13. Słownik języka polskiego, Warszawa 1988
14. Sobolewski Z., Łapówka jako korzyść majątkowa lub osobista, NP. 1964, Nr 3,
15. Stefański R. A., Przępstwo czynnej płatnej protekcji (art. 230a KK), Prokuratura i Prawo 2004, nr 4, s. 11 i 12. S. Glaser, A. Mogilnicki, Kodeks karny. Komentarz, Kraków 1934,
16. Świda S., Prawo karne, wyd. 2 zmienione, Warszawa 1982
17. Wyr. SN z 06.02.1973 r., V KRN 516/72, Biuletyn Inf. Ministerstwa Sprawiedliwości z 1973, Nr 6.
18. Zoll A., Kodeks karny. Część szczególna, Komentarz do art. 177 – 277 Kodeksu karnego. Kraków 1999,

## **Akty Prawne**

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 października 1932 r. – Kodeks karny wojskowy, Dz. U. Nr 91, poz. 765.
2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. Prawo o postępowaniu upadłościowym, Dz. U. Nr 93, poz. 834 ze zm.
3. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. Prawo o postępowaniu układowym, Dz. U. Nr 93, poz. 836 ze zm.
4. Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa, Dz. U. Nr 91 poz. 623
5. Dekret 16 listopada 1945 r., o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa, Dz. U. Nr 53, poz. 300.
6. Dekret 13 czerwca 1946 r., o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa, Dz. U. Nr 30, poz. 192.
7. Ustawa Kodeks karny Wojska Polskiego, Dz. U. z 1957r., Nr 22, poz. 107 ze zm.
8. Ustawa z 19.04.1969 r. kodeks karny, Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zmianami.
9. Ustawy z 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego, Dz. U. Nr 41, poz. 273 ze zm.
10. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.
11. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
12. Ustawa z 12 kwietnia 2001 r., - ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP, Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.
13. Ustawy z 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.
14. Ustawa z 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich, Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.
15. Ustawa z 24 sierpnia 2006 o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.
16. Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.
17. Ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowy, Dz. U. z 2001 r, Nr 142, poz. 1592 ze zm.
18. Ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
19. Ustawa z 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.

20. Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o żandarmerii wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. 123, poz. 1353 ze zm.
21. Ustawa z 21 listopada 1967 r., o powszechnym obowiązku wojskowym, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.
22. Ustawa z dnia 12 października 1994 r., o ochronie ustroju gospodarczego, Dz. U. Nr 126, poz. 615 ze zm.
23. Ustawa z 13 czerwca 2003 r., o zmianie ustaw – Kodeks karny oraz niektórych ustaw, Dz. U. Nr 11, poz. 1061.
24. Ustawa z 23.01.2004 r. ordynacji Wyborczej do Parlamentu Europejskiego Dz. U. Nr 25, poz. 219.
25. Ustawa z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.
26. Ustawa z 27 stycznia 2001 r. o kuratorach sądowych, Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ( weszła w życie 01.01.2002 r.).
27. Ustawa z 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka Dz. U. nr 123, poz. 850 (weszła w życie 10.10.2007 r.).
28. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
29. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.
30. Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 ze zm.
31. Ustawa z 23 stycznia 2004 r. ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. Nr 25, poz. 219.
32. Ustawa z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów oraz sejmików wojewódzkich, tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.
33. Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.
34. Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.
35. Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.
36. Ustawa z 13 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, teks jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.

37. Ustawa z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, Dz. U. z 2001 r. nr 81 poz. 889
38. Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.
39. Ustawa z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

## **Część II**

**Analizy obowiązujących przepisów prawnych regulujących obszary życia społeczno-gospodarczego szczególnie zagrożonych korupcją**

## **Identyfikacja zjawisk korupcyjnych w obszarze ochrony zdrowia**

Korupcja wiąże się w dużej mierze z ogromną i ciągle rosnącą wartością rynku farmaceutycznego, a co za tym idzie – ogromnymi zyskami przedsiębiorstw branży farmaceutycznej, oraz globalnym zasięgiem największych koncernów farmaceutycznych.

Najbardziej niebezpiecznym dla interesu publicznego i społecznego obszarem korupcji w zakresie ochrony zdrowia jest obszar wpływu lobby farmaceutycznego na stanowienie prawa. Skutki korupcji na tym szczeblu mogą dotyczyć całego społeczeństwa, dlatego, że zjawisko korupcji na tej płaszczyźnie jest obiektywnie trudne do wykrycia. Granica pomiędzy dozwolonym wpływem lobby farmaceutycznego na proces stanowienia prawa, a wprowadzeniem regulacji uprzywilejowujących konkretne grupy interesów, jest niezwykle cienka. Przykładem mogą być tutaj dwie ostatnie nowelizacje prawa farmaceutycznego, wprowadzające zmiany w przepisach ustawy. Zmiany te dotyczą m.in.

- ujednolicenia cen i stawek marży na leki,
- delegalizacji aptek internetowych i sprzedaży tańszych leków przez internet,
- ograniczenia w otwieraniu nowych aptek jeśli w promieniu 3 km od planowanych lokalizacji znajdują się już inne apteki.

Tego typu regulacje ograniczające konkurencję między aptekami mogą spowodować podwyżkę cen, co może stanowić problem doniosły społecznie, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę specyfikę sektora. Zakup leków stanowi dla wielu osób przymus, który jest kwestią zdrowia, a nawet życia lub śmierci.

Relacje korupcyjne w procesie tworzenia prawa, mogą przybierać postać propozycji i nacisków kierowanych przez przedstawicieli lobby do wysokich urzędników Ministerstwa Zdrowia (np. jako autorów projektu ustawy), czy nawet pojedynczych posłów (np. członków Sejmowej Komisji Zdrowia). Lobby farmaceutyczne może zmierzać głównie do zapewnienia sobie poprzez korzystne regulacje normatywne uprzywilejowanej pozycji rynkowej.

Korupcyjny wpływ lobby farmaceutycznego na organy administracji państwowej trudno jest oddzielić od wpływu na organy ustawodawcze.

Obszar szczególnie zagrożony w tym zakresie może stanowić sporządzanie tzw. listy leków refundowanych, czy procedura rejestracji leków. Podmioty zaangażowane w takie działania to Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektor Farmaceutyczny i Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Na urzędnikach tych instytucji skupiać się mogą

korupcyjne zainteresowania koncernów farmaceutycznych. To od ich decyzji zależy możliwość rozprowadzania danych produktów farmaceutycznych na obszarze kraju, co znajduje proste przełożenie na zyski koncernu produkującego dany lek. Firmy farmaceutyczne mogą wpływać na komisje oceniające lub po prostu przekupywać organy nadzorujące, aby zatwierdziły proces rejestracji. Wpływać to może niekorzystnie na jakość rejestrowanych leków, oraz może skutkować nieuzasadnionym merytorycznie odrzuceniem produktów firm konkurencyjnych.

Korupcja przejawia się także w obszarze zamówień publicznych, dotyczących inwestycji i zakupów sprzętu na potrzeby służby zdrowia. Dostawcy usług bądź towarów są w stanie przekupić organy służby zdrowia podczas każdego procesu zaopatrzenia.

Najczęstsze przypadki korupcji w sferze relacji między lekarzem a publiczną placówką ochrony zdrowia i oszustw wiążą się z defraudacją lub wręcz kradzieżą mienia placówki poprzez korzystanie z zaplecza i materiałów publicznych placówek ochrony zdrowia do prowadzenia własnej praktyki. Przykładem działań o charakterze korupcyjnym może być finansowanie z budżetu publicznej jednostki ochrony zdrowia usług świadczonych na korzyść konkretnych, uprzywilejowanych osób. Lekarze zatrudnieni w sektorze publicznym mogą też nadużywać swojej pozycji poprzez kierowanie pacjentów na badania wykonywane przez tych samych lekarzy prywatnie lub wykorzystywać sprzęt publiczny do świadczenia usług pacjentom prywatnym. Możliwe jest to m.in. dzięki sposobowi zarządzania przez NFZ, który odgórnie ustala limity administracyjne zabiegów.

Powstawaniu tego rodzaju zjawisk korupcyjnych sprzyja możliwość łączenia pracy w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej z praktyką prywatną. Uległoby ono znacznemu ograniczeniu gdyby istniał formalny zakaz jednoczesnego wykonywania zawodu lekarza w sektorze publicznym i prywatnym. Zapobiegać opisanym zjawiskom miała ostatnia nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, która weszła w życie w styczniu tego roku, która zakazuje działania na terenie publicznych placówek ochrony zdrowia innych prywatnych podmiotów wykonujących konkurencyjne usługi medyczne.

Korupcja w relacjach lekarz-pacjent spowodowana jest przede wszystkim ograniczonym dostępem do świadczeń medycznych w sektorze publicznym, koniecznością długotrwałego oczekiwania na leczenie, często z powodu wykorzystania limitów przyznawanych np. na „deficytowe” zabiegi.

W takich sytuacja pacjenci płacą lekarzom najczęściej, aby zagwarantować sobie dostęp do usługi, aby zapewnić odpowiednią jakość świadczenia lub uzyskać dodatkowe świadczenie, „przeskoczyć kolejkę” w oczekiwaniu na zabieg, aby uzyskać zaświadczenie, zwolnienie chorobowe, recepty na bezpłatne leki. Do największej liczby przypadków korupcji dochodzi w publicznych szpitalach. To tam dokonuje się najdroższych i najbardziej „deficytowych” zabiegów.

Niskie zarobkami w publicznej służbie zdrowia nie pozostaje bez wpływu na postrzeganie różnicy pomiędzy autentycznym poczuciem wdzięczności a korupcją. Ujawnianie przypadków korupcji w tym zakresie jest tym trudniejsze, ponieważ takie zachowania są akceptowane społecznie oraz postrzegane jako forma zadośćuczynienia za niskie wynagrodzenie lekarzy pracujących w publicznym sektorze zdrowia.

Firmy farmaceutyczne oraz firmy produkujące sprzęt medyczny tworzą nowe leki i sprzęt, dzięki którym możliwe jest wydłużenie życia oraz poprawa zdrowia milionów ludzi. Przyczyniły się do tego kontakty pomiędzy naukowcami wywodzącymi się ze środowiska lekarskiego a przemysłem farmaceutycznym, i takie, cenne inicjatywy, zasługują na aprobatę. Jednak dosyć często współpraca w tej sferze wykracza poza badania naukowe i łączy się z marketingiem, szczególnie za sprawą lekarzy, którzy są płatnymi konsultantami lub rzecznikami firm farmaceutycznych.

Kontakty finansowe pomiędzy przemysłem farmaceutycznym a lekarzami przeradzają się w

subtelna formę korupcji, która nie kontrolowana może wymknąć się spod kontroli prawnej.

Firmy farmaceutyczne zasypują lekarzy reklamami zamieszczanymi w czasopiśmie Naukowych. Płacą lekarzom akademickim za pomoc w opracowywaniu materiałów edukacyjnych. Rozdają prezenty, czy też wyjazdów na sympozja. Może to skłonić

niektórych lekarzy do działania nie w interesie swoich pacjentów, lecz we własnym interesie.

Tego typu działania przedstawicieli koncernów farmaceutycznych wobec lekarzy mają korupcyjny charakter, a ich zasadniczym celem jest nakłonienie lekarzy do przepisywania pacjentom konkretnych leków produkowanych przez daną firmę, w zamian za różnego rodzaju korzyści o charakterze majątkowym – od drobnych prezentów poprzez pieniądze a na atrakcyjnych zagranicznych wyjazdach kończąc. Koncerny farmaceutyczne szeroko pojętą agitację prowadzą na różnego rodzaju sympozja i konferencje dla środowiska medycznego sponsorowane przeważnie przez firmy farmaceutyczne.

## **Obszary występowania korupcji w procesie przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych**

Obszary występowania korupcji w procesie przygotowania lub realizacji procesu budowlanego:

### **Plany zagospodarowania przestrzennego**

Brak planów zagospodarowania przestrzennego to czynnik sprzyjający tworzeniu się korupcji. Gdy takie plany istnieją inwestor wie, co i gdzie może wybudować. Brak bądź niekompletność planów stwarza pokusę dla tych, którzy są gotowi zapłacić urzędnikowi za zgodę na budowę. Ogranicza to również dostępność wolnych terenów pod budowę, co może wpływać na wzrost cen gruntów a co za tym idzie, wzrost cen nieruchomości.

plany zagospodarowania przestrzennego Ogromna część gmin w Polsce wciąż nie posiada takich planów mimo korzyści jakie one dają. Obecna sytuacja to skutek wygaśnięcia wszystkich planów zagospodarowania uchwalonych do 1 stycznia 1995 roku wraz z wejściem w życie nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z początkiem 2004 roku. W tym momencie planami zagospodarowania uchwalonymi po 1 stycznia 1995 objęte było zaledwie 14 proc. gmin. Sytuacja niewiele się poprawiła. Aktualnych planów brakuje w dużych aglomeracjach, m.in. w Warszawie, gdzie zaledwie kilkanaście procent miasta jest nimi pokryte. Wyjątkiem jest Gdańsk, który posiada aktualne plany w blisko 60 procentach.

Brak planów nie da się wytłumaczyć niedostatkami pieniędzy. W świetle kontroli NIK przeprowadzonej w 2006 roku średnie wydatki na sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyniosły w latach 2004-2005 zaledwie ok. 0,18 procent średniorocznych wydatków gmin.<sup>101</sup> Nieobecność planów powoduje hamowanie inwestycji poprzez zmniejszenie liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Z raportu NIK wynika, że w kontrolowanym okresie stwierdzono spadek liczby decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z 4 329 decyzji wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. do 3 110 decyzji, wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. co w praktyce oznacza spadek blisko o 28 procent.

Pole do nadużyć stwarza również procedura odrolnienia gruntów. W takim wypadku trzeba złożyć pisemny wniosek o zmianę przeznaczenia gruntu w planie zagospodarowania lub, gdy go nie ma o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej. Na gminy nie został nałożony żaden termin, w którym zostałyby zobligowane do jego rozpatrzenia. Korupcja pojawia się, gdy inwestor znecierpliwiony zbyt długim oczekiwaniem decyduje się dać urzędnikowi łapówkę, aby „przyspieszyć” wydanie takiej decyzji.

### **Przygotowywanie przetargów**

Nadużycia pojawiają się również na etapie składania ofert do przetargów. W czasie tej procedury może pojawiać się duża różnorodność nieprawidłowości. Od przekupionego wcześniej urzędnika można otrzymać informacje o konkurentach lub złożyć ofertę po terminie. Instrukcje mogą być również przygotowane pod określone firmy, aby z tzw. przyczyn formalnych odrzucić innych konkurentów.

Zdarza się też, że składane są przez podmioty powiązane ze spółką, która organizuje przetarg. Nadużycia mogą pojawić się również podczas procedury sprzedaży gruntów przez gminy. Sprzedaż ziemi w samorządach powinna być poprzedzona ustaleniem jej wartości. Zdarzają się przypadki zaniżania cen podczas wyceny, dzieje się tak, gdy gmina zawiązuje spółkę z firmą prywatną, a jej udziałem w jest ziemia.

Patologie występujące podczas sprzedaży gruntów przez gminy potwierdzają wyniki kontroli NIK. Z raportu przeprowadzonego w 2006 wynika, że tylko w dziesięciu skontrolowanych gminach sprzedawano nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych skontrolowanych gminach, które stanowiły 65,5 proc. stwierdzono nieprawidłowości. Nieprawidłowości te polegały na nie publikowaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i do oddania w najem lub dzierżawę. Takie

---

<sup>101</sup> Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej gmin, NIK kwiecień 2007

sytuacje sprzyjają korupcji, bo zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości „nie niższej niż wartość nieruchomości”. W drugim może ona wynosić już tylko 50 proc. jej wartości, a wtedy może ją zakupić na przykład osoba zaprzyjaźniona z kimś z urzędu.

### **Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy**

Gdy w gminie brak jest aktualnego planu zagospodarowania o pozwolenie na budowę trzeba starać się dwuetapowo. W pierwszym etapie występuje się o decyzję o warunkach zabudowy, a dopiero potem o pozwolenie na budowę. Aby uzyskać decyzję działka musi jednak spełniać określone warunki. Teren musi mieć dostęp do drogi publicznej, a istniejące lub projektowane uzbrojenie działki powinno być wystarczające do rozpoczęcia budowy. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy stwarza również możliwości nadużyć. Powodem tego są nieprecyzyjne zapisy obowiązującej obecnie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa nie określa terminu wydania decyzji o warunkach zabudowy. W takim wypadku gmina może, ale wcale nie musi wydać nam decyzji o warunkach zabudowy. Może ją zawiesić na 12 miesięcy, co uniemożliwia w tym czasie rozpoczęcie budowy. Stwarza to realne zagrożenie korupcji, bo inwestor zainteresowany wydaniem decyzji o warunkach zabudowy może próbować przyspieszyć wydanie decyzji o warunkach zabudowy przekupując urzędnika od którego to zależy.

Najczęstsze nieprawidłowości występujące w skontrolowanych przez NIK urzędach to: niedotrzymanie przez nie terminu wydania decyzji lub nie powiadomienie stron o przyczynach zwłoki. Dane NIK potwierdzają negatywne skutki nieprecyzyjnych zapisów: m.in. dwukrotne wydłużenie czasu niezbędnego na wydanie decyzji, co naraża inwestorów na wyhamowanie tempa inwestycji i wzrost wydatków.

### **Wydawanie pozwoleń na budowę**

Nieprawidłowości pojawiają się na etapie projektowania. W trakcie składania projektu do wniosku o uzyskania pozwolenia na budowę urzędnik może w nieskończoność wydłużać procedurę. Lista utrudnień jest nieograniczona. Projekt odsyłany jest z różnych powodów. Mogą nimi być: brak numeracji, brak podpisu lub pieczętki projektanta na jednej ze stron, niewłaściwie zdaniem urzędników opracowany projekt, zła skala rysunków, kserokopie dokumentów nie poświadczone za zgodność z oryginałem, brak spisu treści itd. Urzędnik daje w ten sposób do zrozumienia, że dostaniemy pozwolenie na budowę, jeżeli projekt wykona jego znajomy. Jeżeli inwestor zdecyduje się na to, to otrzymamy pozwolenie, a urzędnik dostanie od znajomego udział w zysku.

Przykładem korupcji jest również wymuszanie przez gminy budowy lokalnej infrastruktury jako warunek otrzymania pozwolenia na budowę przez dużych inwestorów. Deweloperzy często wykonują ją na własny koszt, a potem nieodpłatnie przekazują gestorom mediów.

### **Nadzór budowlany**

Do słabych stron działania powiatowych organów nadzoru należą: zbyt długi czas postępowania, wydawanie nieprawidłowych decyzji, niepodejmowanie działań określonych z prawem i nieefektywne procedury egzekucyjne. Do najczęstszych przyczyn nieprawidłowości występujących w nadzorze budowlanym są przede wszystkim nieprecyzyjność i niespójność obowiązujących przepisów prawa. Według jednego z nich, jeżeli podczas kontroli inspektor wykryje tzw. istotne odstępstwo od projektu zapłacimy karę. Do niedawna nie wiadomo było czym jest istotne odstępstwo. Uchwalona przez sejm nowela sprecyzowała to pojęcie. Ustawa zawiera listę odstępstw, które są istotne. Jednak nie załatwia to do końca problemu, bo nie da się wybudować dużego obiektu bez ewentualnych zmian w projekcie. Tymczasem to urzędnik ocenia czy dane odstępstwo można zaliczyć do istotnych lub nie. Daje to możliwości do uznaniowości i stwarza pokusę korupcji. Największą udręka dla inwestorów jest przewlekłość spraw prowadzonych przez nadzór budowlany. Urzędnik pracujący w nadzorze może skutecznie opóźnić oddanie budynku, bo odwołania do różnych instancji trwa czasem nawet kilkanaście lat.<sup>102</sup>

Inspektorzy nadzoru budowlanego przymykają oko na samowole budowlane i wykazują się brakiem skuteczności w egzekwowaniu nakazanych rozbiórek. Wyroki sądowe jak i decyzje nadzoru pozostają tylko na papierze. Samowole takie powstają więc praktycznie bezkarnie, a potem nadzór często je legalizuje. Inwestorzy nie są traktowani równo przez inspektorów nadzoru. Na łagodniejsze traktowanie mogą liczyć jedynie więksi inwestorzy. W takim wypadku nawet jeżeli inspektor stwierdzi uchybienie i zwleka z wydaniem odpowiednich decyzji, inwestor w tym czasie może zdążyć z budowę, a po jej zakończeniu przymierzyć się do jej legalizacji.

Nieprawidłowości w nadzorze budowlanym często wynikają również z konfliktu interesów. Pracownicy nadzoru mogą bez przeszkód prowadzić własne firmy projektowe. Stwarza to zagrożenie, że klienci są przez nich, jako urzędników nadzoru traktowani łaskawiej. Przyczyną nieprawidłowości występujących w nadzorze budowlanym jest również brak odpowiednich kadr i niskie płace.

---

<sup>102</sup> Monitoring Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego – przygotowany przez Transparency International Polska, wrzesień 2008

## **Opłaty adiacenckie**

Pokusę korupcji rodzi również procedura przyznawania przez gminy tzw. opłat adiacenckich. Dotyczą one sytuacji, gdy działka jest podzielona na kilka mniejszych i uzbrojona i dlatego warta więcej niż przed podziałem. W takim wypadku inwestor musi podzielić się zyskiem z gminą. Niestety, ma to bezpośredni wpływ na opłacalność inwestycji. Gminy mogą naliczyć takie opłaty, ale wcale nie muszą. Powoduje to sytuację korupcyjną, zachęca to petentów do wręczania korzyści dla urzędników od których będzie zależeć ewentualna decyzja.

Nieuczciwi urzędnicy mogą wymuszać łapówkę na inwestorze w zamian za rezygnację z naliczania opłaty. Jeżeli gmina wymaga opłat w zamian za inwestycje, które sama przeprowadziła, np. za budowę drogi, podciągnięcie kanalizacji czy prądu są one uzasadnione. Przez kilka lat gminy pobierały opłaty adiacenckie na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak w kwietniu 2007 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza zasadę „ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Przepis uchylono i zastąpiono innym — art. 98a w tejże ustawie. Zgodnie z nim obecnie uchwała rady gminy musi dokładnie określić wysokość opłaty. Może to zrobić, ale w dalszym ciągu nie musi. Inwestor pozostaje więc w niepewności.

W praktyce za korupcję płacimy jednak wszyscy wydając m.in. coraz więcej za metr kwadratowy domu, mieszkania, drogi czy autostrady.

## **Zagrożenia korupcją przy tworzeniu prawa.**

Lobbing jest jednym z mechanizmów promocji interesów różnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych w warunkach państwa demokratycznego. Istotą lobbingu jest wpływanie, za pomocą prawnie dozwolonych metod, na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej. Za sprawą mediów, lobbing jest postrzegany przez społeczeństwo bardzo negatywnie i jest kojarzony głównie z korupcją.

W Polsce działania lobbystów określone zostały w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z 2005 roku<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Ustawa z 7 lipca 2005 r., Dz. U. Nr 169, poz. 1414

Podjęte przez ustawodawcę działania oraz samą regulację należy ocenić negatywnie. Ustawa o działalności lobbingowej jest źle skonstruowana wewnętrznie. Na złą jakość regulacji wpłynęły tryb i okoliczności jej przygotowania<sup>104</sup>.

Definicja lobbingu, zawarta w art. 2 ust. 1 Ustawy o lobbingu sformułowana została zbyt szeroko. Wskazuje bowiem, że lobbing obejmuje wszelkie działania zmierzające do wywarcia wpływu na proces stanowienia prawa przez organy władzy publicznej za pomocą wszelkich środków dozwolonych prawem. Działalność taka może być prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia ich interesów w takim procesie. Lobbing może być prowadzony na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między zawodowym lobbystą a przedsiębiorcą lub osobą nie będącą przedsiębiorcą. Tak sformułowana definicja, może budzić obawy organizacji pozarządowych, że podejmowane przez nie działania, będące w interesie publicznym, mogą zostać także potraktowane jako forma lobbingu.

W Ustawie bardzo mało mówi się o uprawnieniach zawodowych lobbystów, natomiast bardzo wiele miejsca poświęcono obowiązkom rejestracyjnym lobbystów i kar grożących za ich niedopełnienie. Ustawa wskazuje, że lobbyści mają swobodny dostęp do organów stanowiących prawo, ale żadne przepisy ustawy czy też aktów wykonawczych do niej, nie podaje, w jaki sposób kierownicy tych organów mają obsługiwać tych lobbystów.

Przepisy Ustawy dotyczą wyłącznie działań lobbystów w Sejmie bądź ministerstwach. Ustawodawca zapomniał, że instytucjami biorącymi udział w procesie stanowienia prawa są także organy samorządowe, Prezydent RP czy też Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. \

Ustawa na organy władzy publicznej nie nakłada żadnych obowiązków mających na celu ułatwienia zadania zawodowym lobbystom. Art. 16 Ustawy opisujący postępowanie wobec zawodowych lobbystów jest bardzo niejasne, właściwie nie zawiera żadnych rozwiązań. Ani w art. 16 Ustawy, ani w żadnym innym przepisie nie określono, w jaki sposób organy władzy publicznej mają odróżniać zawodową działalność lobbingową od niezawodowej. Jedynym wyróżnikiem na podstawie art. 15 Ustawy jest obowiązek rejestracji lobbystów zawodowych i zgłoszenie swojej działalności w danym urzędzie, to co określone zostało.

Urzednicy poszczególnych organów nie zostali poinformowani, w jaki sposób mają ustalić że dany podmiot prowadzi zawodową działalność lobbingową bez wymaganych dokumentów, choć powinni do MSWiA przekazywać informacje na temat wszelkich działań podmiotów wchodzących w zakres działalności lobbingowej. Brak informacji, jak

---

<sup>104</sup> G. Makowski, J. Zbierak, Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo, Analizy i opinie, nr 79, wyd. Instytut Spraw Publicznych, grudzień 2007, s. 2.

wykonywać nałożony na nich obowiązek, jak i niejasne kryteria jakie mają spełniać zawodowi lobbyści, powodują dezorientację urzędników. Powodować to może ograniczenie kontaktów w lobbystami, bądź kontakty te stają się nieformalne.<sup>105</sup> Przejście do takich kontaktów nieformalnych prowadzić może do zachowań korupcyjnych.

## **Zagrożenia korupcją w obszarze administracji państwowej i samorządowej**

Administracja państwowa i samorządowa jest szczególnie narażona na zachowania korupcyjne, z uwagi na to, że ma istotny wpływ na życie społeczno-gospodarcze. Urzędnicy administracji udzielają pozwoleń, wydają koncesje, dysponują środkami publicznymi a przede wszystkim mają możliwość wydawania decyzji administracyjnych, które w znacznym stopniu regulują życie obywateli naszego kraju.

Od wielu lat, różne instytucje i urzędy kontrolne wskazują następujące mechanizmy korupcjogenne:

- 1) nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika** – w szczególności niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa;
- 2) dowolność w podejmowaniu decyzji** – głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale według własnego „widzimisień”;
- 3) lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości** – polegające na częstym odstępowaniu od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, również nieuzasadnianie podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych;
- 4) słabość kontroli wewnętrznej** – wyrażająca się w organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz ich głównie doraźnym, a nie planowym działaniu, wskutek czego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że istnieje mała szansa ujawniania decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego;

---

<sup>105</sup> G. Makowski, J. Zbierak, op. cit., s. 6.

- 5) nierówność w dostępie do informacji** – wyrażająca się głównie w tym, że informacje o możliwości uzyskania niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób komunikowane wobec podmiotów potencjalnie nimi zainteresowanych, skutkiem czego stają się one dostępne jedynie dla wybranych podmiotów, mających tzw. dojścia;
- 6) brak odpowiedzialności osobistej** – polegający między innymi na tym, że w wewnętrznych przepisach regulaminowych i statutowych instytucji publicznych nie zawsze precyzyjnie przypisana jest odpowiedzialność za określone rozstrzygnięcia, a nadto występuje zjawisko rozmywania się owej indywidualnej odpowiedzialności, wskutek nadużywanej niekiedy formuły kolegiального podejmowania decyzji;
- 7) brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych** – wyrażający się głównie w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnym kształcie praktycznie pozbawiona jest realnych instrumentów umożliwiających egzekwowanie jej przepisów, nade wszystko brakuje w niej realnych instrumentów weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych.
- 8) nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych** – polegające na korzystaniu przez administrację publiczną w szerokim zakresie z zewnętrznych usług doradczych i eksperckich, którymi zastępowane są czynności należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danej instytucji (ujawniono zjawisko zlecania na zewnątrz przygotowywania projektów aktów prawnych, a nawet powierzanie tego zadania podmiotom gospodarczym, których te akty bezpośrednio dotyczą, co stwarza groźbę niekontrolowanego lobbingu za pośrednictwem zaangażowanych firm, czy wręcz „przemycania” korzystnych dla nich rozwiązań prawnych);
- 9) uchylanie się przed kontrolą państwową** – rozmyślne unikanie kontroli, na przykład drogą kwestionowania podstaw prawnych lub zakresu kompetencji najwyższego organu kontroli, nasuwające podejrzenia, że dana osoba lub firma ma coś do ukrycia. Uniemożliwianie dokonania oceny, czy spełnione zostały warunki realizacji zamówienia publicznego przez daną spółkę, pociągnęło za sobą postawienie przez Izbę wniosku *de lege ferenda*. Dotyczył on nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych w celu

trwałego lub czasowego wyłączenia z wykonywania zamówień publicznych podmiotów uchylających się od kontroli w zakresie realizacji tych zamówień<sup>106</sup>.

Raporty te, a także doświadczenie codzienne wskazują, że te czynniki mają największy wpływ na powstawanie zachowań korupcyjnych w administracji. Należy także wspomnieć o niskim wynagradzaniu urzędników zatrudnionych w administracji. To także ma wpływa na fakt, że urzędnicy ci, decydują się na przyjmowanie korzyści majątkowych czy też osobistych w zamian za pozytywne rozstrzygnięcie spraw czy też wydawanie decyzji administracyjnych.

Przenoszenie wartości życia prywatnego w życie publiczne rodzi zjawiska nepotyzmu (wspieranie koligacji rodzinnych), podtrzymuje "republiki koleśków" i przyczynia się do łamania zasad uczciwości i bezinteresowności - absolutnie niezbędnych cech życia publicznego. Przyjmowanie "dowodów wdzięczności", "prezentów", zasada gościnności, wzajemności (odwzajemniania przysług), solidarności grupowej - tak cenne dla wzmacniania życia prywatnego - są korupcyjogenne i niszczące, jeśli zaczną funkcjonować w życiu publicznym.

Z kolei z kumoterstwem, czyli korupcją bez posługiwania się środkami pieniężnymi mamy do czynienia wtedy, gdy ktoś udaje się do swojego dobrego znajomego i prosi go, by ten będąc kierownikiem lub dyrektorem państwowej lub społecznej instytucji przyjął do pracy lub awansował jego brata lub szwagra. Kumoterstwo następuje oczywiście po spełnieniu tej prośby i bez jakiegokolwiek przekupstwa, lecz stratę może ponieść z tego powodu państwo lub społeczeństwo. Zatrudniony zostaje bowiem wówczas, i to przeważnie na jakimś wyższym stanowisku, człowiek niekompetentny. Kumoterstwo ma poza tym również ten aspekt ujemny, że choć nie załatwia się spraw za pieniądze, to czyni się to dość często w zamian za jakieś inne usługi i jest to czyn, pomijając różne inne jego wady, korupcyjogenny.

## **Identyfikacja zjawisk korupcyjnych w obszarze zamówień publicznych**

Dowodów niegospodarności, a wręcz celowego działania na niekorzyść finansów publicznych nie trzeba szukać, gdyż samoistnie pojawiają się one w doniesieniach prasowych, jako efekty kolejnych kontroli NIK, jednostek kontroli resortowej i samorządowej. W roku

---

<sup>106</sup> Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska, także w Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003

2004 NIK opublikowała wyniki kontroli, z których mianem skandalu media ogłosiły między innymi rządowe przetargi na system informatyczny Cepik w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zakup transportera opancerzonego w Ministerstwie Obrony Narodowej, budowa autostrad w Ministerstwie Infrastruktury oraz samorządowe inwestycje np. budowa Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady w Warszawie. Wydaje się zatem, że uregulowanie materii zamówień publicznych jest niemożliwe i jest to – najprawdopodobniej – teza prawdziwa.

Do najczęściej naruszanych regulacji Prawa zamówień publicznych oraz zachowań, które mogą sprzyjać lub być skutkiem zjawisk korupcyjnych należą<sup>107</sup>:

1. Niestosowanie i/lub obchodzenie przepisów Prawa zamówień publicznych
2. Wadliwe przygotowanie procedur udzielania zamówień publicznych
3. Nadużywanie trybów „nieprzetargowych”
4. Manipulowanie przetargami
5. Nieefektywne funkcjonowanie zespołów arbitrów rozstrzygających spory w zamówieniach publicznych
6. Udzielania zamówień publicznych nierzetelnym wykonawcom.

Do regulacji Prawa zamówień publicznych, które mogą sprzyjać korupcji należą<sup>108</sup>:

- Procedura uproszczona: w postępowaniach o wartości poniżej 60.000 Euro wyłączono możliwość korzystania z odwołań i skarg. Oznacza to, że wykonawcom pozostawiono wyłącznie drogę wnoszenia protestów. Protest wnosi się do zamawiającego i to właśnie zamawiający rozstrzyga protest. Łatwo można sobie wyobrazić, że protesty, choć obiektywnie zasadne mogą być nieuwzględniane przez zamawiających, a brak możliwości wnoszenia odwołań i skarg może ich znacznie w tym względzie „ośmielić”
- Ograniczenie zakresu podmiotowego stosowania zamówień publicznych: Nowelizacja Prawa zamówień publicznych ograniczyła zakres podmiotów obowiązanych do stosowania ustawy. Tym samym poza zakresem reżimu zamówień publicznych pozostał znaczny obszar wydatkowania środków publicznych, który może być polem powstawania zjawisk korupcyjnych.
- Podwyższenie progów stosowania bardziej restrykcyjnych przepisów Prawa zamówień publicznych: Nowelizacja Pzp z 7 kwietnia 2006 roku podwyższyła

---

<sup>107</sup> A. Panasiuk, System zamówień publicznych w Polsce, Warszawa 2004, s. 194 i n.

<sup>108</sup> P. Wiśniewski, Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce, zagrożenia i rekomendacje na przyszłość, „Analizy i opinie, Nr 76 (10/2006), wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 5 i n.

progi stosowania restryktywnych przepisów Pzp. Zmiany te dotyczą w szczególności obowiązku żądania przez zamawiającego od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jeżeli wartość zamówienia przekracza próg: dla dostaw i usług – 137.000 Euro, dla robót budowlanych – 5.278.000 Euro. Przed nowelizacją, dla wszystkich rodzajów zamówień próg ten był ustalony na kwotę 60.000 Euro. Podobna zmiana dotyczy obowiązku żądania wadium oraz należytego zabezpieczenia wykonania umowy. Może to prowadzić do zachowań korupcyjnych w przypadkach, kiedy zamawiający celowo nie będzie żądał od wykonawcy dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu lub posiadanych określonych cech przez oferowane towary.

- Zmiany sposoby spełnienia świadczenia oraz zawieranie umów na okres dłuższy niż 4 lata: Nowelizacja Pzp umożliwia na podstawie art. 140 ust. 2 Pzp zmianę sposobu spełnienia świadczenia przed zawarciem umowy, co potencjalnie może przyczynić się do nadużyć.
- Udzielanie zamówień publicznych w tzw. trybach nieprzetargowych: Przytoczona nowelizacja pozbawiła Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych uprawnień do wydawania zgody, w formie decyzji administracyjnej, w wielu sprawach, np. zgody na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki czy negocjacji bez ogłoszenia. Pozostawiła ocenę występowania przesłanek Pzp, od zaistnienia których aktualizuje się możliwość skorzystania z danego trybu, oraz decyzję wyłącznie po stronie zainteresowanego zamawiającego. Może to sprzyjać zjawisku korupcji, tzw. tryby nieprzetargowe pozwalają bowiem zamawiającemu na udzielenie zamówień publicznych dość swobodnie wybranym podmiotom.
- Teoretycznie nie można kupować towarów i usług bez rozpisania odpowiednio wcześniej przetargu nieograniczonego, jednak urzędnicy mogą nie przestrzegać Ppz. Zezwala im na to art. 67 Ustawy o zamówieniach publicznych, który zezwala na zakupy z wolnej ręki „z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze” lub „w wyjątkowej sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego”. Brak precyzyjnych prawnych regulacji, co oznaczają cytowane wyżej zapisy, prowadzić może do zachowań korupcyjnych.

Rozwiązaniem ograniczającym ryzyko powstania nieprawidłowości może być skuteczny system kontroli wewnętrznej, w każdej jednostce dokonującej zamówień publicznych. Nieprawdą jest, że „przekęty” przy przetargach są dziełem komisji przetargowej. W trakcie oceniania ofert. Nieprawidłowości pojawiają się już na etapie planowania zamówienia. Na etapie tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. W tym miejscu można dokonać takiego opisu zamówienia i tak dobrać kryteria aby specyfikacja odpowiadała ofercie danego wykonawcy.

Aby uniknąć nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych, należy zwrócić szczególną uwagę na etap przygotowania zamówienia. Każdy plan, projekt czy kosztorys powinien być sprawdzany i zatwierdzany przez minimum 3 ogniwa kontrolne. Urzędnicy biorący udział w zamówieniu powinien mieć jasno sprecyzowany zakres obowiązków, odpowiedzialnością przede wszystkim sankcje za niewłaściwe postępowanie.

1. System zamówień publicznych powinien uwzględniać powiązanie 3 faz procesu inwestycyjnego:
  1. planowanie,
  2. zamówienie publiczne,
  3. realizacja i rozliczenie.

Prawo zamówień publicznych nie kończy się bowiem w momencie wyboru oferty, ale w momencie rozliczenia ostatniej faktury (por. art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych). Na etapie wykonania umowy zawartej w drodze przetargu bardzo często dochodzi także do nieprawidłowości. Najczęściej dotyczy to podwyższania ceny kontraktu lub – bardziej wyszukana metoda – zmiany wskaźnika indeksacji cen. Z doświadczenia wynika, że nieprawidłowości w fazie realizacji inwestycji to druga – pod względem liczebności, po nieprawidłowościach podczas opracowywania specyfikacji, grupa nieprawidłowości.

### **Literatura:**

- 1) Kamiński A., Zielińska A., Flis M., Dębowski R., Czy można budować bez korupcji? Raport. Warszawa, grudzień 2008
- 2) Kubiak A. - „Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr korupcji 2006”.
- 3) Majewski P., Raport na temat korupcji w polskim systemie ochrony zdrowia, luty 2007 r.
- 4) Makowski G., Zbierak J., Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo, Analizy i opinie, nr 79, wyd. Instytut Spraw Publicznych, grudzień 2007, s. 2.
- 5) Monitoring Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowanego – przygotowany przez Transparency International Polska, wrzesień 2008

- 6) ochrony zdrowia”.
- 7) Panasiuk A. , System zamówień publicznych w Polsce, Warszawa 2004, s. 194 i n.
- 8) Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska, także w Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003
- 9) Tansparency International - „Globalny Raport Korupcji 2006. Wydanie specjalne: Korupcja w systemie
- 10) Ustawa działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r., Dz. U. Nr 169, poz. 1414
- 11) Wiśniewski P. , Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce, zagrożenia i rekomendacje na przyszłość, „Analizy i opinie, Nr 76 (10/2006), wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 5 i n.
- 12) Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003