

*Krystyna Patora*

Uniwersytet Łódzki

kalifornia1@wp.pl; ORCID: 0000-0003-2526-6801

## Analiza korupcji

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2018.013>

### 1. Wstęp

Korupcja nie jest zjawiskiem, które powstało w naszych czasach, i choć trudno dokładnie ustalić jej początki, to pierwsze wzmianki datowane są już na kilka wieków przed naszą erą. Słowo *corruptio*, z którego wywodzi się „korupcja”, pochodzi z języka łacińskiego i oznacza zepsucie<sup>1</sup>. Natomiast czynność korumpowania – *corrumpo* znaczy tyle co całkiem połamać, całkiem zniszczyć, całkiem zepsuć<sup>2</sup>.

Korupcja jest zjawiskiem obecnym w każdym kraju, z tym że z różnym nasileniem. Ma miejsce niezależnie od systemu politycznego, stopnia rozwoju gospodarczego czy też okresu historycznego, choć jej rozmiar i charakter jest z nimi ściśle powiązany. Ma negatywny wpływ na jednostkę oraz struktury państwa. Stanowi wsparcie dla przestępczości zorganizowanej. Wskazuje na patologię w obszarze społecznym, instytucjonalnym, normatywnym i politycznym. Jej cechami są: powszechność, ponadczasowość, tajność oraz rynkowość<sup>3</sup>.

Ponadczasowość korupcji niezależnie od ustroju została zauważona przez Karola Marksa, który wskazał, że wszystko, co przeżyte,

---

<sup>1</sup> K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2001, s. 112.

<sup>2</sup> G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 341.

<sup>3</sup> A. Szelest-Woźny, *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012, s. 26.

dąży do odrodzenia i utrzymania pozycji w nowo narodzonych formach<sup>4</sup>. Cechy te powodują, że przekupność staje się poważnym problemem społecznym, którego unormowaniem prawnym zajmują się ustawodawstwa różnych państw. Już w najstarszych dostępnych zapisach można znaleźć ślady regulacji wskazujące na uznanie tego zjawiska za niebezpieczne dla funkcjonowania społeczności i państw<sup>5</sup>. Trwałość uzasadnia poczynienie rozważań dotyczących jego historycznego podłoża, postawienia pytania o cel ochrony przed korupcją oraz poczynienie uwag dotyczących normatywnych podstaw i obecnego stanu prawnego dotyczącego korupcji, a nadto perspektyw jej rozwoju w Polsce.

## 2. Zarys oceny prawnej korupcji na świecie i w Polsce

Z łapownictwem można było się już spotkać w VI w. p.n.e., kiedy to król Persów oraz Medów Kambizes ukarał śmiercią przekupnego sędziego, a jego skórą polecił obić fotel, na którym mieli zasiadać następcy skazańca<sup>6</sup>. Z kolei w starożytnej Grecji karze podlegał zarówno ten, który obiecał wręczenie łapówki, wręczał ją, jak i ten, który zgodził się na jej przyjęcie lub ją przyjął. Sankcją była grzywna, której wysokość powiązana była z wartością łapówki, ponieważ stanowiła jej dziesięciokrotną wartość<sup>7</sup>. Od samego początku zwracano więc uwagę na szczególne zagrożenie przyjmowania korzyści przez sędziów, co łączyło się naruszeniem sprawiedliwości w orzekaniu i reakcją połączoną z surowszym karaniem. Wówczas zarówno sędzia, który przyjmował łapówkę, jak i osoba wręczająca ją karani byli śmiercią<sup>8</sup>. Również prawo XII tablic (*lex duodecim tabularum*,

---

<sup>4</sup> Bliżej na ten temat T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalityczne aspekty łapówkarstwa*, Warszawa 1985, s. 15.

<sup>5</sup> H. Popławski, M. Surkont, *Przestępstwo łapownictwa*, Warszawa 1972, s. 5.

<sup>6</sup> W. Kulesza, *Korupcja a polskie prawo karne*, *Etyka w biznesie*, Forum Przedsiębiorczości na Rzecz Promocji Etyki w Biznesie, Łódź 2008, s. 33.

<sup>7</sup> H. Popławski, M. Surkont, *op.cit.*, s. 5.

<sup>8</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1965, s. 94.

ok. 450 r. p.n.e.) utrzymywało karę śmierci dla przekupnych sędziów i urzędników powołanych do rozstrzygania spraw, jeżeli w zamian za wydanie wyroku przyjmowali zapłatę<sup>9</sup>. Mimo późniejszego złagodzenia tej kary była ona jednak wielokrotnie surowsza, jeśli wymierzana była sędziemu. Należy jednak wspomnieć, że korupcji ulegali również królowie, czego przykładem może być Pauzaniusz – król Sparty przekupiony przez króla Persów Xerksesa<sup>10</sup>.

W Rzymie łapownictwo związane było głównie z uzyskaniem urzędu. Oskarżenie możliwe było dopiero po złożeniu urzędu, co doprowadziło do tego, że popularne stało się powiedzenie, iż w Rzymie wszystko jest do kupienia. Również tam zachowało się powiedzenie, że osoba powołana na gubernatora prowincji potrzebuje trzy lata, aby stać się szczęśliwą. W pierwszym roku spłaca swoje długi, w drugim w nieograniczony sposób pomnaża swój majątek, a w trzecim gromadzi majątek, aby po powrocie do Rzymu mieć go na przekupienie sędziów<sup>11</sup>. Tam też narodziła się płatna protekcja polegająca na powoływaniu się na wpływy w instytucjach oraz podjęcia się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść, określaną jako *venditio fumi* – czyli sprzedaż dymu<sup>12</sup>.

Rozrost korupcji wymusił regulacje prawne. Najwięcej miejsca poświęcono łapownictwu w *Lex Iulia repetendarum* – dokumencie z 59 r. n.e. zabraniającym osobom mającym władzę sądową lub administracyjną pobierania więcej pieniędzy niż było to należne z urzędu. Trzeba zaznaczyć, iż rozróżnione było łapownictwo urzędników oraz sędziów, przy czym w przypadku tych ostatnich dokonywany był dalszy podział na łapownictwo w sprawach karnych i cywilnych, co utrzymało się jeszcze w średniowiecznych systemach karnych<sup>13</sup>.

Wzmianki dotyczące łapówek można znaleźć również w Biblii w postaci zakazu ich przyjmowania, bo „łapówki zaślepiają nawet naocznych świadków i fałszują słuszną sprawę”, a ponadto łapówka

---

<sup>9</sup> W. Kulesza, op.cit., s. 34.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>11</sup> Bliżej na ten temat T. Chrustowski, op.cit., s. 13.

<sup>12</sup> S. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 511.

<sup>13</sup> H. Popławski, M. Surkont, op.cit., s. 6.

„zaślepia oczy mądrych i zniekształca sprawy tych, którzy mają słuszość”<sup>14</sup>. W Starym Testamencie znajduje się opis konsekwencji przyjmowania przez synów Samuela podarków i wypaczania prawa poprzez żądanie starszyzny pozbawienia ich prawa sądenia<sup>15</sup>.

Należy zauważyć, że krytyką korupcji zajmował się też jeden z największych myślicieli oświecenia – Monteskiusz, który w swoim głównym dziele *O duchu praw* w rozdziale XVII „O podarkach” pisał, że „istnieje zwyczaj w krajach despotycznych, iż nie przystoi zbliżyć się do nikogo wyżej położonego od nas, nawet do króla, nie przynosząc mu podarku [...]”. „W republice podarki są rzeczą ohydną; cnota ich nie potrzebuje. W monarchii honor jest silniejszą pobudką niż podarki”<sup>16</sup>. Za Platonem powtarzał, że „nie należy nic brać ani za rzeczy dobre ani za złe”<sup>17</sup>. Wskazywał, że „złym było owo prawo rzymskie, które pozwalało urzędnikom przyjmować drobne podarki, byle nie przekraczały stu talarów przez rok”<sup>18</sup>.

Godne podkreślenia jest to, że już w oświeceniu w dziele *Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten* z 1795 r. dokonany był podział na łapownictwo związane z naruszeniem obowiązku służbowego i takie, które następowało bez takiego naruszenia, co było archetypem kwalifikowanej formy przestępstwa łapownictwa.

W prawie rosyjskim samoistne przestępstwo łapownictwa pojawiło się dopiero w XV w.<sup>19</sup> Po raz pierwszy jednak odpowiedzialność karną za łapownictwo czynne wprowadził w Rosji Piotr Wielki<sup>20</sup>. Najsurowiej, bo karą śmierci, karani byli wręczający i przyjmujący łapówki w związku z poborem danin publicznych, co było świadectwem przywiązywania dużej wagi do dochodów państwa<sup>21</sup>. W pozostałych przypadkach groziła kara zsyłki lub kary cielesne<sup>22</sup>.

---

<sup>14</sup> Biblia, Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa 1988, s. 219–220.

<sup>15</sup> 1 Sm 8, 1–5.

<sup>16</sup> Monteskiusz, *O duchu praw*, Biblioteka Filozofów, Warszawa 2009, s. 96–97.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> H. Popławski, M. Surkont, op.cit., s. 6.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

Warto pochylić się na tym, jak w polskim prawie rozwijało się podejście do łapownictwa. Występek ten był w Polsce znany już za czasów Kazimierza Wielkiego i występował w Statucie wiślickim jako „fałszywe wyrzekanie”, które oznaczało wydanie, najczęściej w celach zysku, wyroku sprzecznego z sumieniem oraz sprawiedliwością<sup>23</sup>. W XV w. strona niezadowolona z wyroku mogła zarzucić sędziemu wydanie niesprawiedliwego orzeczenia i dowodzić swoich racji, stawiając sześciu świadków z tego samego stanu co sędzia. Gdy przegrała sprawę, traciła na rzecz tegoż sędziego zastaw w postaci skór futerkowych, natomiast gdy orzeczenie sądu wyższej instancji było dla sędziego niekorzystne, to on tracił urząd<sup>24</sup>. Jednak już pod koniec XV w. – być może z powodu braku sędziów – pomimo uczynionego przez stronę zarzutu sędzia nie tracił prawa orzekania w innych sprawach, a konstytucja z 1519 r. wskazała, że uczynienie sędziemu zarzutu nie przynosi mu ujmę<sup>25</sup>. Formą łapownictwa było też kupowanie urzędów świeckich oraz duchownych. Słynna jest odpowiedź Andrzeja Zebrzydowskiego udzielona królowej Bonie na poczyniony zarzut kupna biskupstwa, „bo sprzedajne było”<sup>26</sup>.

W 1726 r. ukazały się dotyczące przekupstwa sędziów przepisy, które stanowiły, że karą była utrata nie tylko urzędu, ale i prawa do udziału w sejmikach<sup>27</sup>.

W okresie utraty niepodległości obowiązywały ustanowione przez zaborców przepisy zakazujące dawania i przyjmowania łapówek, ale podstawą dzisiejszych rozwiązań była regulacja w kodeksie karnym z 1932 r.<sup>28</sup>, poprzedzona ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, zakazującą pracownikom państwowym żądania i przyjmowania nienależnych korzyści w związku z zajmowanym stanowiskiem urzędowym lub przekazywania tych korzyści ich ro-

---

<sup>23</sup> R. Hube, *Ustawodawstwo Kazimierza Wielkiego*, Warszawa 1881, s. 141.

<sup>24</sup> W. Kulesza, *op.cit.*, s. 35.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>27</sup> H. Popławski, M. Surkont, *op.cit.*, s. 7–8.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932 Nr 60, poz. 571).

dzinom<sup>29</sup>. W kodeksie karnym przewidziano sankcję za wręczenie korzyści majątkowej lub osobistej, albo ich obietnicę urzędnikowi albo innej osobie, gdy połączone było z tym skłonienie urzędnika do naruszenia obowiązków służbowych<sup>30</sup> lub naruszenie przez urzędnika obowiązku służbowego<sup>31</sup>, jak i przyjmowanie łapówki lub jej obietnicy przez urzędnika w związku z urzędowaniem<sup>32</sup>. Na podstawie art. 292 k.k. odpowiedzialność objęła poza urzędnikami pozostającymi w służbie państwa lub samorządu również osoby wykonujące zlecone przez te służby czynności, tj. komorników, radnych miejskich, jak i funkcjonariuszy wszelkich instytucji prawa publicznego, do których zaliczono funkcjonariuszy komunalnych kas oszczędnościowych, „Polskiej Poczty, telegrafu i telefonu”. Na podstawie art. 293 k.k. karalne było także podżeganie wymienionych osób do popełnienia przestępstw korupcyjnych lub udzielenie im pomocy w tym procederze.

Wyrazem dążenia do obiektywnej szczerości głosowania w wyborach było wprowadzenie już w Dekrecie Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, w artykule 3, kryminalizacji korupcji wyborczej (Dz.P. Nr 5, poz. 96). W kodeksie karnym z 1932 r. przewidziana była sankcja za korupcję wyborczą czynną<sup>33</sup>, korupcję wyborczą bierną<sup>34</sup> oraz za pośrednictwo wyborcze, polegające na przyjmowaniu korzyści dla siebie lub innej osoby za wywarcie wpływu na sposób głosowania lub za powstrzymanie się od głosowania lub żądanie takiej korzyści<sup>35</sup>. Ustawodawca ustanowił też karalność przekupstwa oraz sprzedajności wierzyciela działającego na szkodę innych wierzycieli w czasie postępowania upadłościowego lub zmierzającego do zapobieżenia

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1922 Nr 21, poz. 164).

<sup>30</sup> Art. 134 kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>31</sup> Art. 135 kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>32</sup> Art. 290 kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>33</sup> Art. 121 kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>34</sup> Art. 122 kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>35</sup> Art. 123 kodeksu karnego z 1932 r.

upadłości<sup>36</sup>, co było wyrazem dążenia do zapewnienia równomiernego zaspokojenia wierzycieli oraz proporcjonalnego rozłożenia strat. Nadto wierzyciel działający na szkodę innych wierzycieli był karany za nielojalność oraz nadwątlenie zaufania publicznego. Ponadto na podstawie Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa wprowadzona została karalność płatnej protekcji<sup>37</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej przepisy dotyczące łapownictwa znalazły się w Dekrecie z 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa<sup>38</sup>. Wówczas to została wprowadzona bezkarność wręczającego łapówkę, jeżeli powiadomił władzę powołaną do ścigania przestępstw, zanim ta dowiedziała się o tym lub najpóźniej przy pierwszym przesłuchaniu w toku postępowania karnego. Nie było to jednak – jakby się mogło wydawać – innowacyjne rozwiązanie, już bowiem w konstytucji z 1775 r. zagwarantowano, że nie podlegał karze ten, który drugiego wydał<sup>39</sup>. Przepis ten został powtórzony w kolejnym Dekrecie z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa<sup>40</sup>, w art. 47 i dalej w art. 243 kodeksu karnego z 1969 r.<sup>41</sup>, przy czym nie zawsze ustawodawca gwarantował niepodleganie karze, czasami zapewnił możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od niej. Celem takich regulacji było rozbitcie solidarności dającego i biorącego łapówkę.

Trzeba zauważyć, że kodeks karny z 1969 r. wprowadził liczne typy kwalifikowane łapownictwa biernego oraz czynnego i zaostrył odpowiedzialność karną. Ustawodawca uznał, że „w ustroju socjalistycznym szczególnie niebezpieczna społecznie jest korupcja aparatu państwowego oraz instytucji społecznych, którym powierzono

---

<sup>36</sup> Art. 279 kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>37</sup> Art. 10 Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa (Dz.U. 1938 Nr 91, poz. 623).

<sup>38</sup> Dz.U. 1945 Nr 53, poz. 300.

<sup>39</sup> W. Kulesza, op.cit., s. 37.

<sup>40</sup> Dz.U. 1946 Nr 30, poz. 192.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 1969 Nr 13, poz. 94).

sprawowanie funkcji publicznych”<sup>42</sup>. Zapewne było to kontynuacją poglądów dotyczących zagrożenia korupcją, a wyrażonych przez Włodzimierza Lenina, który wskazywał na trzech głównych wrogów radzieckiego człowieka: komunistyczną pyszałkowatość, analfabetyzm oraz łapówki<sup>43</sup>.

W polskim prawie karnym przekupstwo bierne uregulowane było w art. 239 kodeksu karnego z 1969 r., a przekupstwo czynne w art. 241 tego kodeksu. Karalna była płatna protekcja<sup>44</sup>. Dopuszczenie się łapownictwa biernego lub czynnego połączonego z pełnieniem funkcji związanej ze szczególną odpowiedzialnością lub przyjęcie korzyści majątkowej w wielkich rozmiarach lub jej obietnicy uznane było za zbrodnię, zagrożoną karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata<sup>45</sup>. Karalne było także podżeganie do przekupstwa biernego i pomoc w tym<sup>46</sup>.

Praktyka pokazała jednak, że liczne typy przestępstw łapownictwa sprawiają wiele trudności natury interpretacyjnej, a i z punktu widzenia racjonalności polityki karnej są wątpliwe. Można by rzecz za T. Chrustowskim, że analfabetyzm został zlikwidowany, skromność coraz powszechniej stawała się cechą komunistów, a najbardziej oporny okazał się wróg trzeci – łapówkarstwo<sup>47</sup>. Wypowiedź ta wskazuje na to, że nawet w społeczeństwie socjalistycznym, gdzie korupcja była jednym z poważniejszych zagrożeń, pomimo walki z nią, nie została zwalczona. Należy też zaznaczyć, że korupcja w żadnym systemie nie została zwalczona. W polskich warunkach nakładał się na to występujący deficyt dóbr, który prowadził do wzrostu korupcji w takich sektorach jak mieszkaniowy czy mięsny<sup>48</sup>. Wytworzyło się tzw. łapownictwo reglamentacyjne polegające

---

<sup>42</sup> J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 387.

<sup>43</sup> T. Chrustowski, op.cit., s. 15.

<sup>44</sup> Art. 244 kodeksu karnego z 1969 r.

<sup>45</sup> Art. 240 kodeksu karnego z 1969 r oraz rt.. 241 § 4 kodeksu karnego z 1969 r.

<sup>46</sup> Art. 242 kodeksu karnego z 1969 r.

<sup>47</sup> T. Chrustowski, op.cit., s. 15.

<sup>48</sup> <http://forsal.pl/artykuly/1038712,ile-czekalismy-na-prl-owskie-mieszkanie.html> (dostęp: 18.07.2018 r.)



na tym, że za łapówkę zbywany był – wbrew przepisom – towar reglamentowany<sup>49</sup>.

Zmiana systemu politycznego szybko ujawniła nowe zagrożenia i powstanie korupcji układowej (systemowej), zwanej też zawłaszczaniem państwa. Po raz kolejny uwidoczniła została ponadczasowość korupcji, uzasadniająca wprowadzenie przepisów karnych w obrocie gospodarczym już od 31 grudnia 1994 r., w zakresie korupcji wierzycieli w art. 8 § 2 i 3 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego<sup>50</sup>. Typy przestępstw korupcyjnych oraz takie, które miały chronić nowe obszary, np. prywatną gospodarkę czy sport, wprowadzone zostały do kodeksu karnego z 1997 r.<sup>51</sup> Dostrzeżenie zjawisk korupcyjnych w biznesie<sup>52</sup> dało podstawę do podjęcia działań przez władzę wykonawczą, która niezależnie od unormowań kodeksu karnego, walkę z korupcją uznała za priorytet rządu i przyjęła założenia Programu zwalczania korupcji – Strategii antykorupcyjnej<sup>53</sup>. Działania te były potem kontynuowane w formie realizacji różnych programów<sup>54</sup>.

Przygotowania Polski do wejścia w struktury Unii Europejskiej wymagały dostosowania polskiego prawa do unormowań unijnych<sup>55</sup>. O tym, że po przyjęciu Polski do Unii konieczne będzie stosowanie zasad interpretacji prawa polskiego w zgodzie z prawem unijnym oraz zasady pierwszeństwa prawa unijnego, sygnalizowano już na

---

<sup>49</sup> T. Chrustowski, op.cit., s. 50–51.

<sup>50</sup> Dz.U. z dnia 30 listopada 1994 r., Nr 126, poz. 615.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>52</sup> J. Bill, *Korupcja w biznesie jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – praktyka – refleksje” 2014, nr 15, s. 33–34.

<sup>53</sup> Dokument przyjęty we wrześniu 2002 r.

<sup>54</sup> Przykładowo był to „Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005–2009”, przyjęty przez Radę Ministrów 25 września 2005 r.

<sup>55</sup> M. Melezini, A. Sakowicz, *Nowe regulacje antykorupcyjne a standardy międzynarodowe*, w: T. Bojarski, K. Nazar, A. Nowosad, M. Szwarczyk, *Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie kodeksu karnego z 1997 roku*, Lublin 2006, s. 262 i nast.

kilka lat przed przystąpieniem<sup>56</sup>. Unia Europejska kierowała się kompleksowym podejściem do sprawy korupcji, co było związane z postrzeganiem jej jako zagrażającej stabilności instytucji i Europy. Największe zmiany w prawie karnym w tym zakresie wprowadzone zostały tzw. nowelą antykorupcyjną z 13 czerwca 2003 r., która weszła w życie od 1 lipca 2003 r.<sup>57</sup> Należała ona do tzw. pakietu ustaw przedakcesyjnych, mających na celu dostosowanie polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej, funkcjonującego w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, w ówczesnym III filarze.

### 3. Zmiany w zakresie przestępstw łapownictwa w polskim prawie karnym związane z wejściem do Unii Europejskiej

Zmiany ustrojowe w Polsce doprowadziły do otwarcia na inne kraje, a co za tym idzie szerszego otworzenia instytucji państwowych lub społecznych obcych państw i pobytu ich funkcjonariuszy w Polsce. Dlatego konieczne było wprowadzenie karalności przekupstwa funkcjonariuszy obcych państw lub organizacji międzynarodowych, co zostało uczynione poprzez dodanie do art. 228 paragrafu 6 k.k., a do art. 229 paragrafu 5 k.k. nowelą z dnia 9 września 2000 r.<sup>58</sup> Do tej pory niemożliwe było pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo przekupstwa udzielającego korzyść lub jej obietnicę osobie pełniącej funkcję publiczną w instytucji państwowej lub społecznej obcego państwa<sup>59</sup>. Rozszerzenie karalności na wymienione

---

<sup>56</sup> Bliżej T. Koncewicz, *Sędziowski obowiązek interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 6.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1061).

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. 2000 Nr 93, poz. 1027).

<sup>59</sup> Uchwała SN z dnia 18 kwietnia 1991 r., I KZP 3/91, OSNKW 1991, z. 7–9, poz. 30.

podmioty okazało się jednak niewystarczające w czasie starania się Polski o przyjęcie do Unii Europejskiej. Podstawowym polskim aktem przedakcesyjnym była tutaj ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r., zwana „nowelą antykorupcyjną”<sup>60</sup>, która wprowadziła w art. 115 § 19 kodeksu karnego definicję legalną „osoby pełniące funkcję publiczną”, rozszerzyła odpowiedzialność na podstawie już istniejących przepisów dotyczących płatnej protekcji<sup>61</sup> i wprowadziła nowe typy przestępstw, do których należały: korupcja wyborcza zwana też kupowaniem głosów<sup>62</sup>, czynne i bierne przekupstwo menedżerskie<sup>63</sup> oraz przekupstwo w sporcie<sup>64</sup>. Podstawą umieszczenia tego ostatniego przepisu w rozdziale kodeksu karnego dotyczącym ochrony obrotu gospodarczego było to, że „przepisy karne zaostrzają reżim w sporcie profesjonalnym, który jest działalnością gospodarczą, stosownie do art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz regulacji rozdziału 5 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 ze zm.)”<sup>65</sup>.

Po akcesji do UE na sądy nałożony został obowiązek pronunijnej wykładni przepisów, tak aby w praktyce osiągnąć spójność regulacji unijnych, w tym dotyczących korupcji<sup>66</sup>. W tym miejscu należy wskazać, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej sądy karne stały się sądami unijnymi zostały zobowiązane do uwzględniania

---

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. 2003 Nr 111, poz. 1061.

<sup>61</sup> Art. 230 kodeksu karnego, art. 230 a kodeksu karnego.

<sup>62</sup> Art. 250 a kodeksu karnego.

<sup>63</sup> Art. 296 a kodeksu karnego.

<sup>64</sup> Art. 296 b kodeksu karnego.

<sup>65</sup> B. Mik, *Nowela antykorupcyjna z dnia 13.06.2003 roku*, Kraków 2003, s. 176.

<sup>66</sup> Na podstawie Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. państwa członkowskie zostały zobowiązane do podejmowania skutecznych działań zmierzających do karania przekupstwa urzędników unijnych za łapownictwo oraz szkody wyrządzone interesom finansowym Unii Europejskiej (Dz.U. z 2009 r., Nr 208, poz. 1603) wraz z protokołem dodatkowym – Wspólne Działanie Nr 98/742/JHA z 22 grudnia 1998 r. w sprawie korupcji w sektorze prywatnym (Dz.Urz. WE Nr L 358 z 31.12.1998), a ponadto Konwencji w sprawie zwalczania korupcji przekupstwa urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, przyjętej w dniu 26 lipca 1995 r. (Dz.U. UE C 195 z 25.6.1997, s. 136).

konsekwencji, jakie rodziła zasada pierwszeństwa prawa unijnego oraz bezpośredniego skutku zastosowania przepisów unijnych<sup>67</sup>.

Dziś już nie budzi wątpliwości możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za łapownictwo funkcjonariuszy obcych państw, co jeszcze nie tak dawno było wręcz niemożliwe.

#### 4. Aktualny zakres ochrony

Obecnie przestępstwa korupcyjne szeroko uregulowane są w kodeksie karnym oraz Ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>68</sup>, a nadto w Ustawie z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>69</sup>.

W prawie polskim karana jest sprzedajność<sup>70</sup>, przekupstwo<sup>71</sup>, płatna protekcja<sup>72</sup>, opłacanie płatnej protekcji zwane handlem wpływami<sup>73</sup>. Ustawodawca po zmianach ustrojowych, doceniając znaczenie szczerości głosowania – podobnie jak w kodeksie karnym z 1932 r. – ochroną objął głosowanie i wprowadził karalność korupcji wyborczej przy głosowaniu we wszystkich wyborach<sup>74</sup>. Zakresem ochrony objęty jest prywatny obrót gospodarczy poprzez karalność od 1 lipca 2003 r. korupcji gospodarczej<sup>75</sup>. Nowelizacja ta rozstrzygnęła też sprawę odpowiedzialności osób zarządzających spółkami prawa handlowego należącymi do Skarbu Państwa. W celu skuteczniejszej walki z korupcją utrzymana została w art. 296 a § 5 kodeksu karnego zasada niepodlegania karze w zamian za

---

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat M. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 437 i nast.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz.U. 2018, poz. 1263).

<sup>69</sup> Ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jednolity: Dz.U. 2018 poz. 703 ze zm.).

<sup>70</sup> Art. 228 kodeksu karnego.

<sup>71</sup> Art. 229 kodeksu karnego.

<sup>72</sup> Art. 230 kodeksu karnego.

<sup>73</sup> Art. 230 a kodeksu karnego.

<sup>74</sup> Art. 250 a kodeksu karnego.

<sup>75</sup> Art. 296 a kodeksu karnego.

denuncjację przyjmującego korzyść lub obietnicę. Również wzorem kodeksu karnego z 1932 r. po wprowadzeniu gospodarki rynkowej przyjęta została, początkowo we wspomnianej Ustawie z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego, a obecnie w kodeksie karnym, karalność przekupstwa i sprzedajności wierzyciela (art. 302 § 2 i 3 kodeksu karnego).

Zjawiska, jakie miały miejsce w ostatnich latach w sporcie, a w szczególności piłce nożnej, dały asumpt do wprowadzenia od 1 lipca 2003 r. karalności korupcji w tym obszarze. Pierwotnie wprowadzony nowelą antykorupcyjną z 13 czerwca 2003 r. art. 296 b k.k. obejmował tylko sport profesjonalny, ponieważ sport nieprofesjonalny nie godził w „obrót gospodarczy”, a to dobro było chronione w rozdziale XXXVI kodeksu karnego, w którym przepis ten się znajdował. Pociągało to za sobą niemożliwe do zaakceptowania skutki w postaci braku ochrony z jednej strony zawodów międzynarodowych odbywanych w Polsce, a z drugiej w najniższej lidze w strukturze Polskiego Związku Piłki Nożnej rozgrywek, jako że w żadnym wypadku nie było mowy o godzeniu w chroniony „obrót gospodarczy”. Dlatego też niepraktyczny przepis ustawodawca szybko uchylił, a szerszą karalność korupcji w sporcie wprowadził w artykułach 46 do 49 Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie<sup>76</sup>. We wskazanych przepisach przewidziane są zarówno typy kwalifikowane przestępstw zagrożone wyższą sankcją, związane z naruszeniem przepisów prawa, uzależnieniem czynności od otrzymania korzyści, żądania korzyści lub znacznej wartości korzyści, jak i przypadki mniejszej wagi o niższym ustawowym zagrożeniu, związane z wielkością korzyści czy niską rangą pełnionej funkcji publicznej, co daje możliwość wymierzenia kary adekwatnej do społecznej szkodliwości czynu.

Ponadto w polskim porządku prawnym do odpowiedzialności – na podstawie Ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych – mogą być pociągnięte podmioty zbio-

---

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz.U. 2018, poz. 1263).

rowe, jeżeli działanie osób fizycznych mogło przynieść im chociażby korzyść niemajątkową, co wynika z art. 3 wymienionej ustawy<sup>77</sup>.

Należy przyznać, że ochrona antykorupcyjna jest szeroka, ale trzeba też pamiętać, że na jej zakres składa się nie tylko regulacja prawa materialnego, ale i narzędzi procesowych oraz dotyczących zakresu kompetencji organów powołanych do walki z korupcją.

## 5. Nowe obszary zagrożone korupcją

Przy prognozowaniu zagrożenia korupcją należy pokrótce zastanowić się nad jej istotą, którą stanowi niemożność zgodnego z prawem pozyskania określonego dobra przez zainteresowanego, który zdając sobie z tego sprawę, podejmuje kroki, aby to dobro uzyskać w zamian za obiecaną lub przekazaną korzyść majątkową lub osobistą. W tym celu poszukuje on osoby, która w zamian za taką korzyść udostępni mu to dobro. Oznacza to, że z korupcją można mieć do czynienia w tych przypadkach, gdy zainteresowany nie posiada przymiotu umożliwiającego pozyskanie dobra lub występuje deficyt dobra przy wielości zainteresowanych. Elementem wyróżniającym łapownictwo jest wzajemność świadczeń przekazującego oraz przyjmującego korzyść. Dywagacje te prowadzą do wniosku, że zagrożone łapownictwem są te obszary, w których występuje dystrybucja dóbr przy ograniczonym dostępie do nich. Tam, gdzie dostępność towarów i usług jest coraz mniejsza i zderza się z chęcią ich posiadania, korupcja rozpowszechnia się bardziej. Szczególnie widoczne jest to w czasie konfliktów zbrojnych, choć należy przyznać, że brak jest w tym zakresie miarodajnych badań. Wydaje się, że elementem ograniczającym korupcję są zasady wolnego rynku i zmniejszanie udziału państwa w życiu społecznym oraz gospodarczym. Należy jednak podkreślić, że nie jest możliwe całkowite pozbycie się przez państwo obszarów wpływu ze względu na strategiczne gałęzie i konieczność administrowania. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, że następuje zmiana obszarów zagrożenia. Dziś mało prawdopodobne

---

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 roku, poz. 703 ze zm.).

wydaje się łapownictwo w obszarze mieszkaniowym, chyba że dotyczy mieszkań przydzielanych na podstawie decyzji administracyjnych. Przy czym trzeba zaznaczyć, że w ubiegłym wieku nie było mowy o łapownictwie w rozumieniu przestępstwa w sporcie czy prywatnej gospodarce. Ta swoista „wędrówka” korupcji daje podstawy do twierdzenia, że praktycznie żaden obszar nie jest od niej wolny.

Obok znanych form korupcji w literaturze przedmiotu pojawia się coraz częściej pojęcie „korupcji politycznej”, choć wzmiankę o zachowaniu będącym jej formą można w polskiej historii znaleźć już w XVI w., kiedy to w Kazimierzu, nieopodal Krakowa, szlachta w zamian za uchwalenie podatków na wojnę uzyskała ustępstwa w zakresie odstąpienia od ukarania jej karą śmierci za pospolite przestępstwa<sup>78</sup>. Należy zaznaczyć, że polskie prawo karne nie operuje definicją „korupcji politycznej”. Obecnie „korupcja polityczna” może pojawić się wszędzie tam, gdzie konflikt interesów będzie rozwiązywany poprzez swoiście pojęty stan wyższej konieczności.

Odnosząc się do opisanych cech korupcji, należy dojść do wniosku, że obszarami nią zagrożonymi są:

- administracja rządowa i samorządowa w zakresie wydawania decyzji,
- wymiar sprawiedliwości i porządku publicznego w zakresie decyzji procesowych, zaniechania czynności zawodowych,
- bankowość w zakresie przyznawania środków pieniężnych,
- inwestycje finansowane ze środków Skarbu Państwa oraz samorządów terytorialnych,
- zatrudnienie w sferze stanowisk państwowych oraz samorządowych<sup>79</sup>,
- służba zdrowia w zakresie świadczeń oraz zamówień.

Należy pamiętać, że wszelkie analizy czynione są w oparciu o dane historyczne, przy nieustannie zmieniającym się otoczeniu, a tzw. ciemna liczba przestępstw korupcyjnych, z uwagi na ich spe-

---

<sup>78</sup> W. Kulesza, op.cit., s. 35.

<sup>79</sup> Badania CBOS wykazały, że w PRL tylko 16% osób wykorzystало znajomości przy szukaniu pracy, w latach 90. było to 30%, w 2000 r. 52%, w 2006 r. 63% (*Nepotyzm*, CBOS, Warszawa 2009, s. 6).

cyfikę związaną z tajnością oraz brak pokrzywdzonego, wydaje się wyższa niż przy innych przestępstwach.

## 6. Wnioski końcowe

Korupcja jako zjawisko społeczne istniała od czasu, kiedy człowiek zorientował się, że sam nie może pozyskać określonych dóbr. Od początku uznawana była za zło i przy pomocy różnych środków ograniczana, aż do przekształcenia w przestępstwo i powiązaną z nim odpowiedzialność karną. Takie podejście do korupcji wynikało z tego, że naruszała reguły sprawiedliwości. Wszędzie traktowana była jako zagrożenie zarówno dla jednostki, jak i dla państwa. Podstawowym instrumentem ograniczania tego zjawiska była i jest represja karna, ale przy dynamicznym rozwoju nowych form korupcji i podążaniu za nimi regulacji prawnych stało się jasne, że nie jest to wystarczający środek. Nie bez przyczyny w najbogatszych i najszybciej rozwijających się krajach rozmiar korupcji jest najmniejszy<sup>80</sup>. Na poparcie powyższych tez należy przywołać poglądy wspomnianego już Monteskiusza, który pisał, że „ci, którym nic się nie daje, nie pragną niczego; ci, którym daje się więcej, pragną niebawem więcej, a później dużo”, a potem wynajdują „pozory, wymówki, przyczyny i racje”<sup>81</sup>, by to zdobyć i usprawiedliwić.

Dokonując podsumowania, należy wskazać, że polskie ustawodawstwo na przestrzeni lat dostosowywało się do nowych zjawisk i będzie musiało czynić to nadal, ponieważ korupcja jest ponadczasowa. Wysiłki podejmowane w tym zakresie znajdują odzwierciedlenie w lepszej ocenie Polski w Indeksie Percepcji Korupcji, opracowywanym przez Transparency International<sup>82</sup>. Postrzeganie kraju jako ograniczającego zjawisko korupcji i zyskującego we wskazanych rankingach zwiększa zainteresowanie zagranicznych inwestorów i prowadzi do rozwoju gospodarki oraz polepszenia

---

<sup>80</sup> Corruption Perception Index 2017, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017) (dostęp: 15.07.2018 r.).

<sup>81</sup> Monteskiusz, op.cit., s. 97.

<sup>82</sup> <https://www.transparency.org/country/POL>.



warunków życiowych. Stąd też, przy świadomości ponadczasowości korupcji i niekiedy niepowodzeniach w jej zwalczeniu, należy – dla dobra ogółu – podejmować działania zwalczające zjawisko i permanentnie ograniczające jej zakres.

## STRESZCZENIE

### Analiza korupcji

W niniejszym artykule omówione zostało źródło pochodzenia pojęcia „korupcja”, regulacje prawne na świecie oraz, w tym w prawie XII tablic, Starym Testamencie, starożytności czy oświeceniu, a także w prawie polskim, poczynając od Statutu wiślickiego poprzez rozwiązania prawne przyjęte w kodeksie karnym z 1932 r., innych ówczesnych aktach prawnych, kodeksie karnym z 1969 r. i obecnych regulacjach dotyczących łapownictwa. Poruszona została sprawa zmian w przepisach dotyczących korupcji przed wejściem Polski do Unii Europejskiej i obecny stan prawny, w tym uregulowanie korupcji w sporcie czy gospodarce. Przedstawiona została także kwestia nowych obszarów zagrożeń, np. korupcji politycznej.

**Słowa kluczowe:** korupcja; przestępstwo korupcyjne; łapownictwo; korupcja w sporcie; korupcja menedżerska; płatna protekcja; osoba pełniąca funkcję publiczną, korupcja polityczna

## SUMMARY

### The analysis of corruption

The present article discusses the source of the word „corruption”, legal regulations in the world and in Poland, including the Law of XII Tables, Ancient Rome, the Old Testament or in the Enlightenment, and in the Polish law, starting from the Statute of Wiślica through the legal solutions passed in the Penal Code of 1932, other contemporary legal acts, the Penal Code of 1969 and present regulations concerning bribery. The matter of changing the regulations concerning corruption before joining the EU by Poland was raised, as well as the present legal status, including the regulation of corruption in sport and economy. The question of new areas of threat has been presented, including political corruption.

**Keywords:** corruption; corruption crime; bribery; corruption in sport; managerial corruption; paid protection; a person performing a public function; political corruption

## BIBLIOGRAFIA

- Bafia K., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1987.
- Baran M., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.
- Bojarski T., Nazar K., Nowosad A., Szwarczyk M., *Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie kodeksu karnego z 1997 roku*, Lublin 2006.
- Chrustowski T., *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Warszawa 1985.
- Hube R., *Ustawodawstwo Kazimierza Wielkiego*, Warszawa 1881.
- Korany K., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1965.
- Kulesza W., *Korupcja a polskie prawo karne*, *Etyka w biznesie*, Forum Przedsiębiorczości na Rzecz Promocji Etyki w Biznesie, Łódź 2008.
- Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2001.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008.
- Mik B., *Nowela antykorupcyjna z dnia 13.06.2003 roku*, Zakamycze 2003.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Biblioteka Filozofów, Warszawa 2009.
- Popławski H., Surkont M., *Przestępstwo łapownictwa*, Warszawa 1972.
- Śliwowski S., *Prawo karne*, Warszawa 1979.
- Szelest-Woźny A., *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012.