

Tomasz SZEWC  
Politechnika Śląska  
Wydział Organizacji i Zarządzania  
Instytut Zarządzania i Administracji

## **KORUPCJA: WYBRANE KONSEKWENCJE PRAWNE**

**Streszczenie.** Państwo, poprzez normy prawne i promowanie postaw etycznych, stara się przeciwdziałać korupcji, stanowiącej zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Przedsiębiorcy zwykle korzystają z korupcji jako instrumentu uzyskania przewagi na rynku. Konsekwencje takich działań mogą być jednak dotkliwe, dlatego przedsiębiorcy powinni je uwzględniać w procesach zarządzania, zanim podejmą określone działania. W związku z powyższym celem obecnej pracy jest prezentacja skutków prawnych korupcji istotnych z perspektywy przedsiębiorcy.

**Słowa kluczowe:** korupcja, odpowiedzialność, etyka

## **CORRUPTION: SOME LEGAL CONSEQUENCES**

**Summary.** The State, by establishing legal standards and promoting ethical behavior, tries to prevent corruption, posing a threat to the proper functioning of both the public and private sectors. Businesses typically use corruption as an instrument to obtain market advantage. Consequences of such actions, however, can be severe, hence entrepreneurs should take them into account in the management processes before they take certain actions. Therefore, the aim of the present work is to present the legal consequences of corruption which are important from the entrepreneur's perspective.

**Keywords:** corruption, responsibility, ethics

## 1. Pojęcie korupcji

Korupcja jest zjawiskiem typowym dla organizacji państwowej<sup>1</sup>, występującym również w Polsce<sup>2</sup>. Jest wiele definicji korupcji<sup>3</sup>, przykładowo Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji określa ją jako „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”<sup>4</sup>. Przejawia się poprzez przekupstwo, kradzież, protekcję, kupczenie wpływami, malwersacje, przywłaszczenie, wyłudzenie, łapownictwo i wiele innych<sup>5</sup>.

Powyższa definicja jest niezwykle uniwersalna<sup>6</sup>, ponieważ obrazuje, że skutkiem korupcji jest niewłaściwe wykonywanie obowiązków oparte na działaniu w interesie prywatnym<sup>7</sup>. Obowiązki te mogą mieć charakter zarówno publicznoprawny (np. udzielenie zamówienia publicznego), jak i prywatnoprawny (np. podjęcie decyzji w sprawie przyznania kredytu wbrew braku zdolności kredytowej wnioskodawcy)<sup>8</sup>.

Korupcja wywołuje koszty makroekonomiczne, upośledza funkcjonowanie mechanizmów gospodarczych (np. wolnej konkurencji)<sup>9</sup>. Zaburza wypełnianie przez instytucje państwowe ich funkcji oraz zachowanie równości wobec prawa<sup>10</sup>, a tego rodzaju uchybienia są szczególnie negatywnie postrzegane i podważają zaufanie do demokratycznego państwa

---

<sup>1</sup> Wincenciak M.: Ocena stanu prawnego w zakresie ścigania i wykrywalności korupcji w administracji publicznej w Polsce. „Samorząd Terytorialny”, nr 4, 2000, s. 51. Zob. też: Korupcja na przestrzeni wieków. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> Zob. przegląd przyczyn i uwarunkowań korupcji w Polsce: Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku (fragment raportu Banku Światowego). „Prokurator”, nr 3, 2000, s. 32 i n. Centralne Biuro Antykorupcyjne wydaje co roku „Mapę korupcji” obrazującą stan przestępczości korupcyjnej. Przykładowo, w roku 2012 zanotowano 10972 takie przestępstwa („Mapa” z 2013 r.).

<sup>3</sup> Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012, s. 97 i n.

<sup>4</sup> Art. 2 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu 4.11.1999 r. (DzU z 2004 r., nr 244, poz. 2443).

<sup>5</sup> Korupcja w Polsce..., s. 29; Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Oblicza korupcji: formy i typy zachowań. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012, s. 119 i n.

<sup>6</sup> Barcikowski A.: Korupcja, jako hamulec rozwoju społeczno-gospodarczego, [w:] Europa bez korupcji. III Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 96.

<sup>7</sup> Skorupka J.: Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (wybrane zagadnienia). „Państwo i Prawo”, nr 12, 2003, s. 79.

<sup>8</sup> Stefański R.A.: Przestępstwo korupcji gospodarczej (art. 296a k.k.). „Prokuratura i Prawo”, nr 3, 2004, s. 50.

<sup>9</sup> Skorupka J.: op. cit., s. 85.

<sup>10</sup> Korupcja w Polsce..., s. 30 i n.; Syguła L.: Korupcja w administracji podatkowej w Polsce. „Finanse Komunalne”, nr 3, 2006, s. 50. Zob. też preambułę do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 2003.10.31, DzU z 2007 r., nr 84, poz. 563.

prawnego<sup>11</sup>, u którego podstaw leżą kompetencja i uczciwość osób pełniących funkcje publiczne<sup>12</sup>. Nie dziwi zatem, że państwa starają się przeciwdziałać korupcji. Dla przykładu, w starożytnym Rzymie karano śmiercią sędziego, który przyjął łapówkę<sup>13</sup>. Obecnie nie zaleca się stosowania tak drastycznych metod<sup>14</sup> – zdaniem Banku Światowego można wpływać na zakres korupcji w danym państwie, określając rozmiar korzyści, jakie może odnieść decydent, zakres swobody przy podejmowaniu decyzji oraz odpowiedzialność<sup>15</sup>. Stanowisko to pomija jednak fakt, że są jednostki kierujące się w życiu uczciwością i odporne na pokusy. Kształtowanie takich postaw jest istotniejsze nawet od stawiania ograniczeń zewnętrznych, ponieważ czyni je zbędnymi. Stąd szczególna rola etyki jako nakierowanej na formowanie światopoglądu decydenta<sup>16</sup>.

Artykuł ten ma na celu prezentację regulacji prawnych dotyczących korupcji pod kątem osób zarządzających prowadzeniem działalności gospodarczej. W literaturze dominują bowiem opracowania opisujące sytuację osób pełniących funkcje publiczne, brakuje spojrzenia „z drugiej strony”. Działalność ta wymaga borykania się ze sprzecznymi przepisami, przewlekłością postępowań, uznaniowością urzędników itp., co prowokuje do stosowania nieetycznych metod, w tym korupcji<sup>17</sup>. A od przedsiębiorców wymaga się staranności uwzględniającej zawodowy charakter prowadzonej działalności (art. 355 § 2 k.c.)<sup>18</sup>. Mieści się w niej także świadomość uwarunkowań prawnych działalności gospodarczej<sup>19</sup>. Słusznie więc uważa się, że znajomość problematyki antykorupcyjnej należy do kanonu wykształcenia przedsiębiorcy<sup>20</sup>.

<sup>11</sup> Zabłocki J.: Implementacja rozwiązań etyczno-prawnych w jednostkach samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2013, s. 42 i n.

<sup>12</sup> Szewczyk H.: Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2012, s. 74.

<sup>13</sup> Wincenciak M.: op. cit., s. 51.

<sup>14</sup> Choć są państwa, w których korupcję wciąż karze się śmiercią, np. Chiny.

<sup>15</sup> Korupcja w Polsce..., s. 29.

<sup>16</sup> Bogucka I., [w:] Bogucka I., Pietrzykowski T.: Etyka w administracji publicznej. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 109 i n.; Najda M., Romer T.: Etyka dla sędziów. Rozważania. Oficyna, Warszawa 2007, s. 13 i n. Zob. też Fleszer D.: Etyka urzędnika. „Samorząd Terytorialny”. nr 7-8, 2013, s. 120; Perzanowska M.: Budowa i rola infrastruktury etycznej, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009, s. 514.

<sup>17</sup> Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M. (red.): Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 268.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU z 2014 r., poz. 121 ze zm.

<sup>19</sup> Wyrok SN z dnia 17 sierpnia 1993 r., III CRN 77/93. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna” 1994, nr 3, poz. 69.

<sup>20</sup> Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie..., s. 100.

## 2. Zmniejszanie rozmiaru korzyści

O doniosłości tego instrumentu świadczy rosnący katalog ograniczeń, gdyż poprzednio ustanawiane okazywały się niewystarczające<sup>21</sup>. Polegają one głównie na zakazach łączenia funkcji publicznych z innymi zajęciami (*incompatibilitas*) oraz przyjmowania świadczeń.

Zasadniczym aktem prawnym regulującym *incompatibilitas* jest tzw. ustawa antykorupcyjna<sup>22</sup>. Spośród jej ograniczeń przedsiębiorców mogą dotyczyć:

- a. zakaz pełnienia funkcji publicznych<sup>23</sup> przez osoby prowadzące działalność gospodarczą lub zarządzające nią, zajmujące stanowiska w organach spółek, spółdzielni i fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz przez osoby posiadające więcej niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego – pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej lub utraty stanowiska publicznego oraz nieważności wyboru lub powołania do władz spółki<sup>24</sup>;
- b. zakaz zawierania umowy o pracę oraz innych umów mających na celu świadczenie pracy z osobami, które brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących przedsiębiorcy<sup>25</sup>. Przez rozstrzygnięcia takie rozumie się przede wszystkim decyzje administracyjne, choć zgłaszane są postulaty objęcia tym pojęciem także podejmowania czynności w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>26</sup>. Zakaz ten obowiązuje przez rok od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji<sup>27</sup> i jest zagrożony dwoma rodzajami sankcji. Po pierwsze, przedsiębiorca zawierający taką umowę popełnia wykroczenie podlegające karze aresztu lub grzywny<sup>28</sup>. Po drugie, jeżeli zatrudnienie polega na wybraniu lub powołaniu do władz spółki, spółdzielni lub fundacji, jest ono nieważne.

<sup>21</sup> Świątek K., Kozłowski K.: Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2003, s. 27.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, DzU z 2006 r., nr 216, poz. 1584 ze zm.

<sup>23</sup> Wymienionych w art. 1 i 2 ustawy. Jest to katalog bardzo obszerny, więc jego przytaczanie w tym miejscu nie jest celowe.

<sup>24</sup> Podobne ograniczenia dotyczą również np. sędziów (art. 86 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, DzU z 2013 r., poz. 427 ze zm.), prokuratorów (art. 49 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, DzU z 2011 r., nr 270, poz. 1599 ze zm.), posłów i senatorów (art. 34 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, DzU z 2011 r., nr 7, poz. 29 ze zm.), oficerów sił zbrojnych (art. 56 i n. ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, DzU z 2010 r., nr 90, poz. 593 ze zm.).

<sup>25</sup> Nie dotyczy to rozstrzygnięć będących decyzjami administracyjnymi w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach.

<sup>26</sup> Czyżak M.: Zastosowanie ustawy antykorupcyjnej wobec osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. „Finanse Komunalne”, nr 9, 2012, s. 42 i n.

<sup>27</sup> Aczkolwiek istnieje możliwość wyrażenia zgody w uzasadnionych przypadkach na zatrudnienie przed upływem roku przez komisję powołaną przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>28</sup> Sankcja ta może być dotkliwa, gdyż zgodnie z Kodeksem wykroczeń (ustawa z dnia 20 maja 1971 r., DzU z 2013 r., poz. 482 ze zm.) areszt może wynosić o 5 do 30 dni, a grzywna od 20 do 5000 zł.

**Ta sankcja nie obejmuje wszystkich przypadków zatrudnienia u przedsiębiorcy i stosunkowo łatwo ją ominąć.**

- c. obowiązek złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej lub planowanej przez przedsiębiorców będących małżonkami osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>29</sup>. Oświadczenie to – na wniosek przełożonego – podlega ocenie komisji powoływanej przez Prezesa Rady Ministrów, czy może wywołać podejrzenia o stronnictwo lub interesowność osoby zajmującej to stanowisko.

**Jednakże nawet negatywna opinia nie powoduje utraty stanowiska państwowego<sup>30</sup>.**

Na szczególną uwagę zasługuje podwójna sankcja za naruszenie zakazu wymienionego w pkt a). Obejmuje ona utratę funkcji publicznej oraz funkcji w podmiocie gospodarczym<sup>31</sup>. Mimo iż ustawa jest głównie adresowana do osób pełniących funkcje publiczne, które po objęciu tych funkcji podejmują dodatkowe zatrudnienie w podmiotach prywatnych, to dość nieoczekiwanie okazuje się, że obejmuje ona również osoby dotychczas zaangażowane w działalność gospodarczą i obejmujące później funkcje publiczne. Sankcja ta może być szczególnie dla nich dotkliwa, ponieważ tracą one nie tylko możliwość wykonywania dodatkowej dla nich działalności w sferze publicznej, ale także tracą stanowisko dotychczas zajmowane w podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą. **Znajomość tej regulacji dla przedsiębiorców jest więc szczególnie wskazana.** Ustawodawca przy tym daje pewien czas na rezygnację z funkcji zajmowanej w podmiocie gospodarczym – 3 miesiące od powołania do pełnienia funkcji publicznej<sup>32</sup>.

Mechanizmy ograniczania korzyści decydentów zawiera również prawo samorządowe<sup>33</sup> uzupełniając zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej o adresowane do:

- a. radnych – zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, jeżeli w związku z tą działalnością dochodzi do wykorzystania mienia jednostki

<sup>29</sup> Wymienione w art. 1 ustawy antykorupcyjnej. Instytucja ta umożliwia kontrolę podejmowanych decyzji, ponieważ decyzja podjęta w interesie małżonka prowadzącego działalność gospodarczą – choćby z racji pozostawania większości małżeństw we wspólności majątkowej – oddziałuje na interesy decydenta niemal w takim samym stopniu, jak na interesy małżonka (wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r. – K. 20/03, DzU, nr 167, poz. 1670).

<sup>30</sup> Rzetecka-Gil A.: Ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz. ABC, Warszawa 2009, s. 147.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 150 oraz wyrok WSA z dnia 6 czerwca 2005 r. – II SA/Op 107/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C2BB3E6BC2>, 21 lipca 2014.

<sup>32</sup> Artykuł 5 ust. 4 ustawy antykorupcyjnej, art. 492 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, DzU, nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>33</sup> To jest art. 24e i n. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2013 r., poz. 594 ze zm., (u.s.g.), art. 25a i n. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2013 r., poz. 595 ze zm. (u.s.p.), art. 27a i n. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2013 r., poz. 596 ze zm.

samorządu terytorialnego (j.s.t.), w której radny uzyskał mandat<sup>34</sup>, posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem osób prawnych j.s.t.<sup>35</sup> lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby<sup>36</sup>, pełnienia funkcji we władzach spółek handlowych z udziałem osób prawnych j.s.t. lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby oraz wykonywania na podstawie zlecenia przez organ wykonawczy j.s.t. (lub jego przewodniczącego) wykonywania pracy na rzecz tej j.s.t. na podstawie umowy cywilnoprawnej,

- b. małżonków: radnych, wójtów, zastępców wójtów, sekretarzy i skarbników j.s.t., kierowników jednostek organizacyjnych j.s.t., osób zarządzających i członków organów zarządzających osobami prawnymi j.s.t. – zakaz pełnienia funkcji we władzach spółek handlowych z udziałem osób prawnych j.s.t. lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby<sup>37</sup>.

Z ustaw samorządowych wynika także zakaz przyjmowania świadczeń<sup>38</sup> o charakterze majątkowym od jakiegokolwiek podmiotu (a zatem także i przedsiębiorcy) lub podmiotu zależnego od przedsiębiorcy<sup>39</sup>, otrzymywanych nieodpłatnie lub odpłatnie, lecz w wysokości niższej od ich rzeczywistej wartości (a zatem za częściową odpłatnością), jeżeli funkcjonariusz publiczny brał udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego podmiotu i miał bezpośredni wpływ na jego treść. Zakaz ten obowiązuje w okresie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez 3 lata po ustaniu funkcji lub zatrudnienia i jest adresowany do wójta, zastępcy wójta, członka zarządu powiatu, skarbnika, sekretarza j.s.t., kierownika jednostki organizacyjnej j.s.t., osoby zarządzającej i członka

<sup>34</sup> Wykorzystanie mienia oznacza tu dysponowanie substratem materialnym stanowiącym własność j.s.t. (uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., W 17/93, „Rzeczpospolita”, nr 249, 1994). Przedsiębiorca został wybrany do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, musi zaprzestać działalności wykorzystującej mienie j.s.t. w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru (inną działalność może więc prowadzić w dalszym ciągu). W przeciwnym razie jego mandat wygasa. Warto też zwrócić uwagę, że ograniczenie to odnosi się tylko i wyłącznie do wykorzystania mienia j.s.t., w której organie radny sprawuje mandat. Nie wyklucza zatem wykorzystywania majątku innej j.s.t. (Święch K., Kozłowski K.: op.cit., s. 28 i n.).

<sup>35</sup> Osoba prawna j.s.t. to podmiot utworzony przez j.s.t. i wyposażony w osobowość prawną (np. instytucja kultury). Nie jest natomiast jasny status spółki, w której j.s.t. mają mniej niż 100% udziałów. W tym przypadku proponuje się kryterium zajmowania dominującej pozycji j.s.t. w spółce (Jagoda J.: Samorządowe osoby prawne. „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2011, s. 16).

<sup>36</sup> Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją organu, do którego radny został wybrany. **W razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).**

<sup>37</sup> Generalnie rzecz biorąc, wybór lub powołanie tych osób do pełnienia funkcji w osobach prawnych są z mocy prawa nieważne. Jeżeli natomiast do pełnienia tych funkcji publicznych została wybrana lub powołana osoba już pełniąca funkcje w organach osoby prawnej j.s.t. lub przedsiębiorcy z udziałem takiej osoby (lub jej małżonek), ma ona obowiązek rezygnacji z funkcji zajmowanej w osobie prawnej w ciągu 3 miesięcy od objęcia funkcji publicznej.

<sup>38</sup> Także z art. 33 ustawy o wykonywaniu mandatu posła lub senatora.

<sup>39</sup> Jest to podmiot, w którym przedsiębiorca np. posiada większość głosów w jego organach.

organu zarządzającego osobą prawą j.s.t. oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty lub marszałka województwa.

Omawiany zakaz nie dotyczy, nabycia przedmiotu lub usługi dostępnych w ramach oferty publicznej (tj. skierowanej do każdego na jednakowych warunkach), przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną. Nie jest zrozumiałe, dlaczego ustawodawca pominął nagrody w innego rodzaju konkursach, takich jak sportowe, czy naukowe. Przepis ten w praktyce uniemożliwia przedsiębiorcy ufundowanie nagrody dla funkcjonariusza publicznego, będącego jednocześnie np. wybitnym sportowcem czy naukowcem.

Do radnych adresowany jest natomiast zakaz podejmowania dodatkowych zajęć i otrzymywania darowizn, mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Przepis ten dotyczy każdego podmiotu prawa, będącego drugą stroną umowy, a więc i przedsiębiorców. Zakaz ten nie jest sankcjonowany, ale można rozpatrywać tu nieważność umowy na podstawie art. 58 k.c., zgodnie z którym czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna.

Dla przedsiębiorców łączących prowadzenie działalności gospodarczej (lub zarządzanie nią) z zatrudnieniem w administracji publicznej (zatrudnionych na stanowiskach innych niż wyżej omówione, na których prowadzenie takiej działalności jest dopuszczalne) istotne znaczenie mogą mieć ograniczenia podejmowania dodatkowych zajęć. Generalnie rzecz biorąc, każda grupa osób pełniących funkcje publiczne ma w tym zakresie własne, odrębne zasady. Na przykład, w służbie cywilnej dodatkowe zajęcia wymagają pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu<sup>40</sup>. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych<sup>41</sup> z kolei zakazuje zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami urzędnika państwowego albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo, lub interesowność (art. 19 ust. 2). Pracownicy samorządowi nie mogą natomiast podejmować zajęć:

- a. pozostających w sprzeczności z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych,
- b. związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych,
- c. wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność<sup>42</sup>,
- d. sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Artykuł 80 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, DzU, nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r., DzU. z 2013 r., poz. 269 (u.p.u.p.).

<sup>42</sup> Na przykład, obsługa prawna podmiotu realizującego zamówienie publiczne na rzecz j.s.t., w której dany pracownik jest zatrudniony (Szewc A., Szewc T., [w:] Szewc A. (red.): Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. C.H.Beck, Warszawa 2006, s. 225) lub załatwianie spraw związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą w miejscu i w godzinach pracy, nawet jeżeli działalność ta nie jest związana z obowiązkami pracownika (wyrok SN z 15.02.2006 r. – II PK 134/05. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”, nr 1-2, 2007, poz. 6).

<sup>43</sup> Artykuł 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU, nr 223, poz. 1458 ze zm. (u.p.s.).

Naruszenie tych zakazów jest sankcjonowane, generalnie rzecz biorąc, utratą stanowiska bądź różnymi formami odpowiedzialności pracowniczej (porządkową, dyscyplinarną). Kontroli ich przestrzegania służą oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, umożliwiające przełożonemu na zorientowanie się w sytuacji pracownika. Inne rodzaje oświadczeń – oświadczenia majątkowe – z kolei ograniczają możliwość powiązań pomiędzy decydentami sfery publicznej a przedsiębiorcami (do ich składania zobowiązani są praktycznie wszyscy funkcjonariusze publiczni na podstawie ustawy antykorupcyjnej, u.p.u.p., u.p.s. oraz ustrojowych ustaw samorządowych) w taki sposób, że pozwalają na wychwycenie nielegalnych przyrostów majątku. Sankcje za niezłożenie oświadczenia lub podanie w nim nieprawdy powodują, że funkcjonariusze publiczni będą w mniejszym stopniu zainteresowani nieformalną współpracą z przedsiębiorcami, i tym samym tym ostatnim trudniej będzie nieformalnie oddziaływać na procesy decyzyjne w sferze publicznej. Szczególnie istotne jest jednak regularne korzystanie przez pracodawców z tego instrumentu, ponieważ brak systematyczności w tym zakresie utrudni wychwycenie nielegalnych zmian w stanie majątkowym funkcjonariusza publicznego<sup>44</sup>.

Podobnie do oświadczeń majątkowych działa Rejestr Korzyści, tj. wykaz szeroko rozumianych korzyści uzyskiwanych przez osoby pełniące funkcje publiczne (np. zatrudnienie)<sup>45</sup>. Przedsiębiorca musi mieć świadomość, że zostanie uwidoczniony w Rejestrze, i tym samym jego zabiegi zostaną ujawnione.

### 3. Ograniczanie swobody decyzyjnej

Do tej grupy rozwiązań zalicza się w pierwszej kolejności wszelkiego rodzaju uregulowania procedur decyzyjnych związanych z wyborem kontrahenta<sup>46</sup>. Podstawowym obszarem będą tu więc zamówienia publiczne, przez które rozumie się umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane o wartości przekraczającej 30 tys. euro<sup>47</sup>. Zamawiającym są tu głównie jednostki sektora finansów publicznych i inne podmioty dysponujące środkami publicznymi. Są one zobowiązane do stosowania procedur określonych w ustawie (przetargi i inne tryby szczególne). Postępowanie w sprawach zamówień publicznych jest jawne (co można

<sup>44</sup> Szewczyk H.: op.cit., s. 66 i n.

<sup>45</sup> Zob. szerzej art. 12 ustawy antykorupcyjnej. Rejestr jest dostępny pod adresem <http://pkw.gov.pl/rejestr-korzysci-lista/>.

<sup>46</sup> Kondak I.: Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy. „Państwo i Prawo”, nr 3, 2007, s. 81; Lipiec-Warzecha I.: Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy. „Finanse Komunalne”, nr 9, 2007, s. 7.

<sup>47</sup> Artykuł 2 pkt 13 i art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU z 2013 r., poz. 907 ze zm.



w szczególności odnieść do aukcji elektronicznej, w której możliwa jest wzajemna obserwacja ofert przez oferentów)<sup>48</sup>, a zasady wyłaniania zwycięzcy przetargu – sformalizowane, a zatem swoboda decyzyjna – ograniczona. Co więcej, oferent niezadowolony z wyniku postępowania może się od niego odwołać.

W niektórych przypadkach zamiast przepisów o zamówieniach publicznych można wybrać kontrahenta w trybie uregulowanym ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>49</sup> przewidującą dwa rodzaje koncesji – na roboty budowlane (której przedmiotem jest prawo eksploatacji obiektu budowlanego) oraz na usługi (polega na przyznaniu prawa do wykonywania usług). Wykonywanie tych praw wiąże się z możliwością pobierania pożytków, a nawet otrzymywania płatności od koncesjodawcy.

Jeszcze inny tryb przewiduje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, polegającym na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym<sup>50</sup>. Przedsięwzięcie to może być budową lub remontem obiektu budowlanego, świadczeniem usług, wykonaniem określonego dzieła lub wreszcie innym świadczeniem, połączonym z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany<sup>51</sup>. Do wyboru partnera prywatnego stosuje się Prawo zamówień publicznych lub ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W przypadkach wykraczających poza zakres zastosowania tych przepisów (np. gdy wartość partnerstwa nie przekracza 30 tys. euro), wybór partnera prywatnego następuje bez szczególnych procedur, lecz w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. Dodatkowo, jeżeli partner publiczny wnosi nieruchomości, należy stosować przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2014 r., poz. 518 ze zm.). Ta właśnie swoboda budzi liczne obawy decydentów przed zarzutami o korupcję i stronniczość<sup>52</sup>.

Omawiając ograniczenia decyzyjne, trzeba jeszcze wspomnieć o dwóch zasadach o charakterze nadrzędnym. Pierwszą z nich wyraża art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>53</sup>, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy

<sup>48</sup> Wiśniewski P., Zbieranek J.: Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w obszarze zamówień publicznych jako sposób przeciwdziałania zjawisku korupcji w Polsce, [w:] Kucharczyk J., Zbieranek J. (red.): Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania korupcji. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 34 i n.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r., DzU, nr 19, poz. 101 ze zm.

<sup>50</sup> Artykuł 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.

<sup>51</sup> Artykuł 2 pkt 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

<sup>52</sup> Gonet W.: Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym. „Finanse Komunalne”, nr 1-2, 2009, s. 87; Kulesza M.: Dlaczego warto wprowadzić partnerstwo publiczno-prywatne. „Finanse Komunalne”, nr 7, 2004, s. 36 i n.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.

i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Druga natomiast to zasada szczególnej staranności gospodarowania mieniem samorządowym<sup>54</sup>. Z zasad tych wynika konieczność kierowania się przede wszystkim interesem publicznym i unikania najdrobniejszych nawet uchybień<sup>55</sup>.

Ograniczeniem swobody decydenta jest również transparentność procesów decyzyjnych, pozwalająca na obserwację ich przebiegu przez szerokie grono. W takich warunkach trudno o podejmowanie zakulisowych, niekorzystnych dla interesu publicznego działań<sup>56</sup>. Należy mieć świadomość, że obowiązujące przepisy o dostępie do informacji publicznej<sup>57</sup> umożliwiają wgląd do rachunków<sup>58</sup>, a nawet do protokołów postępowań przetargowych<sup>59</sup>. Umożliwia to kontrolowanie przebiegu procesów gospodarowania środkami publicznymi przez każdego, a zwłaszcza przez utworzone w tym celu organizacje społeczne.

W sektorze prywatnym z kolei funkcję tę może pełnić tajemnica przedsiębiorstwa. Są to nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Zobowiązani do jej zachowania nie mogą ujawnić tajemnicy osobom trzecim.

Kolejnym zagrożeniem działań nieetycznych jest *whistleblowing*. „Whistleblowersi to ludzie, którzy nie chcą dłużej milcząco akceptować nielegalnych procedurów, malwersacji i zagrożeń wymierzonych zarówno w ludzi, jak i środowisko naturalne i którzy wręcz przeciwnie, pragną zwrócić na nie uwagę opinii publicznej”<sup>60</sup>. W ten sposób można ujawnić fakty nieobjęte przepisami o dostępie do informacji publicznej. Trzeba dodać, że w prawie polskim *whistleblowersi* nie są odpowiednio chronieni, co naraża ich na szykany ze strony pracodawców<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> Artykuł 50 u.s.g. i art. 50 u.s.p.

<sup>55</sup> Szewc A., [w:] Szewc A., Jyż G., Pławecki Z. (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. ABC, Warszawa 2010, s. 562.

<sup>56</sup> Kijowski D.J.: Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne. „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2010, s. 11.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU z 2014 r., poz. 782.

<sup>58</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2009 r., II SA/Ol 713/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/823F6DC32F>, 21 lipca 2014.

<sup>59</sup> Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OSK 1017/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/62F0EF7F32>, 21 lipca 2014.

<sup>60</sup> Arndt H.M., Rieger H.J., Wurm T.: Procesy infrastruktury etycznej na przykładzie *whistleblowers*, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009, s. 521.

<sup>61</sup> Jasiński W.: Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy. LEX, Warszawa 2012, s. 300 i n.; Kobylńska A., Makowski G., Solon-Lipiński M.: op.cit., s. 114 i 275. Zob. też Bogucka I.: op.cit., s. 142;

## 4. Odpowiedzialność za korupcję

Jeżeli zawiodą opisane wcześniej mechanizmy eliminowania korupcji, kolejnym argumentem, który może wziąć pod uwagę przedsiębiorca planujący zachowanie korupcyjne, jest odpowiedzialność karna przewidziana w art. 229 k.k.<sup>62</sup> Przepis ten reguluje tzw. korupcję czynną, polegającą na udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej, albo obietnicy udzielenia takiej korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną<sup>63</sup> (także w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej)<sup>64</sup> w związku z pełnieniem funkcji.

Wymiar kary grożącej przedsiębiorcy jest uzależniony od typu czynu. Zasadniczo wynosi ona od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności. Oprócz tego istnieją tzw. typy uprzywilejowane (łagodniej karane) i kwalifikowane (sankcjonowane surowiej):

- a. czyn mniejszej wagi<sup>65</sup> – grzywna<sup>66</sup>, ograniczenie wolności<sup>67</sup>, pozbawienie wolności do lat 2,
- b. nakłanianie osoby pełniącej funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa – kara pozbawienia wolności od roku do lat 10,
- c. korzyść znacznej wartości<sup>68</sup> – kara pozbawienia wolności wynosi od 2 do 12 lat.

Przedsiębiorca, który dał łapówkę, nie podlega odpowiedzialności, jeżeli zawiadomił o niej organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim ten organ się o nim dowiedział. Przepis ten sprzyja wykrywalności przestępstw, ponieważ walkę z korupcją utrudnia fakt, że obydwie strony tego przestępstwa – korumpujący i korumpowany – odnoszą z niej korzyść, nie są więc zainteresowani jej ujawnieniem<sup>69</sup>. Ponadto, sprawy dotyczące korupcji są trudne pod względem dowodowym

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, DzU, nr 88, poz. 553 ze zm. Bezpośrednio do osób pełniących funkcję publiczną jest natomiast adresowany art. 228 k.k.

<sup>63</sup> Osoba taka to nie tylko funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., lecz każda osoba wykonująca powierzone jej przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskuje wpływ na decyzje o charakterze ogólnospołecznym (zob. szerzej Nowak C.: Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 338 i n.; Skorupka J.: op.cit., s. 78 i n.; Stefański R.A.: Osoba pełniąca funkcję publiczną jako podmiot przestępstwa łapownictwa. „Prokuratura i Prawo”, nr 3, 2000, s. 138).

<sup>64</sup> Jest to wyraz dostosowywania polskich przepisów do międzynarodowych standardów przepisów antykorupcyjnych (Nowak C.: op.cit., s. 360).

<sup>65</sup> Przy ocenie mniejszej wagi czynu bierze się pod uwagę stopień społecznej szkodliwości (wyrok SN z dnia 13 czerwca 2002 r. – V KKN 544/00. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa”, nr 9-10, 2002, poz. 73), np. gdy wartość łapówki jest niewielka lub przyjęcie łapówki nastąpiło po dokonaniu czynności (Wincenciak M.: op.cit., s. 54).

<sup>66</sup> Grzywnę na podstawie k.k. wymierza się w stawkach dziennych (od 10 do 540 stawek), przy czym wysokość stawki sąd może określić pomiędzy 10 a 2000 zł. (art. 33).

<sup>67</sup> Kara ta polega na tym, że skazany nie może bez zgody sądu zmieniać miejsca stałego pobytu, jest obowiązany do wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz ma obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary. Kara ta trwa od miesiąca do 12 miesięcy (art. 34).

<sup>68</sup> To jest przekraczającą 200 000 zł (art. 115 § 5 k.k.).

<sup>69</sup> Wincenciak M.: op. cit., s. 51.

(zazwyczaj występuje w nich „słowo przeciw słowu”). Niemniej jednak, gdy uda się udowodnić przedsiębiorcy zabronione zachowanie, konsekwencje mogą być surowe, tym bardziej że wiele rodzajów działalności gospodarczej można prowadzić tylko pod warunkiem niekaralności<sup>70</sup>. Poza tym sąd skazując za przestępstwo z art. 229 k.k. może dodatkowo orzec zakaz prowadzenia działalności gospodarczej lub zajmowania określonych stanowisk przez okres do 10 lat. W efekcie ten dodatkowy środek karny może być bardziej dotkliwy niż sama kara<sup>71</sup>. Warto jeszcze zauważyć, że naruszenie art. 229 k.k. jest dodatkowo czynem tzw. nieuczciwej konkurencji, co pociąga za sobą taki skutek, że przedsiębiorca może odpowiadać przed innym przedsiębiorcą na drodze cywilnej (art. 15a ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji)<sup>72</sup>.

Regulację art. 229 k.k. uzupełnia art. 230a zakazujący tzw. czynnej płatnej protekcji. W tym przypadku do schematu korumpujący-korumpowany dołącza jeszcze pośrednik (lub łańcuch pośredników), któremu korumpujący udziela korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej, lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji<sup>73</sup>. Czyn ten zagrożony jest karą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności, a w przypadku mniejszej wagi – grzywnie, karze ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności do lat 2 (jest też przewidziane zwolnienie z odpowiedzialności karnej dla denuncjatora).

Korupcji jako przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu dotyczy natomiast art. 296a k.k., penalizujący udzielenie lub obietnicę udzielenia albo przyjęcie lub żądanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie obowiązku, mogące wyrządzić szkodę majątkową<sup>74</sup> jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą, albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną<sup>75</sup> na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia. Przepis ten jest adresowany do osoby, która pełni w takiej jednostce funkcję kierowniczą bądź pozostaje z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Czyn ten jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

---

<sup>70</sup> Na przykład w zakresie ochrony osób i mienia, prowadzenie działalności kantorowej, świadczenie pomocy prawnej itp.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 56.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r., DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm. (u.z.n.k.).

<sup>73</sup> Nowak C.: op.cit., s. 377 i n.

<sup>74</sup> A zatem szkoda nie musi wystąpić, wystarczy tylko takie ryzyko (ibidem, s. 388).

<sup>75</sup> Jest to niezgodne z odrębnymi regułami przyznania pierwszeństwa określönemu nabywcy towaru lub usługi (Stefański R.A.: Przestępstwo..., op.cit., s. 59).

Podobnie jak w art. 229 k.k., art. 296a przewiduje formy uprzywilejowane i kwalifikowane, a ponadto zwalnia od odpowiedzialności denuncjatora dającego łapówkę. Stąd w przypadkach mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jeżeli natomiast czyn wyrządził jednostce organizacyjnej znaczną szkodę majątkową<sup>76</sup>, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.

Do odpowiedzialności za korupcję może być pociągnięty przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną (jeżeli odniósł z niej korzyść, choćby niematerialną). Jest to szczególny rodzaj represji, będącej następstwem przestępstwa popełnionego przez osobę fizyczną reprezentującą takiego przedsiębiorcę lub współpracującą z nim. Odpowiedzialność ta może przybrać postać kary pieniężnej w wysokości od 1000 do 5 000 000 złotych, nie wyższą jednak niż 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony, będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego bądź innych konsekwencji, np. zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi. Co istotne, warunkiem odpowiedzialności jest wadliwa organizacja przedsiębiorcy, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego bądź brak należytej staranności w wyborze osoby fizycznej lub nadzorze nad tą osobą<sup>77</sup>.

Ściganiem korupcji zajmują się nie tylko organy ścigania o kompetencji ogólnej (np. Policja), lecz także wyspecjalizowane instytucje. W Polsce jest to Centralne Biuro Antykorupcyjne, którego przedmiotem działania jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym. Funkcjonariusze CBA mają możliwość prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, stosowania kontroli korespondencji, rozmów telefonicznych itp., dokonywania zatrzymań i stosowania przymusu osobistego. Na poziomie europejskim z kolei utworzono w 1999 r. Europejskie Biuro ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych potocznie zwane OLAF<sup>78</sup>. Może ono przeprowadzać tzw. dochodzenia zewnętrzne w poszczególnych krajach członkowskich, gdy w grę wchodzi nadużycia przy wykorzystaniu funduszy unijnych<sup>79</sup>. Dochodzenie takie kończy się protokołem adresowanym do władz państwa członkowskiego.

Odpowiedzialność za korupcję można też rozważać na gruncie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU z 2013 r., poz. 168 przewidującej upomnienie, naganę, karę pieniężną oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Co zaskakujące – zakaz pełnienia

<sup>76</sup> To jest przekraczającą 200 000 zł (art. 115 § 5 i 7 k.k.).

<sup>77</sup> Zob. szerzej ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, DzU z 2012 r., poz. 768 ze zm.

<sup>78</sup> OLAF – strona główna, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm), 21 lipca 2014.

<sup>79</sup> Czym się zajmujemy, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/mission/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_pl.htm), 21 lipca 2014.

funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie ogranicza prawa wybieralności na wójta, burmistrza i prezydenta miasta (choć pozbawia go na czas określony możliwości reprezentowania interesów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego)<sup>80</sup>. W efekcie osoba, która naruszyła przepisy o dyscyplinie finansów publicznych, może ponownie ubiegać się o funkcje łączące się z zarządzaniem tymi finansami. Rozwiązanie to słusznie jest krytykowane<sup>81</sup>.

## 5. Kształtowanie właściwych postaw decydentów

Kolejną wreszcie okolicznością, jaką powinien wziąć pod uwagę przedsiębiorca szukający „drogi na skróty”, jest nacisk, jaki kładzie się na zachowania etyczne. W ostatnich latach można obserwować rosnące zainteresowanie problematyką etyki w administracji. Stąd wdraża się metody zarządzania etycznego, budując różne elementy systemu sprzyjającego etycznym działaniom w administracji. System taki określa się infrastrukturą etyczną. Tworzą ją prawo (w postaci przepisów powszechnie obowiązujących tu omówionych, jak i kodeksów etycznych<sup>82</sup> o charakterze wewnętrznym), organy (dbające o etykę postępowania, przeprowadzające odpowiednie kursy i szkolenia itp.), transparentność działań oraz odpowiedzialność za zachowania nieetyczne<sup>83</sup>. Kształtowanie zasad etycznych powinno uwzględniać takie zagadnienia, jak:

- zachowanie w sytuacji konfliktu interesów,
- wykonywanie władztwa administracyjnego wynikającego z zajmowanej pozycji,
- wykorzystywanie zasobów publicznych dla korzyści prywatnych,
- postępowanie po zakończeniu pracy w sektorze publicznym i restrykcji związanych z podejmowaniem określonych zajęć<sup>84</sup>

Infrastruktura ta tworzyć ma przeszkody w podejmowaniu zachowań korupcyjnych i podejmowaniu rozstrzygnięć nieetycznych, nie tylko o charakterze obiektywnym (zewnętrznym wobec decydenta, jak np. zakaz przyjmowania korzyści majątkowych), lecz także o charakterze subiektywnym, tj. wynikające z systemu wartości decydenta

---

<sup>80</sup> Szewc A., [w:] Szewc A., Szewc T. (red.): *Wójt, burmistrz, prezydent miasta. ABC*, Warszawa 2010, s. 294 i n.

<sup>81</sup> Kołaczkowski B., Ratajczak M.: *Bierne prawo wyborcze w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w aspekcie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi*. „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2010, s. 15 i n.

<sup>82</sup> Na przykład zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 70 z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (MP z 2011 r. nr 93, poz. 953), czy też Zarządzenie Komendanta Głównego Policji „Zasady Etyki Zawodowej Policjanta” nr 805 z dnia 31 grudnia 2003 r., DzUrz KGP 2004, nr 1, poz. 3. Z kolei j.s.t. tworzą na swoje potrzeby odrębne kodeksy etyki.

<sup>83</sup> Bogucka I.: *op.cit.*, s. 113; Perzanowska M.: *op.cit.*, s. 514 i n.

i dokonywanych przez niego wyborów, na które może mieć wpływ promocja postaw opartych na powszechnie uznawanych wartościach aksjologicznych – uczciwości, rzetelności, przedkładania interesu publicznego nad prywatny. Jak bowiem pisze M. Perzanowska, „Etyczne rozstrzygnięcie napotyka pole konfliktu, w którym decydent musi gdzieś się **usytuować**. Po jednej stronie znajdują się naturalne wymogi (przymus, okoliczności, potrzeby, interesy), po drugiej stronie zaś wymogi moralne (sumienie, normy prawne). Między tymi wymogami znajduje się skala. Każdy może sam zadecydować, gdzie na tej skali się **usytuować**. Przy tym może on przybliżyć się w stronę części naturalnej lub moralnej. [...] Umiejscowienie się na tej skali świadczy o charakterze danej osoby”<sup>85</sup>.

Warto jeszcze wspomnieć, że oprócz etyki istotne znaczenie w zapobieganiu zachowaniom korupcyjnym mogą mieć jeszcze inne czynniki, takie jak: atrakcyjność zatrudnienia, wynagrodzenie, monitoring pracowników, czy nawet „zwykła” organizacja pracy (np. częsta rotacja na określonych stanowiskach)<sup>86</sup>.

## 6. Podsumowanie

Powyższe rozważania ujawniły, że katalog uregulowań antykorupcyjnych, nawet w zakresie dotyczącym bezpośrednio bądź pośrednio przedsiębiorców, jest rozbudowany, co dowodzi przydatności starań, mających na celu ich propagowanie i upowszechnienie, tym bardziej że wśród nich można wyróżnić i takie, które zagrożone są surową odpowiedzialnością. Należy wątpić, że zostanie on rozbudowany w przyszłości. Zasadnicze zręby omawianej regulacji powstały w latach 2001-2006 z jednej strony pod wpływem wymagań unijnych i międzynarodowych, z drugiej natomiast z powodów politycznych<sup>87</sup> (na marginesie można wspomnieć, że polska regulacja wymaganiami tym w zasadniczej części odpowiada)<sup>88</sup>. W późniejszym okresie aktywność ustawodawcy się zmniejszyła. Stworzony przez ograniczenia i zakazy system nie jest wystarczająco szczelny<sup>89</sup> ani skuteczny<sup>90</sup>. Wydaje się

---

<sup>84</sup> Fleszer D.: op.cit., s. 124.

<sup>85</sup> Perzanowska M.: Sztuka podejmowania rozstrzygnięć etycznych, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009, s. 534.

<sup>86</sup> Zob. np. Bajger J.: Polityka antykorupcyjna stosowana w Straży Granicznej, [w:] Europa bez korupcji. III Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 70 i n.

<sup>87</sup> Makowski G.: Korupcja, jako problem społeczny. Trio, Warszawa 2006, s. 296 i n.; Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M.: op.cit., s. 25.

<sup>88</sup> Nowak C.: op.cit. s. 337 i n.

<sup>89</sup> Nie obejmuje on np. osób pozostających z osobami pełniącymi funkcje publiczne w nieformalnych związkach.

<sup>90</sup> Jak bowiem wynika z raportu Transparency International, Polska zajmuje w świecie 38 miejsce ([www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/10498,Indeks-Percepcji-Korupcji-2013.html?search=546055530](http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/10498,Indeks-Percepcji-Korupcji-2013.html?search=546055530), 21 lipca 2014).

w związku z tym, że możliwości oddziaływania przez prawne ograniczenia, nakazy, zakazy itp. powoli się wyczerpują, tym bardziej że często nie są one znane przez samych zainteresowanych<sup>91</sup>. Dowodzi to prawdziwości postawionej we wstępie tezy, iż wszelkie ograniczenia zewnętrzne, obiektywne mogą mieć jedynie charakter wtórny i nie zastąpią kręgosłupa moralnego. Przepisy prawne są więc istotne jedynie wobec szczególnie „opornych” jednostek, zasadniczą rolę w zwalczaniu korupcji należy natomiast przypisać psychologii, technikom zarządzania zasobami ludzkimi, szkoleniom itp. Stąd większy nacisk kładzie się obecnie na kształtowanie właściwych postaw decydentów<sup>92</sup>. Szczególną rolę wychowawczą należy przypisać promocji zachowań etycznych, w tym szkoleniom etycznym<sup>93</sup>, kodeksom etyki<sup>94</sup>, czy tworzeniu stron internetowych o charakterze edukacyjnym<sup>95</sup>. Przedsiębiorca może się więc spodziewać dalszego rozwoju postaw odrzucających korupcję.

## Bibliografia

1. Arndt H.M., Rieger H.J., Wurm T.: Procesy infrastruktury etycznej na przykładzie *whistleblowers*, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009.
2. Bajger J.: Polityka antykorupcyjna stosowana w Straży Granicznej, [w:] Europa bez korupcji. III Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.
3. Barcikowski A.: Korupcja, jako hamulec rozwoju społeczno-gospodarczego, [w:] Europa bez korupcji. III Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.
4. Bogucka I., Pietrzykowski T.: Etyka w administracji publicznej. LexisNexis, Warszawa 2012.
5. Czyżak M.: Zastosowanie ustawy antykorupcyjnej wobec osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. „Finanse Komunalne”, nr 9, 2012.

---

<sup>91</sup> Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M.: op.cit., s. 22 i 116.

<sup>92</sup> Nowak C.: op.cit., s. 444; Wasilewska-Trenkner H.: Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny, [w:] Europa bez korupcji. III Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 94 i n.

<sup>93</sup> Bogucka I.: op.cit., s. 119.

<sup>94</sup> Suwaj R.: O roli kodeksów etycznych w administracji publicznej, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009, s. 553.

<sup>95</sup> Zbieranek J., Lindner W.: Internet jako narzędzie wspierające wykrywanie przypadków korupcji, [w:] Kucharczyk J., Zbieranek J. (red.): Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania korupcji. Instytut Spraw Publicznych, s. 50 i n. Przykładem realizacji tego postulatu może być portal [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl).



6. Fleszer D.: Etyka urzędnika. „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2013.
7. Gonet W.: Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym. „Finanse Komunalne”, nr 1-2, 2009.
8. Jagoda J.: Samorządowe osoby prawne. „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2011.
9. Jasiński W.: Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy. LEX, Warszawa 2012.
10. Kijowski D.J.: Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne. „Samorząd Terytorialny”, 2010.
11. Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M. (red.): Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
12. Kołaczkowski B., Ratajczak M.: Bierne prawo wyborcze w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w aspekcie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2010.
13. Kondak I.: Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy. „Państwo i Prawo”, nr 3, 2007.
14. Korupcja na przestrzeni wieków. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.
15. Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku (fragment raportu Banku Światowego). „Prokurator”, nr 3, 2000.
16. Kulesza M.: Dlaczego warto wprowadzić partnerstwo publiczno-prywatne. „Finanse Komunalne”, nr 7, 2004.
17. Lipiec-Warzecha I.: Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy. „Finanse Komunalne”, nr 9, 2007.
18. Makowski G.: Korupcja, jako problem społeczny. Wyd. Trio, Warszawa 2006.
19. Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2012 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.
20. Najda M., Romer T.: Etyka dla sędziów. Rozważania. Oficyna, Warszawa 2007.
21. Nowak C.: Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych. C.H.Beck, Warszawa 2008.
22. Perzanowska M.: Sztuka podejmowania rozstrzygnięć etycznych, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009.
23. Perzanowska M.: Budowa i rola infrastruktury etycznej, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009.
24. Rzetecka-Gil A.: Ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz. ABC, Warszawa 2009.
25. Skorupka J.: Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (wybrane zagadnienia). „Państwo i Prawo”, nr 12, 2003.

26. Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012.
27. Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Oblicza korupcji: formy i typy zachowań. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012.
28. Stefański R. A.: Osoba pełniąca funkcję publiczną jako podmiot przestępstwa łapownictwa. „Prokuratura i Prawo”, nr 3, 2000.
29. Stefański R.A.: Przestępstwo korupcji gospodarczej (art. 296a k.k.). „Prokuratura i Prawo”, nr 3, 2004.
30. Suwaj R.: O roli kodeksów etycznych w administracji publicznej, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.): Nauka administracji. Oficyna, Warszawa 2009.
31. Syguła L.: Korupcja w administracji podatkowej w Polsce. „Finanse Komunalne”, nr 3, 2006.
32. Szewc A. (red.): Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. C.H. Beck, Warszawa 2006.
33. Szewc A., Jyż G., Pławecki Z.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. ABC, Warszawa 2010.
34. Szewc A., Szewc T.: Wójt, burmistrz, prezydent miasta. ABC, Warszawa 2010.
35. Szewczyk H.: Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2012.
36. Święch K., Kozłowski K.: Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2003.
37. Wasilewska-Trenkner H.: Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny, [w:] Europa bez korupcji. III Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.
38. Wincenciak M.: Ocena stanu prawnego w zakresie ścigania i wykrywalności korupcji w administracji publicznej w Polsce. „Samorząd Terytorialny”, nr 4, 2000.
39. Wiśniewski P., Zbieranek J.: Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w obszarze zamówień publicznych jako sposób przeciwdziałania zjawisku korupcji w Polsce, [w:] Kucharczyk J., Zbieranek J. (red.): Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania korupcji. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
40. Zabłocki J.: Implementacja rozwiązań etyczno-prawnych w jednostkach samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2013.
41. Zbieranek J., Lindner W.: Internet jako narzędzie wspierające wykrywanie przypadków korupcji, [w:] Kucharczyk J., Zbieranek J. (red.): Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania korupcji. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.