

# Odpowiedzialność urzędników

- ▶ Odpowiedzialność cywilna ▶ Odpowiedzialność  
pracownicza i dyscyplinarna ▶ Odpowiedzialność karna
- ▶ Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy  
publicznych za rażące naruszenie prawa

| Adam Makosz | Łukasz Sobiech

Autorzy  
Adam Makosz  
Łukasz Sobiech

Redaktor prowadzący  
Renata Krasowska-Kłós

Projekt graficzny  
Kinga Pisarczyk

Korekta  
Barbara Redzyńska

Skład i łamanie  
Joanna Archacka

© Copyright by INFOR Biznes Sp. z o.o.  
Wydanie I/2011, grudzień 2011 r.

ISBN 978-83-61957-95-9

**DZIENNIK**  
**GAZETA PRAWNA**

Adres redakcji: 01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72  
[www.dziennik.pl](http://www.dziennik.pl), [www.gazetaprawna.pl](http://www.gazetaprawna.pl), [www.forsal.pl](http://www.forsal.pl)  
Biuro Obsługi Klienta: 05-270 Marki, ul. Okólna 40  
tel. 22 761 30 30, 801 626 666, e-mail: [bok@infor.pl](mailto:bok@infor.pl)

Druk: Totem

## Spis treści

<b>WSTĘP</b> .....	5
<b>ROZDZIAŁ 1. Odpowiedzialność cywilna podmiotów publicznych</b> .....	7
Znaczenie konstytucji.....	7
Model kodeksowy.....	11
Zadania zlecone.....	14
Szkody legislacyjne.....	16
Procedura cywilna .....	20
Postępowanie przed organem .....	22
Postępowanie karne.....	25
Brak reakcji organu .....	25
Brak aktu normatywnego .....	27
Szkoda na osobie .....	28
Regulacje odrębne.....	29
Pozostałe przypadki odpowiedzialności .....	30
Elementy procesowe .....	32
Uprawnienia prokuratorii.....	34
Samorząd terytorialny.....	35
<b>ROZDZIAŁ 2. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa</b> .....	37
Definicja funkcjonariusza publicznego .....	38
Podstawy odpowiedzialności majątkowej.....	43
Postępowanie wyjaśniające .....	61
Postępowanie przed sądem .....	63
Ustalanie wysokości odszkodowania.....	67
<b>ROZDZIAŁ 3. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy</b> .....	79
Odpowiedzialność funkcjonariuszy służb mundurowych.....	79
Podstawowe zasady odpowiedzialności majątkowej.....	81
Odpowiedzialność majątkowa żołnierzy .....	90
<b>ROZDZIAŁ 4. Pracownicza odpowiedzialność urzędników</b> .....	93
Odpowiedzialność porządkowa w kodeksie pracy.....	93
Ograniczenia ustawowe .....	95
Odpowiedzialność materialna.....	98
Ustawowe rygory .....	99
Odpowiedzialność za mienie powierzone .....	104

<b>ROZDZIAŁ 5. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej</b> .....	107
Przebieg postępowania .....	109
Uprawnienia przełożonego.....	109
Komisje dyscyplinarne .....	110
Zadania komisji .....	111
Przebieg postępowania .....	112
<b>ROZDZIAŁ 6. Odpowiedzialność urzędników państwowych</b> .....	117
Obowiązki urzędnika.....	117
Odpowiedzialność urzędnika mianowanego.....	118
Komisje i rzecznik.....	119
Przebieg postępowania .....	120
<b>ROZDZIAŁ 7. Odpowiedzialność urzędników na gruncie prawa karnego</b> .....	125
Urzędnicy podlegający szczególnej odpowiedzialności karnej .....	125
Łapownictwo bierne (sprzedajność osoby pełniącej funkcję publiczną) .....	130
Łapownictwo czynne (przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną).....	139
Rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego .....	144
Nadużycie władzy przez urzędnika.....	147
Płatna protekcja w urzędach .....	154
Płatna protekcja czynna (przekupstwo pośrednika) .....	162
Zakaz zajmowania stanowiska.....	166
Skutki skazania samorządowca za popełnione przestępstwo.....	169
Ochrona funkcjonariuszy publicznych .....	172
<b>ROZDZIAŁ 8. Odpowiedzialność urzędników za naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b> .....	181
Czyny zabronione.....	185
Zasady odpowiedzialności.....	193
Wymiar kary .....	201
Przedawnienie oraz zatarcie ukarania.....	204
Postępowanie przed organami .....	205
Zasady postępowania.....	205
Przebieg postępowania .....	207
Co się zmieni .....	210
<b>USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa</b> .....	215
<b>INDEKS</b> .....	224



## Wstęp

Każdego dnia sprawami obywateli zajmuje się w Polsce ponad 300 tys. urzędników. Efektem ich pracy są tysiące decyzji, które oddziałują wprost lub pośrednio na interesy państwa i poszczególnych przedstawicieli naszego społeczeństwa. Niestety, wciąż zdarza się, że urzędnicze werdykty nie tylko naruszają przepisy prawa, ale również wyrządzają dotkliwe szkody zarówno obywatelom, jak i instytucjom zatrudniającym autorów błędnych decyzji. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny w kontekście obowiązującej od połowy roku ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Wprowadza ona po raz pierwszy wyraźny obowiązek występowania z roszczeniami regresowymi w stosunku do urzędników, których wadliwe rozstrzygnięcia doprowadziły do wypłaty odszkodowań przez organy administracji publicznej. Nie można bowiem zapominać, że dopiero ustalenie odpowiedzialności organu za błędne decyzje otwiera drogę do majątkowej i osobistej odpowiedzialności urzędnika. To jednak nie koniec.

Książka o odpowiedzialności urzędników krok po kroku przedstawia procedurę postępowania zmierzającą do ustalenia odpowiedzialności materialnej, dyscyplinarnej (w tym odmiennie uregulowanej odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej i urzędników państwowych) i prawnokarnej przedstawicieli administracji publicznej. Znajdują się w niej również reguły odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W publikacji zostały omówione nie tylko sytuacje, które narażają funkcjonariuszy na konsekwencje przewidziane w prawie pracy, cywilnym czy karnym. Zawiera ona również cenne wskazówki, które pozwalają urzędnikom unikać zdarzeń, w wyniku których mogliby zostać posądzeni o naruszenie prawa czy przewinienie służbowe. Całość została wzbogacona poglądami doktryny i judykatury. Pozycji tej nie może zabraknąć na biurku żadnego urzędnika.

## ROZDZIAŁ 7

# Odpowiedzialność urzędników na gruncie prawa karnego

Urzędnicy podlegają nie tylko szczególnym zasadom odpowiedzialności cywilnej i dyscyplinarnej za rażące błędy i przypadki naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej. W odróżnieniu od większości obywateli, którzy są zatrudnieni w niepublicznych zakładach pracy, podlegają również dodatkowej odpowiedzialności na gruncie prawa karnego. Przyjęcie pieniędzy za przyspieszone załatwienie sprawy, niedopełnienie obowiązku służbowego, które doprowadziło do wyrządzenia szkody innej osobie, odpłatne pośredniczenie w uzyskaniu określonych decyzji to zachowania, za które urzędnikom grożą surowe kary, z pozbawieniem wolności włącznie. Przyjęcie takich rozwiązań ma z jednej strony odstraszać osoby pełniące funkcje publiczne od nieuprawnionego wykorzystywania swojego władztwa nad pozostałymi obywatelami. Z drugiej strony ma w szczególny sposób piętnować tych, którzy go nadużywają albo wykorzystują zatrudnienie w instytucjach publicznych do osiągnięcia bezprawnych korzyści.

Funkcjonariusze publiczni oraz osoby pełniące funkcje publiczne są nie tylko podmiotem wybranych przestępstw (jako jedyni, którzy mogą je popełnić). W związku z wykonywaniem obowiązków służbowych stają się niejednokrotnie obiektem działań przestępczych. Dlatego ustawodawca zdecydował się przyznać urzędnikom, którzy działają w ramach przewidzianych prawem procedur i prawidłowo wykonują swoje zadania, większą ochronę prawnokarną niż pozostałym obywatelom.

## URZĘDNIICY PODLEGAJĄCY SZCZEGÓLNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ

Aby dowiedzieć się, które z osób związanych z instytucjami publicznymi są lepiej chronione przez prawo, ale i surowiej odpowiadają za uchybienia związane z wykonywaniem swojej pracy, trzeba wiedzieć, kto w świetle prawa karnego jest funkcjonariuszem publicznym i osobą pełniącą funkcje publiczne.

### Definicja funkcjonariusza publicznego

Definicja funkcjonariusza publicznego została umieszczona w art. 115 § 13 KK, który enumeratywnie wskazuje krąg osób, którym można przypisać to miano. Funkcjonariuszem publicznym jest:

- ▶ **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;**
- ▶ **poseł i senator;**
- ▶ **poseł do Parlamentu Europejskiego;**

- ▶ **radny** – członek rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa;
- ▶ **sędzia, ławnik, prokurator;**
- ▶ **funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego** – takim organem jest urząd skarbowy, inspektor kontroli skarbowej i urząd celny (art. 53 § 37 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, z późn. zm., dalej KKS);
- ▶ **funkcjonariusz organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego** – za taki organ jest uznawana miejscowo właściwa izba celna, gdy chodzi o sprawy należące do właściwości urzędu celnego, miejscowo właściwa izba skarbowa, gdy chodzi o sprawy należące do właściwości urzędu skarbowego, a jeżeli postępowanie przygotowawcze prowadzi inspektor kontroli skarbowej – Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej; organem takim może być też minister właściwy do spraw finansów publicznych, jeżeli postanowienie lub zarządzenie wydał opisany wcześniej finansowy organ nadrzędny (art. 53 § 39 KKS);
- ▶ **notariusz, komornik, kurator sądowy** – zarówno zawodowy, jak i społeczny<sup>1</sup>;
- ▶ **syndyk, nadzorca sądowy** – powoływany w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu, nadzorujący zarządzanie majątkiem przez upadłego przedsiębiorcę, zarządca sądowy – powoływany w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu, gdy odebrano zarząd majątkiem upadłego; zarządcę ustanawia się także, gdy ustanowiono nad częścią majątku zarząd własny upadłego;
- ▶ **osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy** – zaliczają się do nich komisje dyscyplinarne i sądy dyscyplinarne, np. komisja dyscyplinarna dla studentów, komisje dyscyplinarne przy wojewodach dla nauczycieli wszystkich szkół na terenie województwa;
- ▶ **osoba będąca pracownikiem administracji rządowej** – są to osoby zajmujące stanowiska polityczne (ministrowie, wojewodowie) i cywilne (osoby zatrudnione w poszczególnych instytucjach centralnej i terenowej administracji rządowej);
- ▶ **osoba będąca pracownikiem innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe** – w skład administracji rządowej nie wchodzi np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji; funkcjonariuszami publicznymi są też pracownicy zatrudnieni przez gminę, powiat czy województwo;
- ▶ **inna osoba** w zakresie, w jakim **uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;**
- ▶ **osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe** – do pierwszej grupy będą zaliczani np. pracownicy Najwyższej Izby

<sup>1</sup> Postanowienie SN z 28 października 2009 r., sygn. akt I KZP 17/2009, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych 2009, poz. 2128, OSNKW 2009/12, poz. 102, www.sn.pl.

Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a do drugiej – osoby zatrudnione np. w regionalnych izbach obrachunkowych;

- ▶ **osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej** – kierująca zarówno całą instytucją, jak i utworzoną w niej komórką organizacyjną, np. dyrektor szpitala, dziekan sprawujący funkcję w publicznej szkole wyższej;
- ▶ **funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego** – np. policjanci, strażnicy graniczni, funkcjonariusz Służby Ochrony Kolei albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- ▶ **osoba pełniąca czynną służbę wojskową** – jest to nie tylko żołnierz zawodowy służyący w wojsku w ramach służby stałej albo służby kontraktowej, ale i pełniący służbę wojskową w ramach powszechnego obowiązku obrony;
- ▶ **pracownik międzynarodowego trybunału karnego**, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe – trybunał ten został powołany na stałe do sądenia osób oskarżonych o najcięższe zbrodnie przeciwko ludzkości, ludobójstwo czy zbrodnie wojenne; jego siedzibą jest Haga (Holandia); 1 listopada 2011 r. jego członkami było 117 państw.

Ze względu na dość dużą pojemność poszczególnych określeń zawartych w definicji funkcjonariusza publicznego niejednokrotnie powstawały wątpliwości interpretacyjne dotyczące możliwości przypisania takiego miana osobom sprawującym wybrane funkcje publiczne. Na przykład Sąd Najwyższy w 2005 r. stwierdził, że funkcjonariuszem publicznym zaliczającym się do tej kategorii osób jest, jako pracownik gminy, również strażnik gminny (miejski)<sup>2</sup>. Chociaż sołtys wsi nie jest funkcjonariuszem państwowym w rozumieniu art. 115 § 13 KK, jednak przysługuje mu taka sama ochrona prawno-karna jak funkcjonariuszowi państwowemu. Przewiduje to wprost art. 36 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Źródłem obowiązków sołtysa jest statut sołectwa<sup>3</sup>. Za funkcjonariusza publicznego może zostać uznany z kolei lekarz. Jest tak, jeżeli jest on zatrudniony w publicznej służbie zdrowia i łączy swój zawód z funkcjami o charakterze administracyjnym<sup>4</sup>.

Funkcjonariuszami publicznymi nie są osoby wykonujące w urzędach wyłącznie czynności usługowe. Za takie uważane są czynności, które nie mają bezpośredniego związku z merytorycznymi zadaniami urzędu. Oznacza to, że funkcjonariuszem publicznym nie będzie sprzątaczką, kierowcą, konserwator czy osoba zajmująca się jedynie odbieraniem telefonów od petentów.

<sup>2</sup> Postanowienie SN z 21 września 2005 r., sygn. akt I KZP 28/2005, LexPolonica nr 387552, „Biuletyn Prawa Karnego” 2005/5, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/9, OSNKW 2005/10, poz. 94, www.sn.pl.

<sup>3</sup> Wyrok SA w Krakowie z 29 października 2002 r., sygn. akt II AKa 258/2002, LexPolonica nr 365135, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2002/12, poz. 33, „Prokuratura i Prawo” – dodatek 2003/6, poz. 18.

<sup>4</sup> Wyrok SN z 27 listopada 2000 r., sygn. akt WKN 27/2000, LexPolonica nr 349120, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2001/2, str. 21, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2001/3, poz. 21, OSNKW 2001/3–4, poz. 21.



Definicji funkcjonariusza publicznego wymienionej w kodeksie karnym nie należy mylić z definicją zawartą w ustawie z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173). Zgodnie z jej art. 1 pkt 1 funkcjonariuszem publicznym jest każda osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej. Jest to także osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, która jednocześnie bierze udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. W związku z powyższym w polskim systemie prawa istnieją dwie definicje funkcjonariusza publicznego, które opisują go odmiennie.

## Definicja osoby pełniącej funkcję publiczną

Definicję osoby pełniącej funkcję publiczną zawiera art. 115 § 19 KK. Za taką jest uważany funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe. To także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub przez wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Pojęcie pełnienia funkcji publicznej jest więc zdecydowanie szersze niż pojęcie funkcjonariusza publicznego, które *de facto* jest jednym z jego desygnatów.

Przez wskazany w przepisie organ samorządowy nie należy rozumieć organu władzy publicznej (np. wójta), który działa w ramach samorządu terytorialnego. Jest to natomiast każdy samorząd ustanowiony na podstawie ustawy<sup>5</sup>. Są to np.: samorząd lekarzy i lekarzy dentyistów (art. 2 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708, z późn. zm.), samorząd adwokacki (art. 1 ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.), samorząd architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów (art. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, z późn. zm.).

Elementem, który decyduje o traktowaniu osoby jako pełniącej funkcję publiczną, jest także zatrudnienie w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Pojęcie środków publicznych zostało w wyczerpujący sposób sprecyzowane w art. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Zaliczają się do nich m.in.: dochody publiczne (podatki, opłaty urzędowe i inne), środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej czy przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego pochodzące z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>5</sup> M. Szwarczyk [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 235.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że funkcję publiczną pełnią osoby, które wykonują zadania powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządu terytorialnego i dzięki temu uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień, pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej<sup>6</sup>. Dlatego za osobę pełniącą funkcję publiczną może zostać uznany diagnosta, który decyduje o dopuszczeniu pojazdów mechanicznych do ruchu, czy nauczyciel akademicki, który decyduje o możliwości kontynuowania nauki przez studentów na uczelni wyższej.

Definicja osoby pełniącej funkcję publiczną została wprowadzona do kodeksu karnego dopiero w połowie 2003 r.<sup>7</sup> i jak przyznał sam ustawodawca, wypełniła istotną lukę prawną. Powodowała ona wcześniej duże rozbieżności orzecznictwa sądowego, szczególnie w sprawach dotyczących łapownictwa. Ujęta obecnie w art. 115 § 19 KK definicja uwzględnia dotychczasowy dorobek orzecznictwa Sądu Najwyższego, np. w sprawach korupcji lekarzy i dyrektorów przedsiębiorstw, a z drugiej strony również zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. ratyfikowanej przez Polskę Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Wyrok SA w Łodzi z 14 lutego 2001 r., sygn. akt II AKa 252/2000, LexPolonica nr 357073, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2002/9, poz. 24, „Prokuratura i Prawo” – dodatek 2002/7–8, poz. 22.

<sup>7</sup> Art. 1 pkt 3b ustawy z 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 111, poz. 1061).

<sup>8</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy – Prawo bankowe (druk sejmowy nr 869).

## ŁAPOWNICTWO BIERNE (SPRZEDAJNOŚĆ OSOBY PEŁNIĄCEJ FUNKCJĘ PUBLICZNĄ)

Wykorzystywanie publicznych stanowisk do osiągnięcia prywatnych korzyści to problem, który występuje w mniejszym lub większym zakresie na całym świecie. Wyjątkiem nie jest także Polska. Wśród naszych polityków i urzędników do dziś pokutuje przekonanie, że o łapówkarstwo może zostać oskarżony tylko ten, kto przyjmuje walizkę pieniędzy za nielegalne załatwienie cudzej sprawy. Jest to zbyt duże uproszczenie. Ze sprzedajnością wiąże się przyjmowanie nawet drobnych prezentów czy obietnic udzielenia korzyści w odległej przyszłości.

Zachowanie urzędnika, które polega na żądaniu lub przyjmowaniu bezpodstawnych korzyści w zamian za postępowanie zgodne z życzeniem przekazującego ją obywatela, to jedna z najcięższych form korupcji (łac. *corruptio* – zepsucie). Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu 4 listopada 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443), korupcją jest 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. Polskie prawo karne wprowadza surową odpowiedzialność za zachowania korupcyjne związane przede wszystkim z działalnością urzędników. Mogą one mieć formę łapownictwa biernego (przyjmowanie lub żądanie łapówki) lub łapownictwa czynnego (dawanie lub obiecywanie łapówki).

### Podstawy odpowiedzialności

Przestępstwo łapownictwa biernego polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej i zostało określone w art. 228 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.). Zawarte w nim przepisy wskazują wyraźnie, komu mogą zostać postawione zarzuty przyjmowania łapówek i w jakich okolicznościach mamy do czynienia z tą formą korupcji.

Za popełnienie przestępstwa łapownictwa biernego (w typie podstawowym ujętym w art. 228 § 1 KK) może zostać skazana osoba, która w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. O przyjmowanie łapówek może być oskarżony zarówno każdy funkcjonariusz publiczny, jak i inna osoba pełniąca funkcję publiczną. Może nim być przede wszystkim radny, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta i każdy inny pracownik urzędu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, a także pozostali urzędnicy, w zakresie, w jakim są oni uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych.

**PRZYKŁAD Korupcja wyborcza w Wałbrzychu i Chełmie**

Działania CBA pozwoliły przed kilkoma laty na przedstawienie zarzutów sześciu osobom w związku z korupcją wyborczą podczas wyborów samorządowych w Wałbrzychu. W zamian za wręczenie korzyści majątkowej nakłaniały one do głosowania na określonych kandydatów w wyborach do rady miasta, rady powiatu oraz na stanowisko prezydenta Wałbrzycha. W trakcie wyborów prezydenta Chełma w 2006 r. dochodziło z kolei do nakłaniania do głosowania w określony sposób w zamian za pieniądze lub alkohol. Ujawniony przez CBA proceder pozwolił na skierowanie aktu oskarżenia przeciwko siedmiu osobom<sup>9</sup>.

## Związek z funkcją publiczną

Dla bytu przestępstwa z art. 228 § 1 KK niezbędne jest ustalenie, że sprawca przyjmuje korzyść albo jej obietnicę w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Funkcja publiczna polega na wykonywaniu obowiązków określonych w stosownych przepisach. Tymczasem związek z pełnieniem funkcji publicznej może zachodzić bądź między przyjęciem korzyści a konkretną czynnością służbową należącą do kompetencji osoby pełniącej funkcję publiczną (ta konkretna czynność stanowi wówczas motyw działania osoby udzielającej korzyści), bądź między przyjęciem korzyści a całokształtem działalności służbowej osoby pełniącej funkcję publiczną (łapówka ma wówczas ogólny cel pozyskania względów kompetentnego funkcjonariusza)<sup>10</sup>.

Pełnienie funkcji publicznej nie oznacza, że urzędnik musi być uprawniony do podjęcia konkretnej decyzji. Wystarczy, że może on dzięki zajmowanemu stanowisku wpływać na końcowy efekt załatwienia sprawy. W jednej ze spraw SN stwierdził, że w wypadku żądania korzyści majątkowej sprawca nie musi w ogóle ingerować w proces podejmowania decyzji, bo okazją do żądania jest właśnie ogólna kompetencja żądającego, stwarzająca zawsze sposobność do uzyskania korzyści od podmiotu, którego ofertę przyjęto<sup>11</sup>. Będzie to więc także sytuacja, kiedy radny gminny przyjmie pieniądze w zamian za uchwalenie zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i zmianę przeznaczenia konkretnej działki. Nieważne jest to, że nie ma on takich kompetencji jako pojedynczy członek organu stanowiącego. Wystarczy, że wręczający korzyść będzie przekonany o tym, że uda mu się uzyskać pozytywną dla siebie decyzję.

Powiązanie łapownictwa biernego z wykorzystaniem sprawowanej funkcji publicznej oznacza, że urzędnicy nie mogą być oskarżani o nielegalne przyjmowanie korzyści w zamian za działania podejmowane wyłącznie na gruncie prywatnym. Nie ma mowy o korupcji, jeżeli sąsiedzi namówili wójta, aby za

<sup>9</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 10.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 12 czerwca 1980 r., sygn. akt I KR 99/80, LexPolonica nr 305868, OSNKW 1980/12, poz. 93, OSNPG 1981/1, poz. 10, str. 9.

<sup>11</sup> Postanowienie SN z 9 marca 2006 r., sygn. akt III KK 230/2005.

pieniądze przewiózł swoim prywatnym samochodem grupę osób. Co innego, jeżeli będzie to samochód służbowy należący do gminy.

**PRZYKŁAD Strażnicy miejscy podejrzani o korupcję**

W 2009 r. policjanci z Poznania zatrzymali pięciu strażników miejskich. W ciągu sześciu miesięcy przyjęli oni kilkaset złotych łapówek w zamian za odstąpienie od ukarania za popełnione wykroczenia. Dotyczyło to przede wszystkim wykroczeń drogowych zarejestrowanych przez fotoradary. Kierowcy, którzy wpadali na przekroczeniu prędkości, najczęściej sami lub poprzez znajomych docierali do strażników i wręczali od 30 do 150 zł łapówki. Łapówki przyjmowane były również w zamian za ściągnięcie blokad założonych na koła pojazdów zaparkowanych w miejscach niedozwolonych<sup>12</sup>.

## Formy korzyści

Przedmiotem przestępstwa łapownictwa jest przyjmowanie korzyści majątkowej lub korzyści osobistej dla siebie lub dla kogoś innego. Korzyścią majątkową jest każde świadczenie, którego wartość można wyrazić w pieniądzu – przyjęcie gotówki, zwolnienie od długu, możliwość zakupu towarów lub usług po preferencyjnej cenie. Już w 1948 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że przez korzyść majątkową należy rozumieć w takich sytuacjach nie tylko wszelkiego rodzaju uzyskanie przyrostu majątku, jak podarunki w pieniądzu lub w przedmiotach wartościowych, cesje wierzytelności, ustąpienie praw majątkowych, skreślenie zobowiązań pieniężnych itp., lecz również korzystne dla danej osoby umowy, do których np. niewątpliwie należy zaliczyć bezprocentową, niezwiązaną z żadnymi warunkami i nieograniczoną żadnym terminem zwrotu pożyczkę znacznej kwoty pieniężnej<sup>13</sup>.

Ukrytą formą łapówki może być również darowizna. Może ona jednak stanowić korzyść majątkową tylko pod warunkiem, że w takim charakterze i z taką intencją została udzielona i przyjęta<sup>14</sup>.

(...)

<sup>12</sup> Informacja policji z 22 października 2009 r., <http://www.policja.pl>.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 10 grudnia 1948 r., sygn. akt To. K. 1041/48, LexPolonica nr 408501, OSN 1949/1, poz. 29.

<sup>14</sup> Wyrok SN z 8 listopada 2005 r., op.cit.



## Adam Makosz

prawnik i dziennikarz, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ukończył aplikację prokuratorską w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie. Specjalizuje się w prawie karnym, prawie administracyjnym i prawie nowych technologii. Jest autorem artykułów i monotematów prawniczych.



## Łukasz Sobiech

radca prawny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, odbył aplikację sądową przy Sądzie Apelacyjnym w Warszawie. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, prawie cywilnym i gospodarczym ze szczególnym uwzględnieniem postępowań sądowych. Jest autorem i współautorem ponad tysiąca artykułów i monotematów prawniczych.

Oddajemy w ręce czytelników publikację, która w kompleksowy i przystępny sposób przedstawia problematykę odpowiedzialności urzędników na gruncie prawa cywilnego, karnego, prawa pracy i przepisów dyscyplinarnych. Zawiera ona także obszernie omówienie obowiązującej od 17 maja 2011 r. ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Regulacja ta po raz pierwszy nakłada obowiązek egzekwowania od urzędników zwrotu odszkodowań wypłaconych przez państwo i samorząd terytorialny obywatelom. Książka jest źródłem wiedzy na temat tego, w jakich sytuacjach urzędnicy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za popełnione błędy oraz kiedy i ile mogą za nie zapłacić.

