

Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego za podejmowane decyzje zarządcze będące nadużyciem władzy

dr Waldemar Walczak

Wprowadzenie

Problematyka dotycząca odpowiedzialności za podejmowane decyzje w procesach zarządzania jest niewątpliwie bardzo złożonym i wielowątkowym zagadnieniem, które może być rozpatrywane w różnych aspektach. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na analizie możliwych konsekwencji z racji przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków mających związek z podejmowaniem przez funkcjonariuszy publicznych decyzji zarządczych, które mogą zostać uznane za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Dokonany wybór tematyki badawczej ma przede wszystkim związek z faktem, iż decyzje stanowią immanentną cechę procesów zarządzania, a jednocześnie ich skutki i następstwa mogą być różnie interpretowane i oceniane. Te różnice w ocenie będą zależne od wielu czynników, m.in. wpływ na postrzeganie danej decyzji mają przyjęte kryteria oceny i określone standardy postępowania (etyczno-moralne wzorce zachowań), ale przede wszystkim odmienne spojrzenia będą zróżnicowane ze względu na to, kto wyraża swoje opinie oraz sądy wartościujące, a także od tego, na co zostaje zwrócona szczególna uwaga. Oznacza to, że ocena oraz interpretacja każdej decyzji zarządczej (jej zasadność, cele,

słuszność, racjonalność, rzeczywiste przesłanki i motywy jej podjęcia) w wielu sytuacjach może być w pewnym stopniu relatywna i dwuznaczna. To sprawia, że zarówno z punktu widzenia nauk o zarządzaniu, jak również nauk prawnych, można wskazać pewne niejasności i kontrowersje, które będą rzutowały na trudności w dokonaniu jednoznacznej i obiektywnej oceny zachowań funkcjonariusza publicznego.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest przybliżenie i wyjaśnienie prawidłowego rozumienia terminu decyzja. M. Bielski jest zdania, że „decyzją jest tylko taki wybór dokonany przez człowieka, który dotyczy przyszłych działań (jego skutkiem jest podjęcie określonego działania), a ponadto musi to być wybór nielosowy i oparty na świadomie przyjętych kryteriach”. Podejmując próbę uzupełnienia tych stwierdzeń, trzeba – jak się wydaje – dodać kilka istotnych sformułowań. Każda świadoma i racjonalnie podejmowana decyzja powinna przede wszystkim być wynikiem przemyślanych analiz i wnikliwych rozważań ukierunkowanych na dokonanie wyboru takiego wariantu (metody) działania, który w najwyższym stopniu będzie stwarzał realną szansę osiągnięcia zamierzonych celów w danych warunkach, należy jednocześnie brać pod uwagę dostępne środki, zasoby (materialne i niematerialne) oraz

możliwości finansowe, a także obowiązujące przepisy prawa, tzn. ustawy, rozporządzenia, zapisy statutu, regulaminy wewnętrzne. Ponadto trzeba nie tylko uwzględniać bieżące doraźne korzyści, lecz przede wszystkim przewidywać następstwa planowanej decyzji (ekonomiczne, jak również społeczne i moralno-etyczne). Takie podejście do rozumienia decyzji z punktu widzenia sprawnego zarządzania organizacją przyjęto w niniejszym opracowaniu. Można zatem powiedzieć, że każda świadoma i racjonalnie podejmowana decyzja powinna przede wszystkim być wynikiem przemyślanych analiz i wnikliwych rozważań ukierunkowanych na dokonanie wyboru takiego wariantu (metody) działania, który w najwyższym stopniu będzie stwarzał realną szansę osiągnięcia zamierzonych celów w danych warunkach, pamiętając w pierwszej kolejności o obowiązujących przepisach prawnych, dających legitymizację dla jej podjęcia¹.

Celem artykułu jest przedstawienie i wnikliwie omówienie podstawowych kryteriów odpowiedzialności związanej z nadużyciem władzy przez funkcjonariusza publicznego w świetle najnowszego orzecznictwa, z jednoczesną krytyczną analizą przepisów prawa, tj. napotkanych niejasności określonych pojęć, stwarzających pole do swobody interpretacyjnej. Omawiane problemy są ważne zarówno dla praktyki

zarządzania, jak również mają istotne walory teorio-poznawcze z punktu widzenia nauk prawnych, gdyż powinno się dążyć do najbardziej precyzyjnego wyrażania istoty pojęć zawartych w aktach prawnych, co bezpośrednio oddziałuje na jednoznaczne ustalenia w zakresie rozumienia występujących terminów.

Osoby posiadające status funkcjonariusza publicznego

Charakterystyka osób posiadających status funkcjonariusza publicznego na gruncie obowiązujących przepisów prawa została sprecyzowana w treści art. 115 § 13 kk. Warto podkreślić, że ustawodawca określając krąg osób zaliczanych do tej kategorii część z nich wymienia bezpośrednio z nazwy, a w stosunku do pozostałych posługuje się opisem pełnionych przez nich funkcji bądź wskazuje na organ zatrudniający daną osobę. Zgodnie z definicją zawartą w art. 115 § 13 funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) poseł, senator, radny,
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego,
- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach

¹ W. Walczak, *Czynniki i uwarunkowania wpływające na decyzje w zarządzaniu organizacją*, „E-mentor” nr 3/2012, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 36.

dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,

4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,

5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,

6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,

7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,

8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową,

9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe².

Z treści zacytowanego przepisu prawa wynika, że status funkcjonariusza publicznego przysługuje osobom pełniącym zaszczytne funkcje państwowe, począwszy od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów na Sejm i do Parlamentu Europejskiego, senatorów, radnych, pracownikom zajmującym stanowiska w administracji rządowej i samorządowej, organach kontroli

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

państwowej, a także osobom pełniącym ważne funkcje związane z szeroko pojętym wymiarem sprawiedliwości. Można jednak zauważyć, że w przypadku literalnego zdefiniowania pełnionej funkcji i wymienienia jej nazwy sprawa jest jednoznaczna i nie daje podstaw do wykładni rozszerzającej, o tyle np. sformułowanie o osobach zajmujących kierownicze stanowiska w innej instytucji państwowej, może budzić pewne niejasności interpretacyjne. Po pierwsze, **w polskim systemie prawnym nie ma ustawowej definicji „instytucji państwowej”**, co najwyżej zostały precyzyjnie określone organizacje, które zaliczane są do sektora finansów publicznych³. W rezultacie tego **niedookreślonego pojęcia**, trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy ustawodawca pod hasłem instytucji państwowej ma na myśli jednostkę sektora finansów publicznych, czy też termin ten należy rozumieć jako odniesienie do państwowej osoby prawnej. Dla przykładu funkcjonujące w Polsce przedsiębiorstwo państwowe, którego jedynym właścicielem jest państwo, a dokładnie rzecz ujmując Skarb Państwa, bez wątplenia jest państwową osobą prawną, natomiast nie zalicza się do sektora finansów publicznych. To samo będzie m.in. dotyczyć spółek prawa handlowego, w których jedynym udziałowcem jest Skarb Państwa. Można sądzić, że użyte przez ustawodawcę słowo „instytucja” nie należy interpretować jako desygnat

³ Zob. art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

przedsiębiorstwa, spółki prawa handlowego bądź fundacji z większościowym udziałem państwowych osób prawnych, a raczej powinno się utożsamiać z taką organizacją, która jest własnością państwa, zalicza się do sektora finansów publicznych⁴ oraz na mocy właściwej ustawy zajmuje się działalnością o charakterze publicznym. Inny dylemat dotyczy jasnego i klarownego rozróżnienia co ustawodawca rozumie pod pojęciem zajmowania **kierowniczego stanowiska**, gdyż nie na każdym stanowisku menedżerskim przysługują osobie uprawnienia do podejmowania decyzji rodzących określone skutki o charakterze finansowym. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w przypadku pracowników administracji rządowej i samorządowej, a także innego organu państwowego, status funkcjonariusza publicznego przysługuje osobom, które z racji zajmowanych stanowisk urzędniczych lub wykonywanych zadań są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych, a zatem została w precyzyjny i zrozumiały sposób podana wspólna cecha, wyróżniająca określony (dany) krąg osób. Statusu funkcjonariusza publicznego nie będą mieli pracownicy zatrudnieni w tych organizacjach, pełniący wyłącznie tzw. czynności usługowe, czyli zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W tym kontekście, ogólnikowo brzmiące

⁴ Art. 9. pkt. 14) u.f.p. – Sektor finansów publicznych tworzą: inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

sformułowanie o zajmowaniu stanowiska kierowniczego w instytucji państwowej może być interpretowane bardzo szeroko⁵.

Określenie funkcjonariusz publiczny nie jest równoznaczne z desygnatem pojęciowym osoby, która pełni funkcję publiczną⁶. W szczególności można dostrzec m.in. taką różnicę, że nie każdy funkcjonariusz może być uznany za osobę, której imię, nazwisko a także wizerunek będą podawane do publicznej wiadomości, jak w przypadku osób pełniących funkcje publiczne. Druga interesująca różnica, dotyczy tego, iż nie każdy funkcjonariusz jest zobowiązany do składania oświadczeń majątkowych, które są jawne i dostępne dla społeczeństwa. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu można dodatkowo zauważyć, że z racji zajmowanych stanowisk (pełnionych funkcji) nie wszystkim funkcjonariuszom publicznym przysługują kompetencje (uprawnienia) decyzyjne w zakresie dysponowania majątkiem i finansami publicznymi

⁵ Por. M. Pieszczyk, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, [w:] Folia Iuridica Wratislaviensis. 2013, vol. 2, no 1, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 193–195.

⁶ Zob. art. 115 § 19 kk. – *Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.*

mi, podobnie jak w przypadku osób pełniących funkcje publiczne⁷.

Odpowiedzialność z tytułu przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego

Podstawowy przepis prawa, określający ramy odpowiedzialności karnej mającej związek z nadużyciem władzy⁸ dotyczy sytuacji, w których dochodzi do przekroczenia przyznanych uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków. Zgodnie z art. 231 kk.:

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

⁷ Warto jednak zauważyć, że np. radni miejscy są odpowiedzialni za uchwalanie budżetu danej j.s.t., co w pewnym stopniu będzie oznaczać, że mają oni istotny wpływ na politykę finansową organizacji, niemniej jednak organem bezpośrednio odpowiedzialnym za realizację wytyczonych zdań i ponoszenie z tego tytułu konsekwencji jest organ wykonawczy gminy, tj. prezydent miasta, któremu przysługują odpowiednie uprawnienia decyzyjne.

⁸ Do innych przestępstw najczęściej popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych zalicza się m.in. nadużycie zaufania (art. 296 k.k.) i poświadczenie nieprawdy (art. 271 k.k.); Zob. D. Charko, *Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2012 nr 10, s. 48–57.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228⁹.

Z przytoczonych zapisów można wnioskować, że sankcjami jest objęte takie zachowanie funkcjonariusza publicznego, które stanowi odzwierciedlenie działań na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Należy w tym miejscu dostrzec, że samo pojęcie „**interesu publicznego**” jest zwrotem nieodokreślonym, a co się z tym wiąże jest terminem wieloznacznym i może być odmienne postrzegane i rozumiane, w zależności od przyjętych kryteriów, a także od osoby, która wyraża swoje sądy wartościujące. P. J. Suwaj, przytaczając poglądy wyrażane przez innych autorów zauważa, że może być ona określany jako „subiektywnie odczuwana potrzeba”, a „to, co leży w czyimś interesie, to zawsze jakiś stan rzeczy, stanowiący źródło korzyści rzeczywistych lub domniemanych dla zainteresowanego”. Oznacza to, że „interes odnosi się do relacji między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z perspektywy korzyści, które ów interes przynosi lub może przynieść jednostce lub grupie. Korzyść to inaczej udział w wartościach (zyskach), które nie są

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

powszechnie dostępne dla wszystkich i po równo”. Zgodnie z definicją Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1933 r. „interes to istniejące lub przyszłe dobro materialne lub osobiste albo idealne, związane z organizacją życia zbiorowego i prawidłowością jego funkcjonowania”¹⁰.

Bardzo trafnym przykładem innego niesprecyzowanego pojęcia, które występuje w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest sformułowanie dotyczące „**sprawiedliwości społecznej**”, a także „**dobra wspólnego**”. Odwołując się do zapisów konstytucji należy przypomnieć, że w myśl art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a zgodnie z brzmieniem art. 2. – Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej¹¹. Dokonując wykładni leksykalnej tych zdań trzeba uznać, że Polska nie może być traktowana w kategorii własności prywatnego dobra wąskiej grupy osób, sprawujących władzę w danym przedziale czasowym, a tym bardziej nie może być postrzegana jako odrębna (wyłączna) własność uzurpujących sobie takie prawo partii politycznych, których przedstawiciele zasiadają w parlamencie i tworzą koalicję rządową. Na tle tych stwierdzeń, które bezwzględnie stanowią fundamentalny aksjomat dla prawidłowego

rozumienia istoty pojęcia RP, wnikliwie obserwując procesy i zjawiska zachodzące w naszym kraju, a przede wszystkim paradygmaty zarządzania publicznego można mieć uzasadnione wątpliwości, w jakim zakresie ta zaprezentowana wykładnia pokrywa się z rzeczywistością. Do podobnych, refleksji skłania zdanie dotyczące urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, które w praktyce są bardzo różnie postrzegane oraz interpretowane, w zależności od tego, które z ugrupowań politycznych wyraża swoją opinię na dany temat. Dobro wspólne i sprawiedliwość społeczna są to zatem pojęcia niedookreślone i wieloznaczne, których ocena zawsze będzie wiązała się z dużą dozą subiektywizmu, stwarzając tym samym swobodę interpretacyjną. Można jednakże sądzić, że właśnie te zacytowane zdania, które zajmują poczytne miejsce w przepisach konstytucji RP, winny być głównym kryterium i pryzmatem oceny dla zagadnienia określanego mianem „interesu społecznego”. Co więcej, **dbanie o wspólne dobro oraz urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej** nie powinny być traktowane wyłącznie jako iluzoryczne przesłanki prawne wyrażające najważniejsze wartości konstytucyjne, lecz **muszą być utożsamiane jako fundamentalne wartości w procesach zarządzania, jakimi kierują się przy podejmowaniu decyzji funkcjonariusze publiczni**, jeśli naprawdę mają one służyć realizacji właściwie rozumianego interesu publicznego. Według zapisów kon-

¹⁰ P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 25.

¹¹ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

stytucji słuszne i uprawione jest rozumowanie, że prawo zawsze powinno podążać za moralnością i sprawiedliwością, a tym bardziej nie można tych fundamentalnych wartości oddzielać od prawa, w szczególności przy rozpatrywaniu pojęcia interes publiczny (społeczny). Przestrzeganie i egzekwowanie przepisów prawa w procesach decyzyjnych bezwzględnie musi być ukierunkowane na urzeczywistnienie zapisanej w konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, a nie może być podyktowane dbaniem o doraźny interes polityczny lub zapewnienie korzyści wyłącznie dla wybranych grup społecznych. W przeciwnym razie mamy do czynienia z sytuacją, w której stronnicze decyzje funkcjonariuszy publicznych mogą co najwyżej przyczyniać się do umacniania oraz zapewniania ochrony dla wytworzonej, niezwykle rozległej sieci powiązań oraz interesów finansowych wąskiej, uprzywilejowanej grupy beneficjentów wykreowanego systemu.

Dla dalszych rozważań zasadne wydaje się odwołanie do treści **wyroku Trybunału Konstytucyjnego i uchwały Sądu Najwyższego**, jako punktu wyjścia do pogłębionych, wielowątkowych analiz. W nawiązaniu do wcześniejszych stwierdzeń i argumentacji na temat problemów bezpośrednio związanych z możliwością wieloznacznego rozumienia pojęcia interes publiczny, zgłaszane były zastrzeżenia, że organy stosujące art. 231 § 1 kk. mogą czynić to w sposób dowolny i arbitralny, a w konsekwencji w niespójny i odmienny

w podobnych sprawach. Te zagadnienia stały się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który poddał wskazany przepis całościowej analizie z perspektywy wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady *nullum crimen sine lege*. W wydanym wyroku z dnia 9 czerwca 2010 roku Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „art. 231 § 1 k.k. jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji”¹². Przeprowadzając postępowanie kontrolne TK w pierwszej kolejności stwierdził, że znamiona strony przedmiotowej czynu zabronionego z art. art. 231 § 1 kk. wypełnia działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, które jest pochodną przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. To zaś zdaniem TK nakazuje przyjąć, że elementem czynności sprawczej jest to, iż podejrzewana osoba ma działać na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. TK podzielił pogląd, że znamię opisanego słowami „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego” jest w znacznym stopniu niedookreślone i ocenne, a jednocześnie podkreślił, iż „orzecznictwo SN oraz wypowiedzi doktryny spowodowały istotne doprecyzowanie tej frazy zaskarżonego przepisu”.

Rozwijając tą myśl Trybunał Konstytucyjny, powołując się na wypowiedzi doktryny i judykatury, wywiódł: „Operatywna oraz doktrynalna interpretacja pojęcia «działania na szkodę interesu publicznego

¹² Zob. szerzej: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08).

lub prywatnego» definiuje je jako poważne i konkretne (realne) prawdopodobieństwo (niebezpieczeństwo) powstania szkody w chronionych dobrach społecznych lub dobrach jednostki. W dalszej części uzasadnienia wyraźnie podkreślono, że „interes publiczny” to interes ogółu obywateli, pewnych grup społecznych, interes zrzeszeń prawa publicznego, władz i urzędów państwowych i samorządowych. Interes publiczny lub prywatny w rozumieniu art. 231 § 1 k.k. musi być przy tym oparty na prawie materialnym. Natomiast zupełnie inaczej rozumiana jest szkoda w orzecznictwie i literaturze z zakresu prawa karnego – nie można tego pojęcia zawęzić wyłącznie do szkody materialnej, gdyż występuje również szkoda niemajątkowa, np. moralna. W świetle tych stwierdzeń, na szczególną uwagę zasługuje dalsza argumentacja TK, zgodnie z którą, dla wypełnienia znamienia przestępstwa nadużycia władzy nie wystarczy stworzenie niedookreślonej, abstrakcyjnej możliwości spowodowania takiej szkody, polegającej np. na wywołaniu braku zaufania do danej instytucji, bądź też obniżenia powagi urzędu. Dodatkowo, aby móc stwierdzić, że w danej sytuacji doszło do naruszenia art. 231 § 1 k.k., konieczne „wymagane jest ustalenie i potwierdzenie istnienia związku przyczynowo-skutkowego między przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków a powstaniem zagrożenia dla chronionego prawem dobra publicznego czy prywatnego”. Można zatem uznać, że kluczowe znaczenie dla możliwo-

ści pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności karnej z art. 231 § 1 k.k. ma potwierdzona (udowodniona) koincydencja i współzależność pomiędzy badanymi procesami, co wydaje się być racjonalne oraz logicznie uzasadnione. Takie rozumowanie jest zgodne ze stanowiskiem TK, że istnienia takiego związku o charakterze przyczynowo-skutkowym nie można domniemywać. Warto jednakże w szczególności zauważyć, że TK nie orzekł, że musi nastąpić konkretna szkoda, lecz wystarczy samo powstanie zagrożenia dla chronionego prawem dobra – jest to niezwykle ważne stwierdzenie TK, na które warto się powoływać. W końcowej części uzasadnienia TK uznał, że „użyte w zaskarżonym art. 231 § 1 k.k. znamię «działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego» spełnia wymóg określoności wyrażony w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Mimo bowiem ocenego charakteru analizowanego pojęcia, jego interpretacja w doktrynie i orzecznictwie SN pozwala adresatowi normy wyrażonej w zaskarżonym przepisie na ustalenie, czy jego zachowanie będzie naruszać prawo”¹³.

Za szczególnie ważne stwierdzenia zawarte w omawianym **uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego** – zwłaszcza dla

¹³ Dokładanie taka argumentacja znajduje swoje odzwierciedlenie w piśmie Marszałek Sejmu Ewy Kopacz do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2013 r. BAS-WPTK-2838/12, w którym w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zostały przedłożone wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Lesznie z dnia 4 października 2012 r. (sygn. akt P37/12).

praktyki zarządzania – należy uznać następujące zdania:

- Funkcjonariusz publiczny ma pierwotny prawny obowiązek znajomości aktów określających jego uprawnienia i obowiązki,
- O przestępstwie z art. 231 § 1 k.k. można mówić – zgodnie z ogólną zasadą prawa karnego wyrażoną w art. 1 § 2 k.k. – jeśli stopień społecznej szkodliwości czynu jest większy niż "znikomy",
- Mimo częściowej blankietowości, kontrolowany przepis spełnia wynikający z art. 42 ust. 1 konstytucji test obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań jego adresata – art. 231 § 1 ma charakter blankietu częściowego, milcząco odsyłając do aktów pozaustawowych w celu ustalenia zakresu obowiązków i uprawnień konkretnego funkcjonariusza publicznego,
- Interpretacja konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa karnego akcentuje wynikający z tej zasady postulat zapewnienia uprzedniej rozpoznawalności bezprawności własnych działań oraz zachowania się organów państwa po dokonaniu bezprawnego czynu,
- Art. 42 ust. 1 konstytucji formułuje zasadę określoności przepisów prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie praw-

nym nie budzi wątpliwości. Zasada ta wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej, w tym dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu,

- Przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego przez funkcjonariusza publicznego tradycyjnie określane mianem nadużycia władzy jest klasycznym przestępstwem funkcjonariuszy, które godzi w autorytet oraz zaufanie społeczne do reprezentowanych przez nich władz i instytucji, a także w konkretne interesy i dobra społeczne lub jednostkowe, zagrożone lub naruszone przestępnym zachowaniem.

Według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygające dla sprawy było ustalenie, czy częściowa blankietowość normy wyrażonej w art. 231 § 1 k.k. spełnia wymóg obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań adresata tej normy. W rezultacie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że art. 42 ust. 1 konstytucji formułuje zasadę określoności przepisów prawa karnego, której obowiązywanie

w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości¹⁴. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia praktyki zarządzania, istotne znaczenie ma przyjęcie wysoce czytelnych, przejrzystych i zarazem zrozumiałych oraz adekwatnych kryteriów i mierników, umożliwiających obiektywne określenie poziomu społecznej szkodliwości czynu. Jak zaznaczył w swoim uzasadnieniu TK, „stopień społecznej szkodliwości czynu w przypadku zachowania polegającego na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, jest czynnikiem, rozgraniczającym odpowiedzialność karną za przestępstwo nadużycia władzy od odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej”. Według TK, to ciężar gatunkowy czynu zabronionego – oceniany według możliwych lub rzeczywistych następstw takiego działania – decyduje o tym, czy za dany czyn funkcjonariusz publiczny poniesie odpowiedzialność karną, czy jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną. W świetle powyższych przesłanek wyraźnie syntetyzuje się merytoryczne uzasadnienie dla wyrażonej w poprzednim zdaniu konstatacji o kontrowersjach, jakie dotyczą bezstronnego i wyważonego osądu, na temat poziomu społecznej szkodliwości konkretnych działań funkcjonariusza publicznego. Z drugiej zaś strony, wystarczy jedna arbitralna i subiektywna ocena o znikomej szkodliwości czynu, aby przedłożyć argumentację, uniemożliwiającą rozliczenie

¹⁴ http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2010/sk_52_08.htm [30.11.2013 r.].

wybranych osób na gruncie konsekwencji karnych. Takie rozwiązanie czasami **może stwarzać pole do nieuprawnionej dowolności interpretacyjnej**, co w niektórych przypadkach powoduje obniżenie poziomu zaufania obywateli do państwa i jego organów, a w szczególności do wymiaru sprawiedliwości.

Innym ważnym rozstrzygnięciem z punktu widzenia rozpatrywanej problematyki jest Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r., której główna sentencja zawiera się w zdaniu: **„Występek określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym”**¹⁵. Zaprezentowane stanowisko w istocie stanowi jednolitą wykładnię interpretacyjną sporów naukowych o formalny bądź materialny charakter występków stypizowanego w art. 231 § 1 k.k. W ocenie Sądu Najwyższego na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż analizowany przepis poprzez znamię „działa na szkodę”, wymaga wystąpienia realnego, odrębnego od samego „zachowania się” sprawcy, zagrożenia dla interesu publicznego lub prywatnego w wyniku niewłaściwego zachowania ze strony funkcjonariusza publicznego. W konsekwencji, przepisu art. 231 § 1 (podobnie § 2) k.k. nie

¹⁵ Zob. szerzej: Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r. (sygn. akt I KZP 24/12).

można zaliczyć do kategorii przestępstw formalnych z abstrakcyjnego narażenia. Jednocześnie Sąd Najwyższy zaakcentował opinię podkreślaną w wielu judykatach, że „skutkiem przewidywanym w art. 231 § 1 (i § 2) k.k., nie jest samo powstanie szkody, choć in concreto jej wystąpienie jest oczywiście możliwe”. Uważa się, że znamię „działania na szkodę”, wskazuje na leżący poza zachowaniem sprawcy skutek tego działania – spowodowanie co najmniej stanu narażenia dobra prawem chronionego. Oznacza to, że zwrot „działania na szkodę” nie stanowi dookreślenia zachowania się sprawcy, lecz powinno być rozpatrywane jako element strony przedmiotowej czynu, charakteryzujący jego skutek. Mając na względzie stwierdzenie: „działanie na szkodę ma wywoływać poważne i konkretne niebezpieczeństwo powstania szkody, czy też powstanie zagrożenia dla chronionego prawem dobra”, Sąd Najwyższy uznał, że „następstw tych nie można określić innym mianem niż skutku powstałego w świecie zewnętrznym, a jeśli tak, to konsekwentnie trzeba uznać, że są to przesłanki implikujące przyjęcie materialnego charakteru czynu określonego w art. 231 § 1 k.k.”. Na koniec podkreślono, że uznanie takiego charakteru występku znajduje dodatkowe wzmocnienie przy odwołaniu się do wykładni systemowej i teleologicznej. Dzięki temu zdaniem SN możliwe jest jednoznaczne normatywnie rozróżnienie występku nadużycia władzy od deliktu dyscyplinarnego i służbowego, na podstawie

samych znamion przestępstwa – czyli skutku, w postaci niebezpieczeństwa nastąpienia szkody w interesie publicznym lub prywatnym.

Odwołując się do przepisów Kodeksu karnego można zauważyć, że ustawodawca wyjaśnia w art. 115 § 2.: Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Mając na uwadze omawianą uchwałę Sądu Najwyższego, w której potwierdzono skutkowy charakter przestępstwa z art. 231 § 1 k.k., konsekwencje karne za niedopełnienie obowiązków mają ścisły związek z zakresem uprawnień i odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, jaki jest przewidziany na zajmowanym stanowisku. Zgodnie z art. 2 k.k.: Odpowiedzialności karnej za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie podlega ten tylko, na kim ciążył prawny, szczególnie obowiązek zapobiegnięcia skutkowi. Z kolei w myśl art. 1 § 2. k.k.: Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Ten zapis niestety czasami może być instrumentalnie wykorzystywany, a w rezultacie budzić dwuznaczność w pewnych określonych sytuacjach, zwłaszcza wtedy, gdy w podobnych sprawach pojawiają się bie-

gunowo odległe ustalenia prokuratury bądź wyroki sądów. Trzeba wspomnieć, że na podstawie art. 115 § 3.: Przeszestwami podobnymi sã przesestwa należące do tego samego rodzaju; przesestwa z zastosowaniem przemocy lub groźby jej użycia albo przesestwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej uważa się za przesestwa podobne. Ustawodawca ponadto doprecyzował, że: korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego. (art. 115 § 4). Z tego zdania bezpośrednio wynika, że mogą się zdarzyć takie sytuacje, że na skutek podjętej arbitralnej decyzji, będącej przekroczeniem uprawnień funkcjonariusza publicznego (lub celowym działaniem na szkodę interesu publicznego), osoba bądź osoby trzecie będą osiągały wymierne korzyści majątkowe. Pod pojęciem korzyści majątkowej należy rozumieć każde dobro, którego wartość da się wyrazić w wartościach pieniężnych. Może nią zatem być nie tylko sam przyrost majątku, ale również wszystkie korzystne umowy, np. umowa pożyczki udzielonej na wyjątkowo preferencyjnych warunkach, w stosunku do innych porównywalnych sytuacji, określona darowizna, cesja wierzytelności, zwolnienie z długu, a także wygranie ustawionego przetargu.

Przesestwo nadużycia władzy z art. 231 § 2 k.k. może popełnić funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego

lub prywatnego, przy czym działając w określony sposób zmierza do uzyskania bezprawnej korzyści majątkowej lub osobistej. Co ważne, korzyści tej wcale nie musi odnieść dany funkcjonariusz, lecz inny podmiot, na rzecz którego wydano np. korzystną decyzję administracyjną, bądź podjętą inną wysoce preferencyjną decyzję, mającą skutki o charakterze materialnym. Jeśli chodzi o korzyść osobistą, jest ona świadczeniem o charakterze niemajątkowym, polepszającym sytuację osoby, która je uzyskuje (np. obietnica awansu, załatwienia pracy, wyuczenie zawodu albo przyjęcie na praktykę, ograniczenie obowiązków zawodowych, wysłanie na zagraniczne stypendium). W świetle powyższych stwierdzeń można zatem zgłosić uzasadnione zastrzeżenia, dlaczego takie zjawiska jak **nepotyzm**, rozumiany jako nadużycie zajmowanego stanowiska w celu faworyzowania, protegowania krewnych, ulubieńców, a także **kumoterstwo** przejawiające się w faworyzowaniu w zatrudnieniu (w szczególności dotyczy to obejmowania stanowisk menedżerskich) znajomych opartym na powiązaniach towarzyskich lub np. partyjnych, z racji podejmowanych decyzji zarządczych nie podlegają sankcjom? Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w wyniku takich zachowań funkcjonariusza publicznego, określone osoby, dzięki arbitralnym i stronnicyzmom, właśnie odnoszą wymierne korzyści osobiste oraz finansowe. Być może takie zachowania i decyzje są właśnie podejmowane z myślą

dbania o specyficznie postrzegany interes publiczny (z punktu widzenia wąskiej grupy beneficjentów), według zasady, że wszystko jest dozwolone, co nie jest prawnie zabronione. Inne wyjaśnienie może zawierać się w zdaniu, że te czyny charakteryzują się znikomą szkodliwością społeczną. Praktyka zarządzania dostarcza niezliczonych wręcz przykładów, w których opisywane zachowania i podejmowane przez wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych ewidentnie stronnicze decyzje stanowią swoisty imperatyw władzy, wyznacznik stylu zarządzania oraz dominujący wzorzec kultury organizacyjnej. Wszystko zależy jednakże od przedstawionej argumentacji, w ramach której oczywiście uwypukla i podkreśla się wyłącznie merytoryczne przesłanki, pomijając milczeniem pozostałe, tj. rzeczywiste powody i cele.

Kwestia działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowych będzie ponadto miała znaczenie dla przedawnienia czynu zabronionego, gdyż samo działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, jako przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. zagrożone karą pozbawienia wolności do 3 lat, ulega przedawnieniu już po 5 latach. Inaczej będzie w przypadku czynów stanowiących występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata, wówczas karalność przestępstwa ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło 10 lat (art. 101 k.k.).

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, poparte analizą treści uzasad-

nienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. i uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r., mogłoby się wydawać, że uwarunkowania oraz merytoryczne przesłanki wskazujące na popełnienie przez funkcjonariusza publicznego przestępstwa z art. 231 §1 k.k. są faktycznie bardzo restrykcyjne. Za takim rozumowaniem przemawiają m.in. następujące okoliczności:

- Wystarczy, że w wyniku arbitralnej decyzji podjętej przez funkcjonariusza publicznego lub niedopełnienia ciężących na nim obowiązków służbowych wystąpi zagrożenie spowodowania szkody dla interesu publicznego lub prywatnego można zostać skutecznie pociągniętym do odpowiedzialności karnej i ponieść surowe konsekwencje swoich działań.
- Nie jest określona prawem żadna wartość szkody majątkowej, w przeciwieństwie do czynu sankcjonowanego z art. 296 §1 k.k., gdzie wymagane jest wyrządzenie znacznej szkody majątkowej¹⁶, a więc wyłącznie szkody materialnej, której wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 zł (art. 115 § 5).

¹⁶ Zob. szerzej: K. Kochel, *Zakres pojęciowy znaczenia znaczna szkoda ujętego w art. 296 Kodeksu karnego*, „Wiedza Prawnicza” 1/2013, Drukarnia Cyfrowa Piktora, Łódź 2013, s. 9–18.

Wobec powyższego można byłoby sądzić, że wiele osób posiadających status funkcjonariusza publicznego, a w szczególności osoby zajmujące eksponowane stanowiska w administracji rządowej i samorządowej, są zmuszone do wykonywania swoich obowiązków z należytą starannością, a podejmowane przez nich decyzje będą przemyślane i rozważane, wysoce przejrzyste, pozbawione stronniczości, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, oparte wyłącznie na merytorycznych przesłankach, a przede wszystkim będą odzwierciedleniem sprawiedliwości i dbania o wspólne dobro – interes publiczny. Co więcej, pełnienie ważnych funkcji, co wiąże się z uzyskiwaniem uprawnień decyzyjnych w zakresie dysponowania majątkiem organizacji i finansami publicznymi, będzie łączyło się ze świadomością konsekwencji i odpowiedzialności karnej za podejmowanie arbitralnych i ewidentnie stronniczych rozstrzygnięć, które w obiektywnej ocenie można uznać za działanie mające służyć realizacji przede wszystkim partykularnych celów uprzywilejowanych osób, pomiotów, firm.

Z drugiej zaś strony można zauważyć, że podstawą wykładni prawnej zachowań funkcjonariusza publicznego kwalifikowanych z art. 231 §1 k.k. jest tzw. wina umyślna, a jej brak dyskwalifikuje odpowiedzialność karną. W postanowieniu prokuratury o odmowie wszczęcia śledztwa można przeczytać, że „przestępstwo stypizowane w art. 231 §1 Kk jest przestępstwem, które-

go można dopuścić się wyłącznie z winy umyślnej. Brak tego elementu po stronie podmiotowej zachowania sprawcy dyskwalifikuje odpowiedzialność karną. Zaznaczyć należy, że dla bytu przestępstwa z art. 231§1 k.k. konieczne jest wykazanie, że sprawca będący funkcjonariuszem publicznym działając umyślnie, przekroczył swoje uprawnienia, a zatem dokonał czynności, która w ogóle nie należała do zakresu jego działania lub czynności, która mieściła się co prawda w zakresie jego działania ale do jej spełnienia nie było w określonej sytuacji podstaw faktycznych ani prawnych, albo też nie dopełnił obowiązków, czyli nie wykonał w ogóle bądź wykonał nienależycie czynności nakazane przepisami wynikające z istoty pełnionej funkcji, działając w ten sposób na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, można dostrzec, że jest jeszcze inny przepis, wynikający wprost z art. 231 §3 k.k.: Jeżeli sprawca czynu określonego w §1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Wówczas prokurator może użyć bardzo zręcznego uzasadnienia, że „W przedmiotowym przypadku **istotnej szkody nie stwierdzono**”¹⁷. Zasadniczy problem polega na tym, że nigdzie w przepisach prawa nie zostało zdefiniowane rozu-

¹⁷ M. Rysiewicz, *Artykuł 231 §1 Kodeksu karnego*, 25.01.2013 r.,
źródło:
<http://gorliceiokolice.eu/2013/01/arttykul-231-%C2%A71-kodeksu-karnego/> [30.11.2013 r.].

mienie pojęcia „**istotna szkoda**”, a dodatkowo taki zwrot w ogóle nie występuje w treści art. 231 §1, do którego odwołuje się §3 tegoż przepisu. Co więcej, użyty zwrot „sprawca czynu określonego w §1” w logiczny i racjonalny sposób przemawia za **tożsamym** postrzeganiem oraz interpretowaniem pojęcia „szkoda”. Te dostrzeżone i przeanalizowane niejasności, wynikające z faktu występowania w przepisach prawa zwrotów niedookreślonych, mogą przemawiać na rzecz uzasadnionych wątpliwości w zakresie jednakowej wykładni interpretacyjnej. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu, a przede wszystkim podstawowych praw logiki, powinno się w taki sposób przygotowywać przepisy ustaw, aby charakteryzowały się jednoznacznym walorem rozstrzygalności, co wyeliminowałoby ich wieloznaczne rozumienie oraz dowolną interpretację, przez dysponentów prawa.

Powszechną akceptację zyskuje pogląd, że to właśnie orzecznictwo Sądu Najwyższego gwarantuje spójność porządku prawnego poprzez jednolite stosowanie prawa. To właśnie sądy, jako adresaci norm prawnych powinny zarówno dokonywać jednakowej wykładni przepisów, jak też jednolicie je stosować w praktyce. Takie podejście jest niezbędnym warunkiem zapewnienia szacunku dla obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Należy zgodzić się z konstatacją, że sprawy o podobnym (porównywalnym) stanie faktycznym rozpatrywane przez wymiar sprawiedliwości powinny kończyć się podobnymi orze-

czeniami, tak aby nie można było zgłosić zastrzeżeń dotyczących naruszania zasady równości wobec prawa. W nawiązaniu do powyższych opinii, interesujący przykład wykładni prawnej art. 231 §1 k.k. w odniesieniu do funkcjonariusza publicznego pełniącego funkcję przewodniczącego składu orzekającego, znajduje swoje odzwierciedlenie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2013 r. Sformułowane zarzuty dotyczące nadużycia władzy brzmiały następująco: „Jako przewodnicząca składu orzekającego w sprawie [...] prowadzonej przeciwko [...], przerywając oskarżonemu i uniemożliwiając mu zadawanie pytań obecnym na sali biegłym sądowym [...] oraz odmawiając oskarżonemu przekazania tym biegłym do wglądu posiadanej przez niego dokumentacji medycznej, dopuściła się przekroczenia uprawnień i działania na szkodę interesu tegoż oskarżyciela, tj. popełnienie czynu z art. 231§ 1 k.k.”. Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny w pierwszej kolejności odwołał się do sentencji uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 stycznia 2013 r. (I KZP 24/12), a następnie stwierdził, iż w orzecznictwie przyjmuje się, że przez „dostateczne podejrzenie popełnienia przestępstwa” należy rozumieć wysokie prawdopodobieństwo dopuszczenia się przez sędziego czynu przestępczego. W kolejnym zdaniu wyjaśniono, że „w przeciwnym razie przysługujący sędziemu immunitet miałby w dużym stopniu charakter pozorny, a sędzia mógłby być łatwym obiektem nieuzasadnionych pomówień”.

Te przytoczone poglądy w konsekwencji stanowiły podstawę do wyciągnięcia wniosku, że „odmowa wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej była uzasadniona, a oba zażalenia kwestionujące tę uchwałę, jako bezpodstawne, nie mogły odnieść skutku, wobec czego zaskarżoną uchwałę należało utrzymać w mocy (art. 128 u.s.p. w zw. z art. 437 § 1 k.p.k.)”¹⁸.

Warto zauważyć, że argumenty podniesione w końcowej części uzasadnienia nie odnoszą się do zanegowania winy umyślnej, braku przekroczenia uprawnień bądź też braku wystąpienia szkody w interesie prywatnym, lecz mają zupełnie inne podłoże. Z naukowego punktu widzenia, powoływanie się na treść uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r. powinno raczej skłaniać do porównania w konkretnej sytuacji zachowania funkcjonariusza publicznego z zakresem ciążących na nim obowiązków służbowych¹⁹ przede wszystkim w celu ustalenia, czy sposób działania na szkodę interesu (publicznego lub prywatnego), pozostaje w istotnym związku przyczynowo-skutkowym z wykonywaniem przez funkcjonariusza powierzonych zadań. Takie analityczne rozumowanie wydaje się w pełni logiczne i racjonalne zważywszy dodat-

kowo na fakt, że funkcjonariusz publiczny może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej z art. 231 par. 1 k.k. wówczas, gdy występuje realne, odrębne od samego zachowania się sprawcy, zagrożenie dla interesu publicznego lub prywatnego. W praktyce powinno to oznaczać, że organ procesowy przedstawiający zarzuty i kierujący następnie do sądu akt oskarżenia, ma obowiązek wykazania, że podejrzewany sprawca (funkcjonariusz publiczny) nie tylko nadużył uprawnień lub nie dopełnił ciążących na nim obowiązków, ale działał przy tym z zamiarem konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym.

Jak podkreśla P. Kardas, wskazanie, że uprawnienia i obowiązki przynależą do płaszczyzny strony przedmiotowej czynu zabronionego przewidzianego w art. 231 § 1 k.k. oznacza, że elementy te muszą zostać objęte świadomością i wolą sprawcy z uwagi na warunek umyślności zachowania sprawcy. Dlatego też, funkcjonariusz publiczny musi zatem obejmować swoją świadomością fakt przysługiwania mu określonych kompetencji, uprawnień decyzyjnych oraz rozumienie ich zakresu podmiotowego, a także fakt działania na szkodę interesu prywatnego przez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Z powyższego wynika, iż zgodnie z treścią art. 9 § 1 k.k. sprawca popełnia przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. umyślnie wtedy i tylko wtedy, gdy mając świadomość wyżej wskazanych okoliczności, chce przekroczyć

¹⁸ Zob. Uchwała z dnia 7 sierpnia 2013 r., Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny (sygn. akt SNO 14/13).

¹⁹ Ustalenie sposobu działania na szkodę musi wynikać z porównania zachowania funkcjonariusza publicznego z treścią i zakresem ciążących na nim obowiązków służbowych (tj. zakresu ponoszonej odpowiedzialności).

uprawnienia lub nie dopełnić obowiązków, albo na to się godzi²⁰. Należy w tym miejscu wyraźnie zaakcentować, że każda osoba zajmująca eksponowane stanowisko publiczne bezspornie musi mieć świadomość, że pełniona funkcja to nie tylko same przywileje – prestiż, władza, uprawnienia decyzyjne w zakresie dysponowania finansami publicznymi, możliwość uzyskiwania ponadprzeciętnych świadczeń pieniężnych, – lecz również ponoszenie odpowiedzialności za konsekwencje swoich działań. Trudno jest bowiem uznać, że godząc się na objęcie określonej funkcji, zajmowania wysokopłatnego stanowiska, nie rozumie zakresu odpowiedzialności, którego potwierdzenie następuje z chwilą rozpoczęcia wykonywania obowiązków służbowych. W przeciwnym razie tłumaczenie się brakiem świadomości, byłoby właśnie pozornym, nieuprawnionym wyjaśnieniem, aby uniknąć odpowiedzialności karnej. Co więcej, osoby aspirujące do obejmowania zaszczytnych stanowisk mają obowiązek doskonale znać przepisy ustaw, które wyznaczają ramy prawne dla ich działalności. Nie można tłumaczyć się niezajomością przepisów prawa lub ich błędną interpretacją, co w konsekwencji miałyby prowadzić do nieumyślnych decyzji. Istotnym argumentem wzmacniającym poprawność zaprezentowanego toku myślenia jest następujące stwierdzenie: „Prawo nie uznaje jakiejkol-

²⁰ P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007 nr 7–8, s. 39–40.

wiek, dowolnej, interpretacji przepisu za okoliczność zwalniającą ze skutków jego naruszenia. Norma prawna jako reguła powinnego zachowania może być obiektywnie albo naruszona, albo nie. To zatem ta właśnie obiektywizacja pozwala na stwierdzenie naruszenia lub jego braku”²¹.

Innym przykładem odpowiedzialności, która dotyczy zachowań funkcjonariusza publicznego, mogą być działania (w zasadzie zaniechania działań), mające ścisły związek z wynikającym z art. 304 § 2 k.p.k.²² prawnym obowiązkiem zawiadomienia o przestępstwie, który prawo nakłada na osobę pełniącą funkcje kierowniczą w instytucji państwowej i samorządowej. Mimo pojawiających się niejasności i sporów interpretacyjnych, uznaje się, że prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie obciąża osoby reprezentujące instytucje, tj. osoby pełniące funkcje kierownicze w danej instytucji lub ponoszące z innego tytułu szczególną odpowiedzialność. Analizując rzeczywisty charakter relacji pomiędzy przepisem art. 304 § 2 k.p.k. oraz przepisem art. 231 k.k., podkreśla się, że kryminalizacja zacho-

²¹ Zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi I Wydział Cywilny z dnia 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt I ACa 946/12).

²² Art. 304. § 2. k.p.k. – *Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.* Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

wań funkcjonariusza publicznego polegających na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków i prowadzących w ten sposób do stworzenia stanu zagrożenia dla interesów publicznych lub prywatnych ma związek z konstytucyjną zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa²³.

Podsumowanie i wnioski

Przedstawione rozważania odnoszące się do problematyki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za podejmowane decyzje nie wyczerpują złożoności opisywanego zagadnienia, gdyż w niniejszym opracowaniu szczególną uwagę poświęcono wyłącznie konsekwencjom przewidzianym na gruncie art. 231 k.k. Kolejne równie ważne a zarazem kontrowersyjne zagadnienia będą wiązały się z odpowiedzialnością funkcjonariuszy publicznych za działania będące nadużyciem władzy i przyjmowaniem korzyści majątkowej, a także mające związek z powoływaniem się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej lub jednostce dysponującej środkami publicznymi. Innym obszarem dociekań mogą być kwestie związane z odpowiedzialnością majątkową za rażące naruszenie prawa²⁴, bądź z tytułu

naruszenia dyscypliny finansów publicznych²⁵, a także odpowiedzialność konstytucyjna²⁶.

Na podstawie zaprezentowanych analiz, a także biorąc pod uwagę wnioski płynące z wnikliwej obserwacji zjawisk i procesów występujących w konstruującej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, można powiedzieć, że pociągnięcie do odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego nie zawsze jest sprawą łatwą i prostą, chociaż na podstawie samej interpretacji przepisów prawa, można odnieść zupełnie inne wrażenie. Omawiana najnowszą uchwałą Sądu Najwyższego ma istotne znaczenie dla rozpatrywanej problematyki i może być traktowana jako swoisty punkt odniesienia dla pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się, że jej wydzźwięk przede wszystkim słusznie akcentuje fakt, że ocena sposobu działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego powinna w szczególności obejmować ustalenia, wynikające z pogłębionej analizy zachowania funkcjonariusza publicznego w danej sytuacji w porównaniu z zakresem ciążących na nim obowiązków. Przeprowadzenie takiej rzetelnej analizy porównaw-

nych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

²⁵ Zob. szerzej: J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

²⁶ Por: opinia prawna A. Sakowicz, opinia prawna S. Steinborn, Warunki formalne wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, *Zeszyty Prawnicze BAS 2013 nr 1*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2013, s. 199–228.

²³ P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej...*, op. cit. s. 15–22.

²⁴ Zob. szerzej: A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicz-*

czej na gruncie nauk o zarządzaniu jest dość prostą czynnością, jak również możliwe jest jej merytoryczne i bezstronne uzasadnienie. Wystarczy bowiem dokładnie prześledzić zakres kompetencji, uprawnień i obowiązków wynikający z zajmowania danego stanowiska pracy (określony w zakresie czynności wynikających z umowy o pracę), a także innych dokumentów, wyznaczających ramy prawne dla podejmowanych działań (statut, regulamin, ustawy, itd.). Dzięki temu bez większych problemów można jednoznacznie stwierdzić i dowieść, czy zostały przekroczone uprawnienia bądź doszło do niedopełnienia obowiązków. Takie czynności muszą być jednakże przeprowadzane w sposób wysoce czytelny, bezstronny i wyważony, z należytą oceną racji i podawaniem niepodważalnych argumentów, które przemawiają za słuszością wyrażanych opinii.

Niestety praktyka zarządzania dowodzi, że najczęściej występują sytuacje, w których niektórzy wysocy rangą funkcjonariusze publiczni posiadający z racji pełnionych funkcji rozległe uprawnienia, w sposób przemyślany, świadomy i celowy podejmują arbitralne i wysoce stronnicze decyzje, mieszczące się oczywiście w zakresie przyznanych im kompetencji, dla realizacji celów partykularnych określonej grupy beneficjentów²⁷, oczywiście zawsze pod

²⁷ Te działania mają najczęściej związek z procesami, które mogą być postrzegane jako niegospodarność w zakresie zarządzania finansami publicznymi i gospodarowania majątkiem danej organizacji, z reguły łączą się z niekorzystnymi

pozorem dbania o interes publiczny – dla dobra wspólnego. Nie są to bynajmniej działania przypadkowe, nierozważne, bądź wynikające z niewłaściwej diagnozy sytuacji, lecz służą one wykorzystywaniu zgodnie z prawem zdobytej władzy związanej z dysponowaniem finansami publicznymi dla osiągnięcia wymiernych korzyści finansowych przez wybrańców. Zasadne będzie więc zadanie słuszych pytań: czy takie zachowania są odzwierciedleniem zasad sprawiedliwości społecznej i czy mogą one być uznane za działania na szkodę interesu publicznego? Z etyczno-moralnego punktu widzenia, jak również biorąc pod uwagę ich ekonomiczne skutki, bezspornie są one szkodliwe dla Polski i polskiego społeczeństwa, ale na gruncie interpretacji przepisów prawa przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, już niekoniecznie. Inne pytania mogą dotyczyć innego postrzegania odpowiedzialności decyzji funkcjonariusza publicznego z racji działania na szkodę interesu publicznego w sytuacji gdy jest on jedną z osób wchodzących w skład organu podejmującego rozstrzygnięcie w formie głosowania (np. podejmowanie uchwały przez organ kolegialny, jakim jest np. rada miejska, sejmik województwa, sejm²⁸), niż

warunkami umów z podmiotami zewnętrznymi, przygotowywaniem warunków SIWZ pod konkretne firmy, a także dotyczą arbitralnych decyzji kadrowych, związanych z obsadzaniem kierowniczych stanowisk, wyznaczaniem członków rad nadzorczych itp.

²⁸ Por. Art. 104 ust 2. Konstytucji RP: *Przed rozpoczęciem sprawowania mandatu posłowie składają przed Sejmem następujące ślubowanie: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać*

w sytuacji, gdy funkcjonariusz podejmuje decyzję jednoosobowo jako upoważniony organ. Polemiczny charakter niektórych wypowiedzi i użytych w tekście sformułowań, może być przyczynkiem do dalszych dyskusji, a także stanowić ciekawą inspirację do podjęcia innych peregrinacji w ramach cząstkowych problemów przez innych badaczy.

Dr Waldemar Walczak - adiunkt, Uniwersytet Łódzki

The responsibility of public official for making managerial decisions being an abuse of power

Key words: legal definition of public official, penal code, abuse of power, criminal liability of public official, managerial decisions.

The purpose of the article is introducing and thoroughly discussing a basic criteria and rules of responsibility connected with the abuse of power by the public officer in the light of the newest case law. In the introduction author focuses on legal definition of public official specified in polish penal code and presents critical analysis of chosen provisions of the law (notions and terms having the most ambig-

obowiązkami wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”.

uous meaning), which creating the opportunity to the interpretative freedom. The next part of conducted deliberations is concentrated on the possible legal consequences of managerial decisions making by public official resulting from art. 231 of the polish criminal code, which can be recognized as acting to the detriment of the public or private interest, being simultaneously a result of exceeding its authority or non-accomplishment of duties. The final part constitutes summaries and conclusions of presented issues as well as formulated questions giving the point of view for more distant inquiry allowing further deepened analyses.

Celem artykułu jest zaprezentowanie i wnikliwe omówienie podstawowych kryteriów i zasad odpowiedzialności, jakie wiążą się z nadużyciem władzy przez funkcjonariusza publicznego w świetle najnowszego orzecznictwa. We wstępie autor koncentruje się na przedstawieniu prawnej definicji funkcjonariusza publicznego zawartej w kodeksie karnym i przedstawia krytyczną analizę wybranych przepisów prawa, tj. pojęć, które z racji niedookreślonego znaczenia stwarzają możliwość swobody interpretacyjnej. W dalszej części prowadzonych rozważań skupiono się na możliwych prawnych konsekwencjach decyzji menedżerskich podejmowanych przez funkcjonariusza publicznego z art. 231 k.k., które mogą być rozpatrywane jako działanie na szkodę interesu publicznego lub prywat-

nego, będąc jednocześnie nadużyciem przy-
sługujących uprawnień lub niedopełnieniem
obowiązków. Ostatnia część pracy zawiera
podsumowanie prowadzonych rozważań

i wnioski, a także postawione pytania umoż-
liwiający nakreślenie punktu wyjścia dla
przeprowadzenia dalszych pogłębionych
analiz.