

# Piotr Wiatrowski

---

## Zjawisko korupcji i jego penalizacja w ujęciu historycznym : (cz. I)

---

Palestra 51/7-8(583-584), 185-192

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# WCZORAJ I DZIŚ

Piotr Wiatrowski

## Zjawisko korupcji i jego penalizacja w ujęciu historycznym (cz. I)

Problem korupcji pojawia się od momentu, kiedy w życiu społecznym zaznacza się podział prawa na sferę publiczną i prywatną. Jednym z najbardziej doniosłych tego przejawów był podział przez Rzymian prawa na publiczne i prywatne. Działanie jednostek w sferze prywatnej oparte jest na indywidualnych interesach, zaś w życiu publicznym na społecznych wartościach. Taką wartością jest w szczególności dobro wspólne (*bonum commune*)<sup>1</sup>.

O korupcji mowa jest już w Biblii, kiedy prorok Izajasz skarży się: „Twoi książęta zbuntowani, współnicy złodziei; wszyscy lubią podarki, gonią za wynagrodzeniem”<sup>2</sup>. U Micheasza znajdujemy następujące oskarżenie: „Książęta jego sądzą za podarunki, rozstrzygają kapłani jego za zapłatę, prorocy jego wieszczą za pieniądze, powołują się jednak na Pana, mówiąc: czyż Pan nie jest wśród nas?”<sup>3</sup>. Biblia opisuje także historię, jak Jonatan dowiedziawszy się o gniewie króla Demetriusza zabrał ze sobą srebro, złoto, szaty i wiele innych podarunków i udał się do króla do Ptolemaidy i pozyskał względy u niego. Poprosił też króla, aby Judea i trzy okręgi z Samarii były wolne od podatków, za co obiecał królowi trzysta talentów, co spodobało się królowi<sup>4</sup>.

Pierwszym dowodem świadczącym o występowaniu przekupstwa jest dokument pochodzący z Asyrii sprzed blisko 5400 lat, zaś dwa tysiące lat temu powstała pierwsza książka o korupcji – „Arthashastra”. Napisał ją minister króla indyjskiego Kautila<sup>5</sup>. Wzmianki o korupcji można znaleźć też u Herodota. Według niego król Persów i Medów – Kambizes (VI w. p.n.e.) ukarał śmiercią przekupnego sędziego i zdjętą z niego skórą kazał pokryć

<sup>1</sup> K. Sowa, *Demokracja i korupcja*, Znak 2002, nr 6, s. 82.

<sup>2</sup> *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Wyd. Pallotinum, Poznań – Warszawa 1991, Księga Izajasza 1, 23.

<sup>3</sup> *Ibidem*, Księga Micheasza 3, 11.

<sup>4</sup> *Biblia Tysiąclecia, Pierwsza Księga Machabejska*, red. A. Jankowski OSB, Poznań – Warszawa 1971, s. 504.

<sup>5</sup> Z. Bielecki, *Fenomen korupcji – diagnoza*, Prz. Policyjny 2002, nr 2, s. 38.

fotel sędziowski<sup>6</sup>. Podobnie surowo karał łapownictwo król perski Dariusz, zaś starożytni Spartanie swoich skorumpowanych królów skazywali na wygnanie, a swojego wielkiego wodza, Pauzania (V w. p.n.e.), zamurowali żywcem, gdyż dał się podobno przekupić przez Kserksesa<sup>7</sup>. Pauzania ukrył się w świątyni Ateny, uciekając przed aresztowaniem, a Spartanie, aby uniknąć świętokradztwa, zaczekali, aż umrze on z głodu. Pojęcie przekupstwa pojawiło się w Grecji stosunkowo późno, gdyż w dziełach Homera nie występowało, a dawanie oraz przyjmowanie darów (*doron*) pełniących czasami funkcje łapówki było zgodne z obowiązującymi wówczas normami etycznymi nierozróżniającymi daru od łapówki (tzw. *gift-giving society*)<sup>8</sup>. Z czasem pewien rodzaj *doron* stał się łapówką, a przekupstwo zaczęto określać mianem *dorodokia*. W „Państwie” Platona typy człowieka sprawiedliwego i niesprawiedliwego charakteryzuje się w sposób następujący: „A znowu jak jakiś urząd publiczny spełnia jeden i drugi, to dla sprawiedliwego jest kara – jeżeli już nie inna, to ta, że jego własne gospodarstwo schodzi przy tym na psy, bo nie ma czasu dbać o nie, a z publicznego grosza takiemu nic nie przyjdzie, bo on jest sprawiedliwy, a oprócz tego zaczynają go nienawidzić krewni i znajomi, kiedy im nie chce oddawać żadnych przysług wbrew sprawiedliwości. A u niesprawiedliwego wprost przeciwnie”<sup>9</sup>. Obowiązujące wówczas normy stanowiły, że sprawowanie urzędu nie może być wykorzystywane do celów prywatnych, a rozpoczynający swoją karierę urzędnik składał przysięgę, że będzie postępował sprawiedliwie. Winien on także być bezstronny i bezinteresowny. Oprócz karania sprzedajnych urzędników karze podlegał także każdy obywatel, który wziął pieniądze lub podarunek od wrogów demokracji i występował ze szkodliwymi dla państwa propozycjami<sup>10</sup>. Panowało wówczas przekonanie, że jedynie człowiek materialnie niezależny może w sposób bezinteresowny pełnić funkcje publiczne. Związane to było z brakiem oficjalnych wynagrodzeń dla mówców, a tylko część osób funkcyjnych pobierała niskie uposażenia.

E. Wipszycka zwraca uwagę, że w czasach antycznych *polis* to zgromadzenie ludowe rozdzielało urzędy i zaszczyty, zaś od chcących sobie na nie zasłużyć możliwych oczekiwano pokrywania kosztów poselstw, wznoszenia bądź naprawy budynków publicznych, urządzania bankietów, świąt i igrzysk oraz rozdawnictwa zboża, darmowych biletów do cyrku czy amfiteatru. Wszystko to nie pozostawało bez wpływu na decyzje tysięcy uczestników publicznych głośnień<sup>11</sup>. Korupcji sprzyjało także opieranie życia politycznego na związkach osobistej przyjaźni, znajomości i pokrewieństwa<sup>12</sup>. Przekupstwo definiowano z punktu widzenia interesu państwa wobec czego dawanie lub przyjmowanie różnorodnych korzyści uważano za nieszkodliwe, jeżeli nie narażało demokratycznych Aten na straty lub kłopoty polityczne. Nawet Demostenes przyjmując pieniądze ze skarbca perskiego podkreślał własną uczciwość i bezinteresowność<sup>13</sup>. Oskarżenie mogło dotyczyć przyjęcia korzyści zarówno

<sup>6</sup> P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Zakamycze 1999, s. 9.

<sup>7</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, Wyd. Prawnicze Lex, Sopot 1999, s. 10.

<sup>8</sup> R. Kulesza, *Zjawisko korupcji w Atenach V–IV wieku p.n.e.*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego 1994, s. 10.

<sup>9</sup> R. Kulesza, *op. cit.*, s. 16.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>11</sup> E. Wipszycka, *Ani wszystko, ani zawsze, ani od wszystkich*, Res Publica Nowa 1994, nr 7–8, s. 45.

<sup>12</sup> R. Kulesza, *op. cit.*, s. 158.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 19–21.

przez urzędnika, jak i przez kogokolwiek w związku z jego działalnością publiczną, np. ktoś sprzedawał swe wpływy. Zarzuty o stronniczość miały często charakter polityczny. Sądy ateńskie nie były bezstronne, a sam proces był zwykłą metodą walki politycznej. Dotyczy to np. oskarżenia Peryklesa w 430/429 r. o korupcję po klęskach wojennych. Z oskarżeniami o korupcję spotykali się także sędziowie, oskarżyciele i świadkowie. Często z zarzutem korupcji spotykali się stratedzy i posłowie, których działalność nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Nierzadko stosowano pomówienia, a jak podają ówczesne źródła: „Najniebezpieczniejsi są ci, którzy mówców oskarżają o przekupstwo. Jeśliby bowiem zarzucali głupotę, to ten, który by nie odniósł sukcesu, odchodziłby z opinią raczej człowieka nierozumnego niż nieuczciwego. Kiedy zaś stawia się zarzut przekupstwa, w razie powodzenia mówcy podejrzenie pozostaje, a w razie niepowodzenia mówca ma opinię nie tylko nieudolnego, ale także nieuczciwego”<sup>14</sup>. Zawodowi mówcy utrzymywali się bowiem z uprawiania polityki, uzyskując poważne niekiedy dochody ze zgłaszania i forsowania na eklezji różnorodnych propozycji. W Atenach spotkać można było też tzw. sykofantów – półprofesjonalnych oskarżycieli, którzy pozywali lub grozili pozwaniem przed sąd, a za wycofanie skargi żądali, stosując szantaż, korzyści materialnych<sup>15</sup>. Często wówczas przekupywano wyborców, a nawet sam Agamemnon wysyłał niewolników, aby rozdawali pieniądze biedakom na Agorze. Szczególne jednak okazje do nadużyć w sądach i na eklezji stwarzało liczenie głosów<sup>16</sup>. Pojawiły się także przypadki korupcji w sporcie przy okazji igrzysk olimpijskich w postaci przekupstwa sędziów i przeciwników sportowych, np. boksera Eupolosa z Tesalii przyłapano w Olimpii na tym, jak płacił za przegraną trzem rywalom, w tym zwycięzcy poprzednich igrzysk<sup>17</sup>.

W starożytnej Grecji karze grzywny w wysokości dziesięciokrotnej wartości łapówki podlegał zarówno przyjmujący korzyść, jak i – przynajmniej teoretycznie – wręczający, zaś w przypadku przekupstwa sędziego obu groziła wedle prawa Drakona kara śmierci<sup>18</sup>. Realizowanie odpowiedzialności za łapownictwo czynne należało jednak do wyjątków mimo zagrożenia teoretycznie surowymi sankcjami, gdyż branie łapówek uchodziło za bardziej karygodne niż ich dawanie. Rozpoczynający kadencję urzędnik oraz sędzia musiał złożyć przysięgę, że „urząd swój pełnić będzie sprawiedliwie, zgodnie z prawami i że darów w związku ze swym urzędem przyjmować nie będzie, jeśliby zaś coś przyjął, posąg ze złota ufunduje”<sup>19</sup>. Prawo ateńskie przewidywało możliwość oskarżenia w drodze doniesienia publicznego o działanie na szkodę państwa lub podczas udzielania przez trybunał sądowy absolutorium ustępującemu urzędnikowi. Na zakończenie roku bowiem wszyscy urzędnicy, którzy mieli do czynienia z funduszami publicznymi, zobowiązani byli do przedstawiania sprawozdania finansowego tzw. logistom<sup>20</sup>.

W starożytnym Rzymie wszystko było do kupienia (*Romae omnia venalia esse*), a o ła-

<sup>14</sup> Cyt. za R. Kulesza, *op. cit.*, s. 104.

<sup>15</sup> K. Szcząska, *Z dziejów korupcji*, PiŻ 1999, nr 8, s. 66.

<sup>16</sup> R. Kulesza, *op. cit.*, s. 148–151.

<sup>17</sup> H. Martenstein, *Igrzyska korupcji*, Forum 2005, nr 3, s. 61.

<sup>18</sup> K. Szcząska, *op. cit.*, s. 25–33. Por. także K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1965, t. I, s. 94 oraz W. Bojarski, *Kara śmierci w prawach antycznych*, Lublin 1996, s. 18.

<sup>19</sup> K. Szcząska, *op. cit.*, s. 66.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 25–33.

pownictwie (*corruptio*) wspomina już Prawo XII tablic, które przewidywało karę śmierci dla przekupnego sędziego. W okresie późniejszym karę za to przestępstwo w stosunku do sędziów złagodzano, ale i tak była ona czterokrotnie wyższa niż wymierzana innym osobom, co jednak nie ograniczyło omawianego zjawiska<sup>21</sup>. W tym czasie także w Rzymie kary wymierzane sprzedajnym sędziom i urzędnikom były surowsze niż te wymierzane osobom wręczającym łapówki. W celu zwalczania korupcji politycznej prawo karało kupowanie głosów w wyborach dziesięcioletnią banicją. W I w. p.n.e. urzędnicy korzystali z nisko opłacanych pomocników zajmujących się pisaniem listów i dokumentów, noszeniem ich do nadawców, obwieszczaniem rozporządzeń, prowadzeniem rachunków, co było nisko opłacane, a jednocześnie pozwalało na uzyskiwanie tzw. *commoda* (wygody), którym to określeniem nazywano łapówki<sup>22</sup>. Sam konsul rzymski Marcus Crassus prowadził podobno niejasne interesy związane z publicznymi robotami budowlanymi<sup>23</sup>.

W II w. p.n.e. z łapownictwa słynął król Numidii Jugurtha. Korumpował on rzymskich dowódców prowadzących przeciwko niemu wojnę w Afryce<sup>24</sup>. Z zarządzającym rzymską prowincją Sycylii Gaiusem Verresem (115–43 n.e.) skazańcy licytowali sposób egzekucji i pochówku za pomocą łapówek. Ci niezasobni dłużej żegnali się z tym światem, a ich groby pozostawiano nieoznaczone. Poza tym dzięki Verresowi, który za odpowiednim wynagrodzeniem zredukował załogę rzymską o połowę, rzymska flota sycylijska uległa w bitwie piratom<sup>25</sup>. Przeciwko łapownictwu występował w słynnych mowach procesowych „Przeciw Verresowi” i „Przeciw Katylinie” rzymski mówca i mąż stanu Cyceron (106–43 r. p.n.e.). Natomiast Juliusz Cezar (100–44 r. p.n.e.), gdy był oblegany przez wierzycieli, których pieniądze wydał na łapówki dla senatorów, aby zostać namiestnikiem, tłumaczył, że wszystko zwróci, jak się odkuje w Hiszpanii<sup>26</sup>. Panowało bowiem przekonanie, że Rzymianin na stanowisku namiestnika prowincji potrzebował trzech lat na to, by stać się szczęśliwym. W pierwszym roku spłacał długi, w drugim wszelkimi sposobami pomnażał swój majątek, zaś w trzecim gromadził środki na przekupienie sędziów po powrocie do Rzymu<sup>27</sup>. O przekupnych sądach senatorskich mówił już zresztą w przemówieniu wygłoszonym w 71 r. p.n.e. wódz rzymski Pompejusz (106–48 r. p.n.e.)<sup>28</sup>.

Bardziej zdecydowanie walką z korupcją zajęli się dopiero rzymscy cesarze, gdyż namiestnicy najbogatszych prowincji stali się dla ich władzy realnym zagrożeniem. Cesarz August porównywał państwo do żebraka, którego obsiadły urzędnicze muchy. Według rzymskiej anegdoty żebrak prosił przechodnia, żeby ich nie odganiał, bo one już się najadły, a w ich miejsce przylecą gorsze – wygłodniałe. Najobszerniej w starożytnym Rzymie regulowało problematykę łapownictwa prawo juliańskie z 59 r. Nie pozbawiło ono jednak całkowicie

<sup>21</sup> M. Surkont, *op. cit.*, s. 10.

<sup>22</sup> E. Wipszycka, *Ani wszystko, ani zawsze, ani od wszystkich*, Res Publica Nowa 1994, nr 7–8, s. 45.

<sup>23</sup> O. Górnioł, *O korupcji gospodarczej i niektórych sposobach jej zwalczania*, PUG 1995, nr 2–3, s. 6.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>25</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej*, Semper, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>26</sup> T. Nałęcz, P. Wroński, *Łapówka bywała cnotą...*, GW z 15 grudnia 2003 r., s. 10.

<sup>27</sup> T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1985, s. 13.

<sup>28</sup> M. Surkont, *op. cit.*, s. 11.

prawa cesarskich urzędników do dochodów na boku. Począwszy od IV w. n.e. ważniejsi dworzanie cesarscy pobierali dochody zwane *suffragium* za rekomendacje kandydatów na urzędy cesarskie<sup>29</sup>. Jak zauważa T. Nałęcz, ten system za pośrednictwem Bizancjum został przejęty przez imperium otomańskie i funkcjonował jeszcze na przełomie XIX i XX wieku, a jego relikty żywe są do dzisiaj. Istnieje teoria, według której skłonność do łapówkarstwa w carskiej Rosji wynikała z tego dziedzictwa historycznego<sup>30</sup>.

Zjawiskom korupcyjnym w czasach antycznych nie oparł się nawet Kościół, co związane było z kupowaniem godności kościelnych, czyli tzw. symonią, mimo iż duchownych w takich przypadkach karano utratą stanowiska, zaś świeckich wykluczano z grona wiernych. E. Wipszycka przytacza oskarżenia św. Bazylego z Cezarei (329–379) pod adresem jednego z biskupów – sufraganów, którzy pobierali opłaty za święcenia, błędnie sądząc, że nie grzeszą, gdyż biorą pieniądze po wyświęceniu, a nie przed ceremonią<sup>31</sup>. Nawet patriarcha Aleksandrii Cyryl uciekał się do łapownictwa w celu przekupienia urzędników oraz służących na dworze cesarza Teodozjusza II<sup>32</sup>. Jednym z powodów, jak się przypuszcza, wprowadzenia celibatu w Kościele było odsunięcie możliwości przenoszenia dóbr materialnych na członków rodzin. Samo bowiem pojęcie nepotyzmu pochodzi od angielskiego słowa „*nephews*” oznaczającego siostrzeńców i bratanków, na których rzecz duchowni z braku własnych rodzin przeznaczali darowizny<sup>33</sup>.

Pod koniec czasów starożytnych w charakterze korzyści wręczano złoto, drogie tkaniny, łoża i stoły biesiadne, podnóżki, kobierce, fotele i krzeselka z kości słoniowej, obrazy, bukiety kwiatów<sup>34</sup>. W średniowieczu łapówkę mógł stanowić zarówno rasowy koń, jak beczulka wina, szczerozłota taca z pomarańczami, kubek talarów, a mniej zamożni frymarczyli nawet wdziękami swoich małżonek<sup>35</sup>. W stosunku do osób niżej postawionych wykorzystywano w celach korupcyjnych tytoń, wino, cukier, najczęściej jednak wódkę, a wielkość „łapowego” zależała także od osoby wręczającego. Dostojnikom wręczano bądź sprzedawano za symboliczną cenę biżuterię, dzieła sztuki, sobolowe futra, konie wyścigowe a nawet użyczano chłopów odrabiających pańszczyznę<sup>36</sup>.

W starożytności i we wczesnym średniowieczu obdarowywanie obcych dygnitarzy uznawano za wyraz szczególnego szacunku dla ich politycznej rangi, zaś obdarowywanie ich służby i dworaków potępiano jako niegodne przekupstwo<sup>37</sup>. We wczesnym średniowieczu z przepisami penalizującymi łapownictwo można się spotkać w *Lex Salica Francorum* (VI w.), *Lex Longobardorum* (VII i VIII w.) oraz *Lex Ribuaria* (VIII w.), a Karol Wielki wysyłał nawet

<sup>29</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej*, Semper, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>30</sup> T. Nałęcz, P. Wroński, *op. cit.*, s. 11.

<sup>31</sup> E. Wipszycka, *Ani wszystko, ani zawsze, ani od wszystkich*, Res Publica Nowa 1994, nr 7–8, s. 45.

<sup>32</sup> T. G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencia 2000, s. 3.

<sup>33</sup> *Upiory korupcji*, Literatura 1996, nr 3, s. 51.

<sup>34</sup> K. Ilski, *Łapówka czy dobrodziejstwo. Nieformalne środki dyplomatyczne w czasach Teodozjusza II*, EOS, Warszawa – Poznań 1996, s. 364.

<sup>35</sup> J. Tazbir, *Sprawiedliwe diabły*, GW z 11 maja 2003 r.

<sup>36</sup> A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861–1917*, Universitas, Kraków 1995, s. 108–112.

<sup>37</sup> A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003, s. 271.

specjalnych wysłanników (*missi dominici*), którzy mieli zwalczać to przestępstwo<sup>38</sup>. W Anglii przeciwko łapownictwu wypowiedziały się Prowizje Oksfordzkie z 1258 r., przewidując za nie nie tylko utratę szlachectwa i stanowiska, ale również bezterminowe więzienie.

W XV w. Gandawa przeznaczala na podarunki 6–14% swoich wydatków<sup>39</sup>. Na początku czasów nowożytnych na ziemiach niemieckich zjawisko łapownictwa penalizowała *Constitutio Criminalis Carolina* z 1532 r. *Carolina* była szeroko recypowana w Europie, w tym w niektórych polskich sądach miejskich. W średniowieczu panowały stosunki feudalne polegające na szczególnych związkach władcy i wasali, które opierały się na lojalności w zamian za darowane przez władcę dobra i przywileje. Natomiast powiązani z interesem władcy, a nie kraju, urzędnicy pobierali opłaty za nadanie określonego tytułu, dzierżawy czy prawa. Dopiero od czasu rewolucji francuskiej umacniało się przekonanie, że państwo jest dobrem wszystkich obywateli<sup>40</sup>. Już jednak w 1497 r. nawet w Rosji statut Iwana III zakazuje wręczania łapówek sędziom, statut Iwana IV z 1550 r. przewiduje odpowiedzialność za sprzedajność diaków, a kodeks cara Aleksieja Michajłowicza *Sobornoje Ułożenje* z 1649 r. zabrania bojarom pełniącym funkcje państwowe oraz m.in. celnikom i przewoźnikom przyjmowania łapówek pod groźbą kary<sup>41</sup>. Sędziów karano w świetle tego kodeksu pozbawieniem stanowiska oraz grzywną w wysokości potrójnej wartości otrzymanej korzyści. Szczególnie surowe kary, włączając karę śmierci, zsyłkę i konfiskatę mienia, za łapownictwo przewidywał ukaz Piotra I z 1723 r., wprowadzając także odpowiedzialność karną przekupujących. Sam jednak Piotr Wielki podczas wojny w 1711 r., kiedy rosyjską armię otoczyły dwa razy liczniejsze wojska tureckie, przekupił dowódcę Turków kosztownościami. Gdy o zajściu dowiedział się sułtan, kazał wlać do gardła chciwego wezyra roztopione złoto<sup>42</sup>.

W średniowieczu sprawowanie urzędu przybierało formę lenna, a wynagrodzeniem urzędnika była część zebranych dla monarchy opłat. We Francji z początkiem XVI w. Franciszek I wprowadził oficjalnie sprzedaż stanowisk przez państwo początkowo w skarbowości a następnie w sądownictwie i wojskowości. Praktykowana była odpłatna rezygnacja ustępującego urzędnika na rzecz osoby trzeciej<sup>43</sup>. Odtąd *Resignation* we francuskim języku prawniczym utożsamia się ze sprzedażą. Wykształciła się też zasada dożywotniego sprawowania urzędów, a od początku XVII w. również ich dziedziczności.

W Anglii nadużycia związane z wyprzedaniem urzędów nastąpiły za pierwszych Stuartów, kiedy to kupujący urząd za milczącym przyzwoleniem oszczędzającego na wynagrodzeniach króla dodatkowo eksploatował podatników, także za Karola I suma osobistych korzyści urzędników sięgała połowy wpływów do kasy państwa<sup>44</sup>. Dopiero reformy premiera Williama Pitta zmniejszyły liczbę posad, wprowadziły jasne kryteria awansów, doprowadziły do ścisłej kontroli urzędniczych finansów. Szczególnie skorumpowana była Anglia w I połowie XVII w., gdzie Francja i Hiszpania angażowały olbrzymie sumy w antypaństwowe spiski.

<sup>38</sup> M. Surkont, *op. cit.*, s. 12.

<sup>39</sup> K. Nowakowski, *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, RPES 1996, nr 2, s. 77.

<sup>40</sup> T. Nałęcz, P. Wroński, *op. cit.*, s. 11.

<sup>41</sup> M. Surkont, *op. cit.*, s. 13.

<sup>42</sup> A. Krajewski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>43</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, PWN, Warszawa 1966, s. 283.

<sup>44</sup> K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne. Raport Fundacji im. Stefana Batorego*, s. 8.

Lord Buckingham brał pieniądze od Hiszpanów i Francuzów za powstrzymanie się od wojny z krajami katolickimi, a od Holendrów za przyrzeczenie rozpoczęcia wojny<sup>45</sup>. W 1621 r. do więzienia z powodu oskarżenia o korupcję trafił nawet kanclerz Anglii Francis Bacon<sup>46</sup>. Ten sam Bacon w swych pismach wymieniał cztery główne wady sprawujących władzę: opieszałość, przekupstwo, opryskliwość (szyderczość, uszczypliwość) oraz uległość rozumianą jako miękkość rodząca odstępstwa od przyjętych reguł i procedur<sup>47</sup>. Jedynie Wenecja w owych czasach zdecydowanie ostro obchodziła się z łapownikami. W połowie XVI w. rezydent wenecki był zgorszony, że w Lombardii urzędnicy mogą przyjmować prezenty. Weneckiemu doży nie pozwalano nawet samemu rozpieczętowywać listów<sup>48</sup>. J. Tazbir przytacza pełne rezygnacji słowa króla angielskiego Jakuba I skierowane do ambasadora państwa dożów w początkach XVII stulecia. Król Jakub stwierdził mianowicie: „Gdybym miał naśladować system waszej republiki i zaczął karać tych, co biorą łapówki, to wkrótce nie zostałby mi ani jeden poddany”<sup>49</sup>.

Szczególne znaczenie w walce z korupcją w ówczesnej Europie zajmuje wystąpienie Marcina Lutra w 1517 r., protestującego w swoich tezach przeciwko próbom przekupienia Pana Boga czyli sprzedawaniu odpustów<sup>50</sup>. W średniowieczu miało też miejsce znane od starożytności kupowanie godności kościelnych. Poglądy Lutra znalazły refleks w surowych zasadach moralnych protestantyzmu co, jak zauważył XIX-wieczny socjolog Max Weber, wpływało na kształtowanie się etyki kapitalizmu.

W Prusach za Fryderyka II racjonalnej organizacji służby cywilnej w oparciu o ideę służby państwu, profesjonalizmu i nieprzekupności podjął się von Stein, co wiązało się ze sprawdzaniem kwalifikacji kandydatów na urzędników oraz stałą kontrolą ich pracy i gospodarki finansowej<sup>51</sup>. We Francji profesjonalną administrację tworzył Napoleon. K. Burnetko zauważa, że o ile w Prusach i Francji państwo absolutystyczne sprzyjało rozwojowi scentralizowanej biurokracji, a społeczeństwo obywatelskie rozwinęło się dopiero później, to w Anglii zasada wolności obywatelskich i odpowiedzialności rządu doprowadziła do wytworzenia się dwóch typów funkcjonariuszy publicznych, a mianowicie polityków oraz na stałe zatrudnianych urzędników. Podobny system funkcjonował od czasów Jeffersona w Ameryce aż po rok 1829, kiedy prezydent Jackson wprowadził dla powiększenia grona zwolenników system łupów<sup>52</sup>.

Funkcjonowanie władzy typu feudalnego w średniowieczu czy klientalnego w epoce wczesnonowożytnej wyjaśnia przedstawiona przez I. Kąkolewskiego koncepcja państwa-przedsiębiorstwa. Ujmuje ona problem władzy z perspektywy wymiany przywilejów i prerogatyw politycznych i ekonomicznych, jako ciągłego procesu ich kupna i sprzedaży, którego istotą jest sprzedaż przez rządzących rządzonej osłony wynikającej z monopolu legalnego używania przemocy. Rządzeni w zamian za tę usługę płacili trybut. Mogli oni z

<sup>45</sup> A. Krajewski, *Pokusa stara jak świat*, Newsweek 2005, nr 48, s. 24.

<sup>46</sup> T. Nałęcz, P. Wroński, *op. cit.*, s. 12.

<sup>47</sup> F. Bacon, *Eseje*, PWN, Warszawa 1959, s. 46–47.

<sup>48</sup> A. Mączak, *Klientela, Nieformalne systemy władzy w Polsce i Europie XVI–XVIII w.*, Warszawa 1994, s. 238.

<sup>49</sup> J. Tazbir, *Trąd...*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>50</sup> T. Nałęcz, P. Wroński, *op. cit.*, s. 12.

<sup>51</sup> K. Burnetko, *op. cit.*, s. 11.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 12.



kolei odsprzedawać udziały swoim klientom<sup>53</sup>. Państwo wczesnonowoczesne traktowane było jako odbicie wielkiej rodziny z władzą suwerenną władcy – ojca rodziny. Tak jak książę dla swych urzędników, także jego urzędnicy dla podwładnych („krewniaków po rozkazie”) powinni być niczym ojcowie rodzin, a powiązania służbowe odbierane były jako tożsame z rodzinnymi, co wykorzystywano w celu wzbogacenia się, tworząc kumoterskie „łańcuchy przyjaźni” umożliwiające awanse na urzędy dworskie, sądowe i ziemskie<sup>54</sup>. Pojawiające się od XVI w. tendencje absolutystyczne towarzyszące hasłom egzekucji dóbr, dla uniknięcia nadmiernego opodatkowania, prowadziły do zdyscyplinowania i upublicznienia wcześniej półprywatnego i skorumpowanego aparatu państwowego w oparciu o etos urzędniczy oraz hierarchię i posłuszeństwo, wykształcenie, a nie pochodzenie czy status majątkowy, wprowadzając kolegialne sprawowanie urzędów, obowiązek regularnej rachunkowości i pisemnych sprawozdań z działalności urzędniczej<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> I. Kąkolewski, *Nadużycia władzy i korupcja w Prusach Książęcych w połowie XVI w. Narodziny państwa wczesnonowoczesnego*, Trio, Warszawa 2000, s. 137.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 176.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 181, 187.