



UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
CENTRUM BADAWCZE POLITYKI PUBLICZNEJ I PROBLEMÓW REGULACYJNYCH



**PORADNIK
DLA JEDNOSTEK
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO**

**FUNKCJONALNA IMPLEMENTACJA
PRZEPISÓW ANTYKORUPCYJNYCH
NA GRUNCIE POLSKIEGO
PRAWA KARNEGO**



UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
CENTRUM BADAWCZE POLITYKI PUBLICZNEJ I PROBLEMÓW REGULACYJNYCH

PORADNIK DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**FUNKCJONALNA IMPLEMENTACJA
PRZEPISÓW ANTYKORUPCYJNYCH
NA GRUNCIE POLSKIEGO
PRAWA KARNEGO**

SPIS ZAWARTOŚCI:

CZĘŚĆ I

Przepisy antykorupcyjne na gruncie polskiego prawa karnego (istota i cechy wspólne), ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie	7
Przestępstwa korupcyjne na gruncie polskiego prawa karnego	9
A. Istota i cechy wspólne.....	9
B. Środki przestępnego oddziaływania (przedmiot łapówki)	10
C. Znamiona czasownikowe przestępstw korupcyjnych.....	12
D. Strona podmiotowa przestępstw korupcyjnych	14
Przepisy antykorupcyjne dla administracji samorządowej w obowiązującym ustawodawstwie.....	15
Wnioski.....	27
Bibliografia	29

CZĘŚĆ II

Ustanowienie, integracja i utrzymanie skutecznego Programu Etyki i Zgodności w Jednostkach Samorządu Terytorialnego

Wprowadzenie	47
Projektowanie regulacji E&Z	49
1. Budowanie programu	50
2. Zgłaszanie i rozwiązywanie incydentów	51
Wnioski.....	57
Aneks.....	59



CZĘŚĆ I

PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE NA GRUNCIE POLSKIEGO PRAWA KARNEGO (ISTOTA I CECHY WSPÓLNE), ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Adw. dr Jarosław Wichura



WPROWADZENIE

Zjawiska o charakterze korupcyjnym istnieją nierozdzielnie wraz z administracją publiczną, w tym także z administracją samorządową. Bez wątplenia reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. stworzyło nowe obszary dla występowania takich nadużyć. Organy samorządu terytorialnego podejmują liczne decyzje, ingerujące w prawa i obowiązki innych osób, co może prowadzić do prawnie niedopuszczalnych zachowań (zmierzających do kształtowania treści wydawanych decyzji z pominięciem unormowań antykorupcyjnych w administracji publicznej).

W polskim systemie prawnym słowo „antykorupcyjny” nie funkcjonuje w pozycji pozwalającej na precyzyjne określenie, które to mianowicie przepisy prawa można określić jako poświęcone zwalczaniu korupcji. Należałoby zatem rozpocząć od zdefiniowania samego słowa „korupcja”, które również nie jest określeniem z zakresu języka prawnego, jednak funkcjonuje zarówno w języku prawnym, jak i potocznym.

Jedynie przykładowo, wskazać należy tylko niektóre z najbardziej rozpowszechnionych definicji zjawiska korupcji:

- „Korupcja to wykorzystanie władzy publicznej dla celów prywatnych”¹;
- „Korupcja jest wadą życia publicznego, polegającą na tym, że rozmaite urzędy i osoby pełniące funkcje publiczne nie wykonują swoich zadań tak, jak zostały one określone”².

Słowo „korupcja” pojawia się już obecnie także w języku prawnym. Przepis art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.) określa, że korupcja w rozumieniu tej ustawy to obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej dla niej samej

lub jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.

Powyżej ujęta definicja korupcji wydaje się odpowiadać czynom opisanym w art. 228 i art. 229 Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), rozumianym jako tzw. łapownictwo bierne i czynne (inaczej sprzedajność i przekupstwo).

Z uwagi na wciąż aktualną problematykę zjawiska korupcji, w tym na płaszczyźnie jednostek samorządu terytorialnego, zagadnienie środków prawnych służących jego marginalizacji zyskuje na aktualności. Na potrzeby niniejszego opracowania zaprezentowano najważniejsze przestępstwa korupcyjne na gruncie polskiego prawa karnego (w tym omówiono ich istotę i cechy wspólne), jak również dokonano przeglądu antykorupcyjnych rozwiązań dla administracji samorządowej w obowiązującym ustawodawstwie.

¹ J.J. Senturia, *Encyclopedia of Social Sciences*, 1993, t. VI, cyt. za: J. Pope, *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 34.

² J. Kurczewski, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] *Korupcja w życiu społecznym*, red. J. Kurczewski, B. Łaciak, Warszawa 2000, s. 157.

PRZESTĘPSTWA KORUPCYJNE NA GRUNCIE POLSKIEGO PRAWA KARNEGO

A. ISTOTA I CECHY WSPÓLNE

Podejmując się wskazania cech wspólnych, łączyących wszystkie kategorie typów przestępstw korupcyjnych, należy wymienić znamiona określające środki przestępnego oddziaływania (czyli przedmiot łapówki), znamiona czynności wykonawczych oraz znamiona strony podmiotowej.

Mówiąc z kolei o istocie przestępczości korupcyjnej, można wyodrębnić trzy najważniejsze ich cechy:

- 1) istnienie podmiotu posiadającego uprawnienie do podjęcia decyzji,
- 2) obowiązek kierowania się przez ten podmiot określonymi kryteriami,
- 3) interakcja pomiędzy podmiotem decyzyjnym a innym podmiotem, polegająca na przyjęciu lub żądaniu przez podmiot decyzyjny nienależnej korzyści w zamian za niezastosowanie kryteriów, którymi powinien kierować się przy podejmowaniu decyzji³.

Wszystkie wymienione cechy posiadać będą dwie kategorie przestępstw korupcyjnych: przestępstwa sprzedajności (art. 228 kk) i przekupstwa (art. 229 kk), które określa się czasami jako przestępstwa korupcyjne *sensu stricto*.



Z kolei do przestępstw korupcyjnych *sensu largo* zaliczyć można przestępstwa sprzedaży wpływów (art. 230 kk) i kupna wpływów (art. 230a kk), polegające na podjęciu się przez określony podmiot, w zamian za nienależną korzyść, pośrednictwa w załatwieniu określonej sprawy, przy powołaniu się na wpływy umożliwiające załatwienie jej w sposób korzystny dla kupującego takie wpływy.

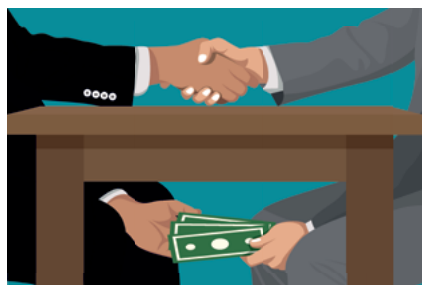
³ Zob. P.C. van Duyne, *Combating Corruption: Acts and Attitudes*, [w:] *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention and Computer Crime. Proceedings of the VI European Colloquium on Crime and Criminal Policy. Helsinki 10–12 December 1998*, red. M. Joutsen, Helsinki 1999, s. 23.

B. ŚRODKI PRZESTĘPNEGO ODDZIAŁYWANIA (przedmiot łapówki)

W prawie karnym ustawodawca wyróżnia trzy rodzaje korzyści, które stanowić mogą tzw. przedmiot łapówki:

- 1) korzyść majątkową;
- 2) korzyść osobistą;
- 3) obietnicę korzyści majątkowej lub osobistej.

W części ogólnej Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. pojawia się szczątkowa definicja „korzyści majątkowej” i „korzyści osobistej” (art. 115 § 4 kk:



„Korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego”).

Nieco inaczej przedmiot łapówki określony jest w niektórych poza-kodeksowych typach przestępstw korupcyjnych, np. art. 128 ustawy Prawo farmaceutyczne z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1381, z późn. zm.) postępuje się sformułowaniem „korzyść materialna”.

W praktyce stosowania przepisów antykorupcyjnych w kontekście zagadnienia przedmiotu łapówki pojawiają się dwie podstawowe kwestie sporne:

- 1) Jak definiować „korzyść”, czyli co pozwala na odróżnienie „korzyści” od „nie-korzyści”?
- 2) Jak rozumieć pojęcia „korzyści majątkowej” i „korzyści osobistej”, jakie są kryteria pozwalające na ich rozgraniczenie?

Odnosząc się do pierwszego pytania, wydaje się, że dla osiągnięcia pożądanego rezultatu wykładni właściwe jest połączenie dwóch kryteriów, których łączne spełnienie jest konieczne dla uznania konkretnego świadczenia za „korzyść” w rozumieniu Kodeksu karnego:

- a) zaspokajanie potrzeby ludzkiej (gdym przyjmującym jest osoba fizyczna) oraz
- b) powstanie dla sprawcy (lub przyjmującego korzyść) sytuacji obiektywnie lepszej aniżeli przed popełnieniem przestępstwa.

Z kolei w kontekście pytania drugiego, należy przyjrzeć się każdej z wymienianych korzyści:

a) „korzyść majątkowa”:

- w rozumieniu Kodeksu karnego to wszelkiego rodzaju rzeczy (ruchome i nieruchomości), o ile posiadają określoną wartość ekonomiczną;
- udzielenie korzyści majątkowej często „ukrywa się” w postaci wszelkiego rodzaju fikcyjnych albo rzeczywistych umów;
- pomocna staje się tzw. metoda dyferencyjna – czy w danej sytuacji doszło do powstania szkody majątkowej?

b) „korzyść osobista”:

- w polskim prawie postugujemy się kryterium „zaspokajanej potrzeby ludzkiej o charakterze niematerialnym”;
- to korzyść w oczach przeciętnego człowieka, a nie tylko korzyść dla poszczególnej jednostki;
- jako przykłady korzyści osobistych wymienia się świadczenia takie jak: udzielenie dodatkowego urlopu, ograniczenie obowiązków, awans służbowy, organizowanie bezpłatnych bankietów, atrakcyjnych wyjazdów.

W końcu odnosząc się do obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej, warto zadać sobie dwa fundamentalne pytania:

1) *W którym momencie mówimy o dokonaniu przestępstwa korupcyjnego: w chwili dotarcia obietnicy do jej adresata, czy też z chwilą jej przyjęcia?*

W doktrynie prawa w większości przyjmuje się, że dokonanie przestępstwa korupcyjnego („obiecuje udzielić korzyści”) następuje z chwilą dotarcia informacji o obietnicy do jej adresata⁴.

2) *W jakich formach może mieć miejsce obietnica korzyści?*

Obietnica udzielenia korzyści może być wyrażona w każdy sposób, a więc i gestem, bo przepisy nie ograniczają znamienia czasownikowego ani co do sposobu, ani co do formy uzewnętrznienia zamiaru uczynienia obietnicy (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt V KKN 105/97, OSP z 1998 r., Nr 3, poz. 68).

⁴ J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz, Tom II*, Warszawa 1987, teza 3 do art. 241, s. 397.

C. ZNAMIONA CZASOWNIKOWE PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Ustawa określająca typ czynu zabronionego musi opisywać czynność, która jest zabroniona (przestępstwa formalne) albo też skutek stanowiący wynik działania sprawcy (przestępstwa materialne). Większość doktryny prawa karnego opowiada się za poglądem, że przestępstwa korupcyjne mają charakter formalny (ustawa opisuje karalne zachowanie, a nie dający się od niego oderwać skutek).

Na potrzeby niniejszego opracowania dokonajmy analizy dla najważniejszych przestępstw korupcyjnych:

1) Sprzedajność (art. 228 kk)

Polski ustawodawca postępuje się dwoma alternatywnie określonymi znamionami czasownikowymi przestępstw sprzedajności, tj. „przyjmuje” oraz „żąda”. Czasowniki te występują w tym samym przepisie Kodeksu karnego i połączzone są spójnikami „lub” czy też „albo”.

» „Przyjmuje”

- w przypadku korzyści majątkowych ich przyjęcie polegać będzie na ich włączeniu do majątku;
- zachowanie osoby „przyjmującej” korzyść (albo jej obietnicę) jest generalnie mniej szkodliwe niż zachowania osoby korzyści takiej (albo jej obietnicy) „żądającej”.

» „Żąda”

- za „żądanie” będzie mogło zostać uznane wyłącznie zachowanie polegające na intensywnym, ostrym domaganiu się korzyści;
- dla realizacji znamienia „żąda” nie jest istotna reakcja osoby, w stosunku do której wysuwane jest żądanie.



2) Przekupstwo i kupno wpływów (art. 229 kk, art. 230a kk)

Ustawodawca posługuje się alternatywnie określonymi znamionami: „udziela” oraz „obiecuje udzielić”. Przedmiotem zachowania sprawcy jest korzyść majątkowa albo korzyść osobista.

» „Udziela”

- udzielenie obejmuje wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego dostarczenia korzyści majątkowej lub osobistej;
- sposób jej udzielenia, dostarczenia uzależniony bywa od postaci korzyści.

» „Obiecuje udzielić”

- może być wyrażona w dowolny sposób, np. gestem, przy czym zadaniem sądu orzekającego będzie stwierdzenie, czy gest taki wyraził zamiar sprawcy i czy jego adresat mógł zrozumieć przekazaną w ten sposób informację jako obietnicę udzielenia korzyści (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt V KKN 105/97, Legalis).

3) Sprzedaż wpływów (art. 230 kk)

Przestępstwa sprzedaży wpływów należą do grupy tzw. przestępstw dwuaktowych. Pierwsza czynność sprawcy polega na powołaniu się na wpływy, druga czynność polega na podjęciu się pośrednictwa „w załatwieniu sprawy”.

» „Powołując się na wpływy”

- poinformowanie przez sprawcę innej osoby, iż dysponuje on określonymi powiązaniem z osobami zatrudnionymi w danej instytucji, w ramach których ma być załatwiona sprawa, na której zależy tej osobie;
- powiązania te nie muszą istnieć w rzeczywistości. Nie jest również konieczne, by miały one charakter bezpośredni.

» „Podjęcie się pośrednictwa”

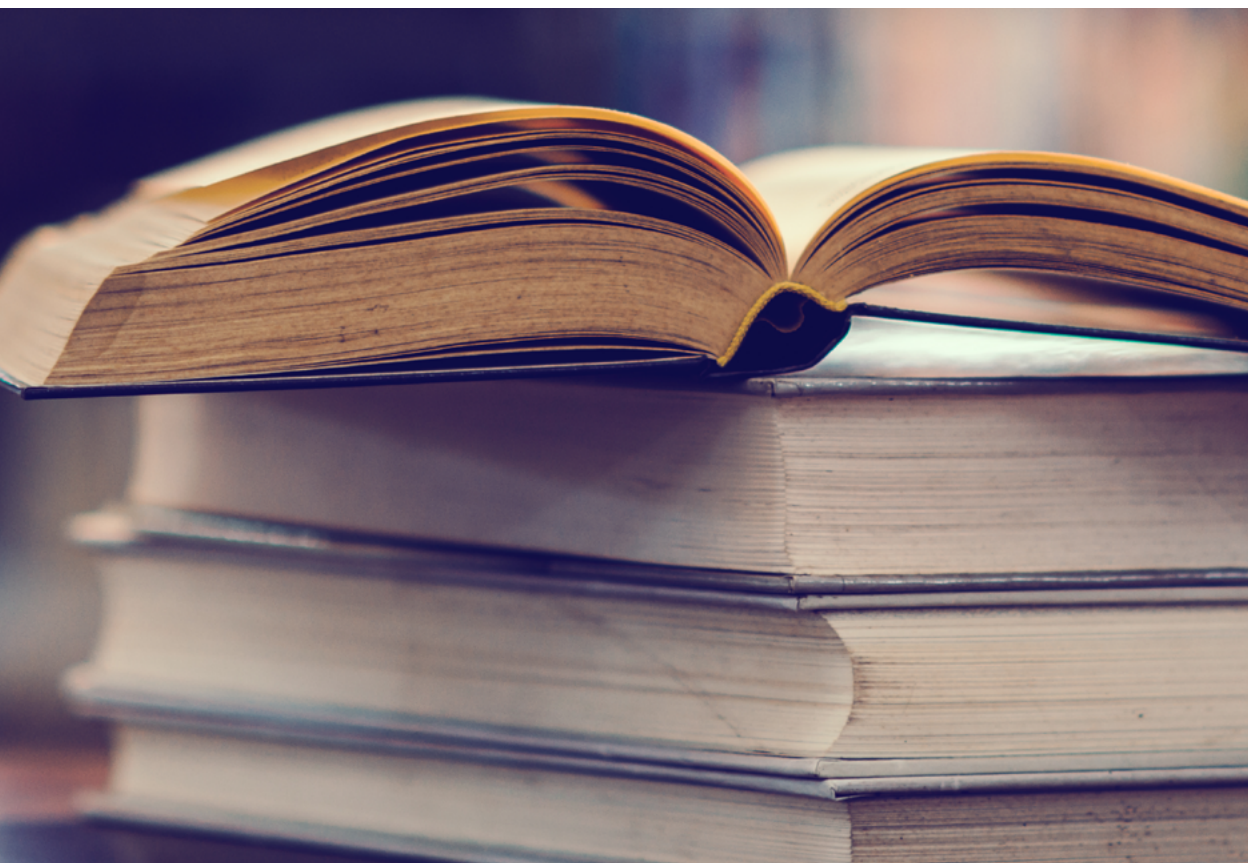
- porozumienie się z inną osobą w sprawie starań, które sprawca poczyni w instytucji, a które miałyby doprowadzić do korzystnego dla osoby zainteresowanej załatwienia sprawy;
- nie ma również znaczenia, czy sprawca faktycznie podjął się pośrednictwa, ani też czy zostanie mu faktycznie udzielona wcześniej obiecana korzyść majątkowa lub osobista.

D. STRONA PODMIOTOWA PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Wszystkie czyny zabronione będące przestępstwami korupcyjnymi należą do kategorii tzw. występków (art. 7 § 3 kk). Zbrodnię można popełnić tylko umyślnie, występki można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi (art. 8 *in fine* kk).

W żadnym z obowiązujących w polskim ustawodawstwie przestępstw korupcyjnych ustawodawca nie wprowadził klauzuli nieumyślności, co oznacza, że wszystkie mogą zostać popełnione wyłącznie umyślnie.

Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi (zamiar bezpośredni i ewentualny, art. 9 § 1 kk). Większość przestępstw korupcyjnych może zostać zatem popełniona zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym.



PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE DLA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W OBOWIĄZUJĄCYM USTAWODAWSTWIE

Zasadniczym aktem prawnym, na podstawie którego zwalczana jest przestępczość korupcyjna w Polsce, jest Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. W kodeksie tym przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych zawarto w rozdziałach: XXIX – *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego* (art. 228–231 kk), XXXI – *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum* (art. 250a kk) oraz XXXVI – *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym* (art. 296–296a, 302, 305 kk).

Na potrzeby niniejszego opracowania już wcześniej omówiono klasyczne formy przestępstw korupcyjnych, jednakże specyfika funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wymaga odniesienia się także do innych istotnych zagadnień oraz regulacji prawnych.

A. PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

Pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność (art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).

Z brzmienia przywołanego przepisu wynikają dwa zakazy:

- 1) pracownik samorządowy powinien powstrzymać się od zajęć dodatkowych realizowanych kosztem obowiązków służbowych (np. w czasie pracy w urzędzie);
- 2) niedozwolone są formy aktywności, stawiające pod znakiem zapytania bezstronność i uczciwość urzędnika.

Nie bez znaczenia pozostaje, że restrykcyjną wykładnię powyższego przepisu przyjmuje Sąd Najwyższy. Sąd ten bowiem stwierdza, że pracownik samorządowy nie powinien podejmować żadnych zajęć podobnych do spraw, które załatwia pracodawca, niezależnie od tego, czy przedmiot działalności dodatkowej pokrywa się z obowiązkami służbowymi pracownika czy też nie (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 134/05, Legalis).



Należy podkreślić, iż obowiązek nadzoru nad przestrzeganiem norm zapobiegających kolizji interesów ciąży na kierowniku jednostki (w tym na wójcie, burmistrzu, prezydencie, staroście oraz marszałku województwa) jako podmiocie, który wykonuje czynności z zakresu prawa pracy.

Pośród pracowników samorządowych wyodrębnia się grono **osób pełniących funkcje publiczne**, wobec których stosuje się odmienne ograniczenia. Do owej kategorii na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne należą wójt, burmistrz, prezydent miasta, ich zastępcy, członkowie zarządów powiatów i województw, skarbnicy, sekretarze oraz osoby wydające decyzje administracyjne, a także osoby, które wprawdzie nie wykonują władztwa publicznego, ale z racji zarządzania majątkiem publicznym zostały włączone do grona pełniących funkcje publiczne (kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, powiatu lub województwa oraz osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających samorządowymi osobami prawnymi).



W czasie pełnienia funkcji publicznej osobom tym nie wolno (art. 4 cyt. ustawy):

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek;
- być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami lub zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym;
- podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć w tych spółkach, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;
- zasiadać w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (powyższe nie dotyczy prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego).



Złamanie zakazów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta skutkuje wygaśnięciem mandatu. Jeżeli natomiast naruszenia dopuścił się członek zarządu województwa lub powiatu, skarbnik albo sekretarz, rada gminy, powiatu lub sejmik wojewódzki podejmują najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał informację o naruszeniu, stosowną uchwałę o odwołaniu takiej osoby.

Osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska nie mogą nadto podjąć zatrudnienia ani wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy (odstępstwo dotyczy wydawania

decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych, ponadto zgody może udzielić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów).

W końcu osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 24m ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.) nie mogą przyjmować jakichkolwiek świadczeń o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść. Zakaz ten rozciąga się nie tylko na czas pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia, ale także na okres 3 lat po zakończeniu.



B. ZASADA JAWNOŚCI W USTAWIE O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Prawo do informacji to prawo do poszukiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji. Należy je także rozumieć jako prawo do bycia poinformowanym i prawo do informowania innych⁵.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 61 wprowadziła prawo każdego obywatela do uzyskiwania wiedzy o sprawach publicznych. Doprecyzowaniem przywołanej regulacji konstytucyjnej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.). Na gruncie przywołanej ustawy, informację publiczną stanowi każda informacja dotycząca działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, jak również działalności innych podmiotów w zakresie publicznej sfery ich działalności, tj. wykonywania zadań władzy publicznej lub gospodarowania mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa.

Podmiot zobowiązany nie może uzależniać udzielenia informacji od wykazania przez zainteresowanego interesu faktycznego lub prawnego (art. 2 ust. 2 cyt. ustawy). Prawo dostępu do informacji publicznej podlega jednak ograniczeniu ze względu na ochronę określonych interesów indywidualnych i zbiorowych. Pierwszeństwo przed prawem do informacji mają bowiem następujące dobra:

- 1) informacje ustawowo chronione (informacje niejawne, tajemnice zawodowe, tajemnica danych osobowych);
- 2) prywatność osoby fizycznej oraz tajemnica przedsiębiorcy.

Kolejno należy wymienić sposoby udostępnienia informacji publicznej:

- 1) poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) na wniosek;
- 3) poprzez wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych urzędzie umożliwiającym zapoznanie się z informacją;
- 4) poprzez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

⁵ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Kontr. Pań. 1997, nr 5, s. 26.

Co jednak istotne, podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej może stosownie do własnego uznania rozszerzyć treść Biuletynu Informacji Publicznej o inne dane, co zwalnia go wówczas z obowiązku udostępniania ich na wniosek.

Informacji publicznej udziela się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 cyt. ustawy). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o nowym terminie, w jakim udostępni informację (nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku). Warto nadmienić, że wówczas kiedy jest to możliwe, informacja udziela się bezzwłocznie (art. 10 ust. 2 cyt. ustawy). Osoba żądająca informacji publicznej ma prawo wskazać formę i sposób udostępnienia tej informacji. Prawo do informacji publicznej obejmuje nie tylko uprawnienie do zapoznania się z nią, ale także możliwość utrwalenia informacji w sposób umożliwiający wielokrotne korzystanie.



C. ZASADA JAWNOŚCI DZIAŁANIA ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, a więc w odniesieniu do samorządów, rad gminnych i powiatów oraz sejmików wojewódzkich są jawne i powszechnie dostępne (art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.). Zasada ta nie obejmuje jednakże organów pomocniczych, których obrady mogą toczyć się w trybie jawnym, o ile wynika to z przepisów prawa lub gdy taką decyzję podejmie sam organ pomocniczy (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30.10.2002 r., sygn. akt II SAB 154/02, LEX nr 137847).

Posiedzenia komisji rady gminy, powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego są otwarte. Na organach, których posiedzenia odbywają się w trybie jawnym, spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiednich środków lokalowych lub technicznych. Co istotne, ograniczenie dostępu do posiedzeń organów władzy z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do dyskryminacji zainteresowanych informacją publiczną. Jawność działalności kolegialnych organów władzy publicznej obejmuje także dostęp do dokumentów rejestrujących ich przebieg (protokołów lub stenogramów). Informację publiczną stanowią również materiały audiowizualne lub teleinformatyczne utrwalone na nośnikach informacji (nośniki te podlegają zatem udostępnieniu).

Zasada jawności głosowania została wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym dopiero nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r. Obecnie mówimy zatem o obowiązywaniu zasady jawności głosowania organów gminy, powiatu i województwa samorządowego.



PLAN

SALE

Product



D. OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez radnych został wprowadzony przez art. 19 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, z mocą obowiązującą od dnia 27 października 2002 r.

Ustawowy obowiązek składania oświadczeń majątkowych odpowiednio mają:

- a) w gminie – radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta (art. 24h ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.);
- b) w powiecie – radny, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty (art. 25c ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.);
- c) w województwie – radny, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (art. 27c ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.).

Informacje zawarte w oświadczeniach są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenia oraz osób, których te informacje dotyczą, a także o miejscu położenia nieruchomości ujawnionych w oświadczeniach. Oświadczenia majątkowe dotyczą majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Osoby, którym złożono oświadczenia majątkowe (przewodniczący rady lub sejmiku, wojewoda, wójt, starosta, marszałek województwa), są obowiązane dokonać analizy danych zawartych w oświadczeniu. W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, osoba, której oświadczenie majątkowe złożono, ma obowiązek wystąpienia do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania składającego oświadczenie wraz z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego.

Radni wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Kolejne oświadczenia majątkowe składają co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji funkcjonariusza samorządowego.





WNIOSKI

Bez wątpienia najważniejszym czynnikiem penalizacji korupcji jest potrzeba ochrony zaufania społecznego wobec decyzji podejmowanych przez uprawnione do tego podmioty w określonych sektorach życia społecznego. Obecność korupcji w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym potwierdzają aktualne dane pochodzące od organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Sytuacje, w których posiadane uprawnienia i zajmowane stanowiska wykorzystywane są przez osoby pełniące funkcje publiczne ze szkodą dla interesu publicznego, nie omijają jednostek samorządu terytorialnego.

Polskie ustawodawstwo obok przepisów sankcjonujących zachowania o charakterze korupcyjnym (przestępstwa opisane w Kodeksie karnym) zawiera także regulacje, których celem jest przede wszystkim ograniczenie samej możliwości wystąpienia tego rodzaju zachowań (m.in. opisywana wcześniej zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego).

Niezależnie od luk w istniejącym ustawodawstwie oraz wątpliwości interpretacyjnych w doktrynie prawa karnego i orzecznictwie sądowym, poważnym problemem wciąż pozostaje egzekwowanie prawa, w szczególności przez organy powołane do pełnienia nadzoru.

Przepisy antykorupcyjne obejmują zakazy, nakazy i ograniczenia adresowane także do pracowników samorządowych oraz radnych jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązki ich i skuteczne egzekwowanie wydają się być w pełni celowe, ze względu na konieczność wyeliminowania sytuacji, które poddawałyby w wątpliwość bezstronność działania funkcjonariuszy samorządowych.



BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE I CZASOPISMA NAUKOWE

- Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz, Tom II*, Warszawa 1987.
- Joutsen M., *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention and Computer Crime. Proceedings of the VI European Colloquium on Crime and Criminal Policy*, Helsinki 1999.
- Kurczewski J., Łaciak B. (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Kontr. Pań. 1997, nr 5.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).
- Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).
- Ustawa Prawo farmaceutyczne z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1381, z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30.10.2002 r., sygn. akt II SAB 154/02, LEX nr 137847.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt V KKN 105/97, OSP z 1998 r., Nr 3, poz. 68.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt V KKN 105/97, Legalis.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 134/05, Legalis.

WYCIĄG WYBRANYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH

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

Art. 228 [Sprzedajność]

§ 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Karze określonej w § 3 podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda.

§ 5. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 6. Karom określonym w § 1-5 podlega odpowiednio także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania.

Art. 229 [Przekupstwo]

§ 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 5. Karom określonym w § 1-4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji.

§ 6. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1-5, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Art. 230 [Płatna protekcja]

§ 1. Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Art. 230a [Płatna protekcja; klauzula nietykalności]

§ 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1 albo w § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Art. 231 [Nadużycie funkcji]

§ 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.

§ 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. 228.

Art. 250a [Nakłanianie do głosowania]

§ 1. Kto, będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób.

§ 3. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 albo w § 3 w związku z § 1 zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i oko-

licznościach jego popełnienia, zanim organ ten o nich się dowiedział, sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może odstąpić od jej wymierzenia.

Art. 296 [Nadużycie zaufania]

§ 1. Kto, będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 1a. Jeżeli sprawca, o którym mowa w § 1, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, spowoduje bezpośrednio niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody majątkowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 1a działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 2 wyrządza szkodę majątkową w wielkich rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 3 działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 4a. Jeżeli pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa, ściganie przestępstwa określonego w § 1a następuje na wniosek pokrzywdzonego.

§ 5. Nie podlega karze, kto przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie naprawił w całości wyrządzoną szkodę.

Art. 296a [Łapownictwo menedżerskie]

§ 1. Kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 302 [Faworyzowanie wierzycieli, łąpownictwo]

§ 1. Kto, w razie grożącej mu niewypłacalności lub upadłości, nie mogąc zaspokoić wszystkich wierzycieli, sptaca lub zabezpiecza tylko niektórych, czym działa na szkodę pozostałych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Kto wierzycielowi udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej za działanie na szkodę innych wierzycieli w związku z postępowaniem upadłościowym lub zmierzającym do zapobiegnięcia upadłości, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 3. Tej samej karze podlega wierzyciel, który w związku z określonym w § 2 postępowaniem przyjmuje korzyść za działanie na szkodę innych wierzycieli albo takiej korzyści żąda.

Art. 305 [Zakłócanie przetargu publicznego]

§ 1. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działającą na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w związku z publicznym przetargiem rozpowszechnia informacje lub przemilcza istotne okoliczności mające znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu albo wchodzi w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany.

§ 3. Jeżeli pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa, ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)

Art. 1 [Informacja publiczna]

1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej „centralnym repozytorium”.

3. Przepisów ustawy w zakresie przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium oraz jej udostępniania w tym repozytorium nie stosuje się do:

1) centralnej bazy danych ksiąg wieczystych, o której mowa w art. 36³ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204);

2) Krajowego Rejestru Karnego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1158);

3) Krajowego Rejestru Sądowego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1500, 1655 i 1798 oraz z 2020 r. poz. 288) oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 tej ustawy;

4) rejestru zastawów, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 2018 r. poz. 2017);

5) Rejestru Należności Publicznoprawnych, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 i 1492).

Art. 2 [Prawo do informacji publicznej]

1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”.

2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Art. 2a (uchylony)

Art. 3 [Zakres prawa do informacji publicznej]

1. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;

2) wglądu do dokumentów urzędowych;

3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

2. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Art. 4 [Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej]

1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

2. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568), oraz partie polityczne.

3. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

Art. 5 [Ograniczenia prawa do informacji publicznej]

1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

1a. (utracił moc)

2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

2a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji.

2b. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji

niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 124, z 2019 r. poz. 1798 oraz z 2021 r. poz. 1598).

3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2-2b, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.

4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw.

Art. 7 [Sposób udostępniania informacji publicznych; nieodpłatność]

1. Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8;

2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11;

3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;

4) udostępniania w centralnym repozytorium.

2. Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15.

Art. 18 [Jawność i dostępność posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej]

1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.

2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

3. Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1.

4. Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

**Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym
z dnia 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 708)**

Art. 1 [Cel ustawy]

1. Tworzy się Centralne Biuro Antykorupcyjne, zwane dalej „CBA”, jako służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

2. Nazwa Centralne Biuro Antykorupcyjne i jej skrót „CBA” przysługuje wyłącznie Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.

3. *(utracił moc)*

3a. Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

4. Działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, w rozumieniu ustawy, jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu:

1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,

2) jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne,

3) przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego

- znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023).

Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.)

Art. 30 [Zakaz wykonywania niektórych zajęć]

1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

Art. 31 [Oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej]

1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej.

2. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik jest obowiązany określić jej charakter. Pracownik ten jest również obowiązany składać odrębne oświadczenia w przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej.

3. Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany złożyć kierownikowi jednostki, w której jest zatrudniony, oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru.

4. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego, o którym mowa w ust. 1, jest nakładana kara upomnienia albo nagany. Przepisy art. 109 § 2 i art. 110-113 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

5. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Art. 32 [Oświadczenie o stanie majątkowym]

1. Na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.

2. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony.

3. Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta.

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.)

Art. 4 [Zakazy] Osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą:
1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2019 r. poz. 2181);

1a) być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami lub zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym;
2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;

- 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek;
- 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2019 r. poz. 1885).

Art. 5 [Sankcje]

1. Naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4, przez osoby:

- 1) wymienione w art. 2 pkt 1-4 stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika;
- 2) wymienione w art. 2 pkt 5 i 7-10 stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska;
- 3) pełniące funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powoduje wygaśnięcie ich mandatu.

2. Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4, narusza osoba, o której mowa w art. 2 pkt 6-6c, z wyłączeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 3-5, odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę.

3. Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4, narusza członek zarządu województwa, powiatu lub związku metropolitalnego, skarbnik województwa, powiatu, gminy lub związku metropolitalnego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo związku metropolitalnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania.

4. Jeżeli członek zarządu województwa, powiatu lub związku metropolitalnego przed dniem wyboru pełnił funkcję, prowadził działalność gospo-

darczą albo posiadał akcje lub udziały, o których mowa w art. 4, jest obowiązany w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć udziały lub akcje.

5. W przypadku niewypełnienia obowiązku przez osobę, o której mowa w ust. 4, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo związku metropolitalnego odwołuje ją najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu terminu, o którym mowa w ust. 4.

6. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w ust. 2-5 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy.

Art. 7 [Okres po zajmowaniu stanowiska]

1. Osoby wymienione w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1-3 i 6-6c nie mogą przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy; nie dotyczy to decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach.

2. W uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów, zwana dalej „komisją”.

3. Komisja rozpatruje sprawy w składach trzyosobowych.

4. Do postępowania przed komisją stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

5. Decyzje komisji są podejmowane w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2, i są ostateczne.

6. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, organizację pracy i skład komisji oraz zasady wynagradzania jej członków.

7. Do osób wymienionych w art. 8 ust. 3 i 4 przepisu ust. 2 nie stosuje się.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.)

Art. 24m [Zakres przyjmowania korzyści majątkowej]

1. Wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz

przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

2. Podmiotem zależnym w rozumieniu ust. 1 jest podmiot, w którym:

1) przedsiębiorca posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w jego organach, także na podstawie porozumień z innymi współnikami i akcjonariuszami;

2) przedsiębiorca jest uprawniony do powoływania albo odwoływania większości członków organów zarządzających podmiotu zależnego;

3) więcej niż połowa członków zarządu przedsiębiorcy jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze w podmiocie pozostającym z przedsiębiorcą w stosunku zależności.

3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy nabycia przedmiotu lub usługi dostępnych w ramach publicznej oferty, a także nie dotyczy przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną.



CZĘŚĆ II

USTANOWIENIE, INTEGRACJA I UTRZYMANIE SKUTECZNEGO PROGRAMU ETYKI I ZGODNOŚCI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

dr hab. Waldemar Wojtasik, prof. UŚ



WPROWADZENIE

Zasady i praktyki dotyczące wysokiej jakości systemów etyki i zgodności E&Z powinny się oprzeć na pięciu krytycznych zasadach programu wysokiej jakości oraz zalecanych technikach stosowanych przez praktyków podczas budowania własnych systemów.

Te pięć zasad to:

1. Strategia: etyka i zgodność są kluczowe dla strategii rozwoju.
2. Zarządzanie ryzykiem: ryzyko związane z etyką i zgodnością jest identyfikowalne, zarządzalne i ograniczalne.
3. Kultura: liderzy na wszystkich poziomach w organizacji budują i utrzymują kulturę uczciwości.
4. Komunikacja: organizacja zachęca, chroni i ceni zgłaszanie obaw i podejrzeń o niewłaściwe postępowanie.
5. Odpowiedzialność: organizacja podejmuje działania i ponosi odpowiedzialność w przypadku wystąpienia wykroczenia.



W formie pytań testujących zagadnienie to można przedstawić w następujący sposób:

- Czy system E&Z jest dobrze zaprojektowany?
- Czy system jest stosowany rzetelnie i w dobrej wierze? Czyli czy program posiada odpowiednie zasoby i jest zdolny do efektywnego funkcjonowania?
- Czy system E&Z działa w praktyce?

PROJEKTOWANIE REGULACJI E&Z

Dobrze zaprojektowany system to nie tylko jasny komunikat, że niewłaściwe postępowanie nie jest tolerowane, bo samo to nie wystarczy. Dobry program obejmuje zasady i procedury (w tym przypisanie odpowiedzialności, szkolenia i zachęty), aby zapewnić pełną integrację zasad E&Z z działalnością operacyjną. Wreszcie, musi być on dostrzegany zarówno przez kierownictwo, jak i szeregowych pracowników. Dobra wiara i upodmiotowienie, w której liderzy mają podejście „rób to, co mówię, a nie tak, jak mówią regulacje” kończy się kulturą tolerancji dla łamania zasad. Postrzeganie, że niewłaściwe postępowanie nie będzie traktowane poważnie, jest prawdopodobnie najważniejszym czynnikiem zniechęcającym pracowników do przeciwstawiania się nieetycznym

praktykom. To z kolei powoduje więcej nadużyć z powodu braku reperkusji dla sprawców i akceptacji zasady, że „tak się tutaj robi”.

Projekt dobrego systemu E&Z musi opierać się na odpowiednich procedurach (które będą unikalne dla danej organizacji), zidentyfikowanych poprzez ocenę ryzyka, które muszą być stale oceniane i ulepszone. Tutaj na pierwszy plan wysuwa się „programowy” wymiar E&Z. Dobre E&Z nie jest jednorazową czynnością, ale stałą i udoskonalaną praktyką.

1. BUDOWANIE PROGRAMU

Programy E&Z powinny być unikalne, ale aby pomóc w ich rozwoju należy zadać kilkanaście kluczowych i uniwersalnych pytań:

- Jak identyfikujesz zagrożenia?
- Czy przydzielasz czas i zasoby odpowiednio do tych konkretnych zagrożeń?
- Czy stale przeglądasz i poprawiasz tę ocenę ryzyka? Czy jest to ciągły proces, a nie jedynie incydentalna aktywność?
- Czy twoje narzędzia i procedury są łatwo dostępne dla wszystkich pracowników, z odpowiednimi oznakowaniami i materiałami offline, jeśli jest to wymagane?
- Czy są napisane w zrozumiały i przystępny sposób, w tym w wielu językach, jeśli jest to potrzebne?
- Czy możesz śledzić, które narzędzia są najczęściej używane przez pracowników i czy wykorzystujesz te dane do ulepszenia programu?
- Kto ponosi odpowiedzialność i rozliczalność za polityki i procesy E&Z?
- Czy specjaliści ds. etyki i zgodności są odpowiednio przeszkoleni?
- Czy niezbędne szkolenia zostały rozszerzone na przykład na menedżerów i szczególnie zagrożone stanowiska?
- Czy niektórzy pracownicy potrzebują dodatkowego, specjalistycznego szkolenia?
- Czy szkolenie jest dostępne, na przykład w wielu językach lub w formacie offline?
- Jak radzisz sobie z przejrzystością i działaniami następczymi w trakcie i po incydencie dotyczącym niewłaściwego postępowania?

2. ZGŁASZANIE I ROZWIĄZYWANIE INCYDENTÓW

Skuteczny i dostępny mechanizm zgłaszania i rozwiązywania incydentów jest podstawą każdego programu E&Z.

Ale paradoksalnie, sygnaliści (a zwłaszcza zewnętrzny sygnalista) są często przedstawiani w negatywnym świetle, na przykład jako niezadowolony pracownik żywiący urazę do swojego pracodawcy.

Podczas gdy popularny wizerunek sygnalisty to ekscentryczny samotnik, prawda jest bardziej prozaiczna: sygnaliści to najczęściej lojalni pracownicy, pasjonaci wysokich standardów, którzy wychodzą poza organizację w ostateczności, gdy nikt nie traktuje ich poważnie.

Istnieją dwa główne czynniki, które powstrzymują pracowników od zabrania głosu: brak pewności co do działania lub strach przed odwetem. Samo istnienie kodeksu postępowania etycznego nie wystarczy, aby temu zaradzić. W organizacjach, w których istnieje rozdźwięk między postępowaniem a kulturą, jest mało prawdopodobne, aby istniała infrastruktura wymagana do umożliwienia przejścia do bardziej pozytywnej kultury. Zwracanie większej uwagi na kodeks postępowania jest bezużyteczne, jeśli dostępne narzędzia do ujawniania i rozwiązywania nieprawidłowości są nieskuteczne lub nie istnieją.





Projektując mechanizmy raportowania i rozwiązywania incydentów, powinno się odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy kanał zgłaszania jest zaprojektowany, ustanowiony i obsługiwany w sposób bezpieczny, zapewniający poufność tożsamości zgłaszającego i dowolnej wymienionej strony?
- Czy rozważyłeś alternatywy dla tradycyjnych listów lub infolinii, które mogą być bardziej dostępne, takie jak anonimowa platforma internetowa?
- Czy osoba zgłaszająca otrzyma potwierdzenie zgłoszenia w odpowiednim terminie, w tym w przypadku zgłoszeń anonimowych?
- Czy kompetentna osoba lub dział monitoruje zgłoszenia? Czy osoba ta może utrzymywać komunikację ze zgłaszającym i udzielać informacji zwrotnych, w tym w przypadku zgłoszeń anonimowych?
- Czy wyznaczona osoba lub dział przeprowadza staranne dochodzenie uzupełniające w sprawie zgłoszenia?
- Czy wyznaczono rozsądny termin na przekazanie informacji zwrotnej od potwierdzenia odbioru?
- Czy twój system zarządzania problemami i ich rozwiązywania dostarcza w czasie rzeczywistym dane na temat stanu toczących się dochodzeń i określonych kategorii incydentów?

Podobne pytania należy zadać, projektując mechanizmy dla konkretnych działań stron trzecich i partnerów zewnętrznych:

- Czy wszystkie lub określony podzbiór powyższych pytań dotyczy również partnerów, dostawców, klientów lub ogółu społeczeństwa?
- W jaki sposób osoby trzecie lub partnerzy zgłaszają tobie niewłaściwe postępowanie i jak podejmujesz działania następcze? Czy ten proces jest jasno komunikowany i dostępny?
- Czy podczas procesu *due diligence* (oceny zgodności) przeprowadzany jest skuteczny proces oceny ryzyka?
- Jak radzisz sobie z zewnętrznym ryzykiem?
- W jaki sposób zostanie zintegrowanych wiele podsystemów E&Z, w różnych częściach organizacji?
- Czy program działa skutecznie?
- Czy program jest przyjmowany ogólnie i oddolnie – czyli zarówno przez kierownictwo, jak i szeregowych pracowników?
- Kto sprawuje nadzór? Jakie ma doświadczenia lub szkolenia, aby zapewnić odpowiednią zdolność nadzoru?



Ciągłe doskonalenie, okresowe testowanie i przegląd

Rzeczywiste wdrożenie kontroli w praktyce z konieczności ujawni obszary ryzyka i potencjalne korekty. Działalność organizacji zmienia się z czasem, podobnie jak środowiska, w których działa, charakter jej otoczenia, przepisy regulujące jej działania oraz obowiązujące standardy. W związku z tym organy kontro-

lne sprawdzają, czy organizacja zaangażowała się w znaczące wysiłki w celu przeglądu swojego programu zgodności i upewnienia się, że nie jest on przestarzały. Podobna myśl przyświeca projektowanym w Polsce nowym regulacjom Ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione.

Kultura

Rola E&Z w kulturze transparentności jest coraz bardziej rozumiana nie tylko przez specjalistów ds. etyki i zgodności, ale także przez prawodawców. Wszystkie strony uznają teraz, że funkcja ta odgrywa kluczową rolę w pomaganiu JST w poruszaniu się po wodach uprzedzeń, różnorodności i równości. Wykonywanie absolutnego minimum wymaganego do zapewnienia zgodności z prawem już nie wystarcza, ponieważ organi-

zacje są zmuszane przez samych pracowników, władze polityczne i otoczenie do przyspieszenia i przyjęcia podejścia opartego na wielu interesariuszach, które służy zarówno celom społecznym, jak i wymaganiom obywateli. W związku z tym funkcja systemów E&Z posiada potężną rolę w organizacji, docierając do każdego pracownika i, jeśli zostanie odpowiednio wykorzystana, stanie się potężnym narzędziem zarządzania strategicznego.

Droga do skutecznego systemu E&Z

Każdy system E&Z musi z natury być ewoluującym, „żywym” projektem, zarówno reaktywnym, jak i proaktywnym w swojej naturze. Musi być wystarczająco elastyczny, aby odpowiadać na nowe wyzwania, a jednocześnie być zbudowany na dogłębnym zrozumieniu współczesnego krajobrazu zagrożeń nieetycznych działań. Poniżej została zamieszczona lista kontrolna pytań, na których odpowiedzi pomogą w rozwoju programu E&Z oraz wskażą, czy program etyki i zgodności spełnia wskazanych na początku tego dokumentu pięć zasad i praktyk wysokiej jakości programów E&Z.

1. Strategia: czy etyka i zgodność są uznawane za kluczowe dla strategii rozwoju?
2. Zarządzanie ryzykiem: czy ryzyka dotyczące etyki i zgodności są identyfikowane i aktywnie zarządzane?
3. Kultura: czy liderzy na wszystkich poziomach w organizacji zgadzają się i rozumieją, jak budować i utrzymywać kulturę uczciwości?
4. Komunikacja: czy organizacja zachęca, chroni i ceni zgłaszanie obaw i podejrzeń nadużyć?
5. Odpowiedzialność: czy organizacja podejmuje działania i ponosi odpowiedzialność w przypadku wystąpienia wykroczenia?



WNIOSKI

- System E&Z jest częścią szerszego systemu etyki biznesu i kontroli wewnętrznej.
- Szczegółowo najczęściej dotyczy polityki zapobiegania przekupstwu (łapówki) i promowania dobrych praktyk w relacjach z funkcjonariuszami publicznymi oraz partnerami z otoczenia.
- Wskazuje podmioty odpowiedzialne za określone grupy przeciwdziałania
 - np. kontrola wewnętrzna procedury, szkolenia pracowników, informacje dla partnerów zewnętrznych. To ważne, aby każdy wiedział, za co jest odpowiedzialny, zamiast „wszyscy przeciwdziałamy korupcji”.
- Pokazuje, co zrobić, jeśli np. pracownikowi zostanie coś zaoferowane (np. mały prezent), albo kiedy pracownik nie jest pewien, czy dane zachowanie jest w porządku. Zwykle wskazuje się osobę, której należy to zgłosić lub sposób, w jaki zgłasza się wątpliwości, aby otrzymać pomoc.
- Wyraźnie wskazuje, co jest zakazane i opisuje sankcje (nie określają jedynie, co jest etyczne i nieetyczne, ale jakie zachowania są zakazane i jaka jest za nie sankcja).
- Formułuje oczekiwania zarządzających.
- Różnicuje sposób działania ze względu na przedmiot podejmowanych decyzji, np. przy dużych przedsięwzięciach można wprowadzić formularz oceny ryzyka korupcyjnego, który działa praktycznie (ocena, diagnoza, oczekiwane skutki), który działa także prewencyjnie, wzmacniając świadomość, ukazując partnerom, klientom i pracownikom, że system E&Z jest istotną częścią filozofii prowadzonego działania.

Modelowa struktura systemu E&Z, w skład której wchodzić muszą:

1. Cele polityki E&Z.
2. Akty prawa i dokumenty wewnętrzne, na których oparty jest system.
3. Definicje określić pojawiających się w systemie E&Z, wynikające z przywoływanych dokumentów i aktów prawnych.
4. Strategia z podziałem na obszary (poziomy, departamenty, ścieżki).
5. Oznaczenie czerwonymi flagami w strukturze procesów decyzyjnych miejsc szczególnie narażonych na ryzyko zachowań nieetycznych.
6. Kategoryzacja stanowisk ze względu na potencjalne ryzyko zachowań nieetycznych.
7. Zbiór dokumentów służących realizacji polityki E&Z (np. wzór zgłoszenia podejrzenia wystąpienia zjawiska korupcyjnego, deklaracji braku konfliktu interesów, zobowiązanie do powstrzymania się od działalności konkurencyjnej itp.).
8. Opis i implementacja procedur systemu E&Z.
9. Stworzenie i implementacja narzędzi praktycznej ochrony - np. formularz oceny ryzyk korupcyjnych.
10. Stworzenie systemu szkoleń dostosowanego do poszczególnych kategorii stanowisk zagrożonych wystąpieniem zjawisk nieetycznych.
11. Opis sankcji przewidywanych za podjęcie działań nieetycznych.

ANEKS

a. Lista kontrolna szczegółowych pytań, na które efektywny program E&Z powinien odpowiedzieć

Ograniczenie ryzyk:

1. Jak rozpoznajesz zagrożenia?
2. Czy przydzielasz czas i zasoby odpowiednio do tych konkretnych zagrożeń?
3. Czy stale przeglądasz i zmieniasz ocenę ryzyk? Czy jest to ciągły proces, a nie tylko działanie incydentalne?

Warunki i procedury:

1. Czy twoje zasady i procedury są łatwo dostępne dla wszystkich pracowników, w razie potrzeby z odpowiednimi oznakowaniami i materiałami offline?
2. Czy są napisane w zrozumiałym i przystępnym sposób, w tym w wielu językach, jeśli jest to potrzebne?
3. Czy możesz śledzić, które zasady są najczęściej używane przez pracowników i czy używasz tych danych do ulepszania programu E&Z?
4. Kto ponosi odpowiedzialność i rozliczalność za polityki i procesy?

Zgłaszanie i rozwiązywanie incydentów:

1. Czy kanał zgłaszania jest zaprojektowany, ustanowiony i obsługiwany w sposób bezpieczny, zapewniający poufność tożsamości zgłaszającego i każdej wymienionej strony?
2. Czy rozważyłeś alternatywy lub technologie dla tradycyjnych infolinii, które mogłyby być bardziej dostępne?

3. Czy osoba zgłaszająca otrzyma potwierdzenie zgłoszenia w odpowiednim terminie (nawet zgłaszający anonimowy)?
4. Czy kompetentna osoba lub dział monitoruje zgłoszenia? Czy ta osoba może utrzymywać komunikację ze zgłaszającym i udzielać informacji zwrotnych (nawet anonimowym zgłaszającym)?
5. Czy wyznaczona osoba lub dział przeprowadza staranne dochodzenie w sprawie zgłoszenia?
6. Czy wyznaczono rozsądny termin na przekazanie informacji zwrotnej?
7. Czy twój system zarządzania sprawami i ich rozwiązywania dostarcza w czasie rzeczywistym danych na temat stanu toczących się dochodzeń i określonych kategorii incydentów?

Szkolenia i komunikacja:

1. Czy specjaliści ds. E&Z są odpowiednio przeszkoleni?
2. Czy szkolenia muszą być rozszerzone poza E&Z, na przykład na menedżerów lub określone funkcje?
3. Czy niektórzy pracownicy potrzebują specjalistycznego szkolenia?
4. Czy szkolenie jest dostępne, na przykład w wielu językach lub w formie offline, dla pracowników nie online?
5. Jak radzisz sobie z przejrzystością i działaniami następczymi w trakcie i po incydencie dotyczącym niewłaściwego postępowania?
6. Czy informujesz pracowników, gdy członek personelu zostaje zwolniony z powodu niewłaściwego postępowania?
7. Czy pracownicy rozumieją proces zgłaszania i dochodzenia?

Ekosystemy stron trzecich i partnerów:

1. Czy wszystkie lub określony podzbiór powyższych pytań dotyczy również partnerów, dostawców, klientów lub ogółu społeczeństwa?
2. W jaki sposób osoby trzecie lub partnerzy zgłaszają ci niewłaściwe postępowanie i jak się z nimi postępuje? Czy ten proces jest jasno komunikowany i dostępny?

Czy program działa skutecznie?

1. Czy program jest przyjmowany ogólnie i oddolnie (przez kierownictwo i szeregowych pracowników)?
2. Kto sprawuje nadzór nad programem E&Z? Jakiego mają doświadczenia lub szkolenie, aby zapewnić odpowiednią zdolność nadzoru?

b. Lista potencjalnych ryzyk: „Czerwone flagi”

Poniżej znajduje się lista możliwych sygnałów ostrzegawczych, które mogą budzić wątpliwości wynikające z obowiązujących przepisów antykorupcyjnych. Lista nie jest zamknięta i służy wyłącznie do celów ilustracyjnych – powinna zostać uzupełniona o obszary specyficzne dla każdego obszaru aktywności:

- osoba trzecia angażuje się w niewłaściwe praktyki biznesowe lub została o to oskarżona;
- osoba trzecia ma reputację płacenia łapówek lub wymaga, aby łapówki były jej wręczane lub ma reputację mającej „specjalne relacje” z urzędnikami państwowymi;
- osoba trzecia nalega na otrzymanie prowizji lub opłaty przed zobowiązaniem się do podpisania umowy lub pełnienia funkcji lub procesu decyzyjnego;
- osoba trzecia żąda zapłaty prowizji lub opłaty i/lub odmawia podpisania formalnej umowy lub dostarczenia faktury lub paragonu za dokonaną płatność;
- istnieje brak przejrzystości w ewidencji kosztów i księgowości powiązanej osoby lub innej odpowiedniej strony trzeciej;
- istnieje brak dokumentów lub zapisów dotyczących spotkań lub decyzji;
- ujawniono w stosownych przypadkach odejście od zwykłych procedur przetargowych/umownych;
- nie są przestrzegane procedury lub wytyczne;
- odmowa uzgodnienia w umowach postanowień o zakazie korupcji;
- odmowa uzgodnienia w umowach postanowień o zakazie konfliktu interesów;
- oświadczenia, które powinny zwrócić uwagę, takie jak agent chwalcący się swoimi powiązaniem lub zalecający, aby nie pytać, w jaki sposób jest w stanie osiągnąć swoje cele;
- osoba trzecia żąda dokonania płatności do kraju lub lokalizacji geograficznej innej niż miejsce zamieszkania lub prowadzenia działalności przez osobę trzecią;
- osoba trzecia żąda nieoczekiwanej dodatkowej opłaty lub prowizji w celu „ułatwienia” usługi;

- osoba trzecia żąda wystawnych rozrywek lub prezentów przed rozpoczęciem lub kontynuowaniem negocjacji umownych lub świadczeniem usług;
- strona trzecia żąda dokonania płatności w celu „przeoczenia” potencjalnych naruszeń prawa;
- strona trzecia prosi o zapewnienie zatrudnienia lub innej korzyści przyjacielowi lub krewnemu;
- osoba trzecia odmawia przedstawienia warunków uzgodnionych na piśmie;
- strona trzecia prosi lub wymaga korzystania z agenta, pośrednika, konsultanta, dystrybutora lub dostawcy, który nie jest zwykle używany lub znany;
- osoba trzecia oferuje niezwykle hojny prezent lub hojną gościnność.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
CENTRUM BADAWCZE POLITYKI PUBLICZNEJ I PROBLEMÓW REGULACYJNYCH

**Działania badawcze wsparte ze środków
przyznanych w ramach programu
Inicjatywa Doskonałości Badawczej
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach**



UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
CENTRUM BADAWCZE POLITYKI PUBLICZNEJ I PROBLEMÓW REGULACYJNYCH

**Działania badawcze wsparte ze środków
przyznanych w ramach programu
Inicjatywa Doskonałości Badawczej
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach**

**Publikacja w otwartym dostępie na licencji
Uznanie autorstwa 3.0 Polska
(CC BY 3.0 PL)**