

KORUPCJA POLITYCZNA

Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy
wybieranych w wyborach powszechnych



KORUPCJA POLITYCZNA

**Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy
wybieranych w wyborach powszechnych**



Warszawa 2016

ISBN 978-83-932954-5-6

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

Opracowanie graficzne, skład i druk

Biznes Druk

ul. Zaborowska 3a lok. 90

01-462 Warszawa

Nakład 5000 egz.

SPIS TREŚCI

	Wprowadzenie	5
● ● ●	1. Czym jest korupcja	7
● ● ●	2. Podstawowe czyny korupcyjne	9
● ● ●	3. Czym jest korupcja polityczna	11
● ● ●	4. Jak powinien postępować przedstawiciel władzy	13
● ● ●	5. Czego zabrania się przedstawicielowi władzy	18
● ● ●	6. Jaką rolę w przeciwdziałaniu korupcji odgrywa przywódca polityczny	22
● ● ●	7. Jak przedstawiciel władzy powinien wypełniać oświadczenia majątkowe	25
● ● ●	8. O przyjęciu jakich korzyści powinien poinformować przedstawiciel władzy	32
● ● ●	9. Jak przedstawiciel władzy może uniknąć konfliktu interesów	34
● ● ●	10. Jak przedstawiciel władzy powinien postępować z lobbystami	36
● ● ●	11. Niezrealizowane zalecenia Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) dotyczące parlamentarzystów	38
	Najważniejsze pojęcia	40
	Wybór literatury	43

WPROWADZENIE

Politycy to grupa zawodowa szczególnie zobowiązana do rygorystycznego przestrzegania standardów etycznych i do uczciwości. Wyniki badań opinii obywateli jednak jednoznacznie wskazują, że przedstawiciele władzy nie cieszą się dużym zaufaniem społecznym¹. Politycy nie zawsze zachowują się bezstronnie i rzetelnie. Co więcej, niejednokrotnie ich postępowanie jest nie tylko nieetyczne, ale również niezgodne z prawem. Jednym z działań wbrew prawu jest korupcja.

W 2013 roku Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO)² opublikowała raport dotyczący zapobiegania korupcji w trzech grupach zawodowych w Polsce: członków parlamentu, sędziów i prokuratorów. We wnioskach GRECO uznała, że spośród szesnastu wskazań Polskazaadowa-lająco zrealizowała lub

zadziałała w trzech przypadkach. Siedem zaleceń wypełniła jedynie częściowo. Sześć zadań zaś pozostało niewypełnionych. Jednym z nich jest zmiana mechanizmu przestrzegania przez parlamentarzystów zasad etyki³.



¹ Według wyników badań CBOS funkcje związane z polityką i sprawowaniem władzy zajmują najniższą pozycję w hierarchii prestiżu zawodów. Zob. *Prestiż zawodów. Komunikat z badań CBOS*, BS/164/2013, Warszawa 2013.

² Grupa Państw Przeciwko Korupcji została powołana w 1999 roku przez Radę Europy. GRECO monitoruje zgodność działań państw członkowskich z antykorupcyjnymi standardami Rady.

³ *Czwarta runda oceny. Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów, Raport Zgodności – Polska – przyjęty przez GRECO podczas 66 posiedzenia plenarnego (Strasbourg, 8–12 grudnia 2014)*, Rada Europy, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4%282014%291_Poland_PL.pdf, dostęp 4.04.2016.

Niniejsza publikacja wskazuje przedstawicielom władzy – w tym przywódcom politycznym – sposób postępowania zgodny ze standardami etycznymi i przepisami prawa, a także przypomina o wybranych zachowaniach prawnie zabronionych. Adresatami publikacji są więc wszystkie osoby zaangażowane bezpośrednio lub pośrednio w proces, w którym obywatele wybierają swoich przedstawicieli do organów władzy. W szczególności należy wymienić tu:

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów i senatorów, polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz radnych gmin, powiatów i sejmików województw. Zawarte w publikacji wskazówki są również adresowane do kandydatów ubiegających się o wymienione urzędy i mandaty, a także członków gremiów politycznych oraz wszystkich osób uprawnionych do głosowania w wyborach i referendach.

Adresatami niniejszej publikacji są przedstawiciele organów władzy wybierani w wyborach powszechnych⁴, w tym kandydaci, na niżej wymienione stanowiska i funkcje:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	1
posłowie do Parlamentu Europejskiego	51
senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej	100
posłowie Rzeczypospolitej Polskiej	460
prezydenci miast	107
burmistrzowie	806
wójtowie	1565
radni gmin, powiatów, województw	46 797

49 887

⁴ Wskazane wartości liczbowe zostały zaczerpnięte ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej dostępnej pod adresem www.pkw.gov.pl.

1. CZYM JEST KORUPCJA

Korupcja jest – ogólnie rzecz ujmując – nadużywaniem stanowiska lub funkcji dla osiągnięcia prywatnych korzyści.

Można rozpatrywać to zjawisko na dwóch płaszczyznach: prawnej, pojmowanej jako działanie naruszające przepisy prawa, oraz etycznej, rozumianej jako nieuczciwe zachowanie.



CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE JEST SŁUŻBĄ SPECJALNĄ DO SPRAW ZWALCZANIA KORUPCJI W ŻYCIU PUBLICZNYM I GOSPODARCZYM, A TAKŻE DO ZWALCZANIA DZIAŁALNOŚCI GODZĄCEJ W INTERESY EKONOMICZNE PAŃSTWA⁵

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.).



Przeciwdziałanie korupcji powinno zatem obejmować zarówno kwestie prawne, jak i etyczne, ponieważ uczciwe postępowanie przedstawicieli władzy:

- ▶ wpływa na pozycję polityczną, społeczną i gospodarczą państwa,
- ▶ powoduje wzrost zaufania obywateli do państwa,
- ▶ umożliwia wzrost zdolności państwa do organizowania życia zbiorowego,
- ▶ usprawnia działania instytucji państwowych i samorządowych,
- ▶ zapewnia instytucjonalny ład państwa,
- ▶ wpływa na działalność na rzecz dobra wspólnego,
- ▶ pozwala wzmocnić konkurencyjność państwa na arenie międzynarodowej,
- ▶ zapobiega stratom w mieniu państwowym.

W ustawie o CBA (art. 1 ust. 3a) korupcja została zdefiniowana jako „czyn:

- ▶ 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;
- ▶ 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;

- ▶ 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 pracującej 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 odważenie;
- ▶ 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 odważenie”⁶.

2. PODSTAWOWE CZYNY KORUPCYJNE

Sprzedajność urzędnicza⁷ (według art. 228 Kodeksu karnego⁸) polega na:

- ▶ przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy,
- ▶ przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa,
- ▶ uzależnieniu wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy,
- ▶ żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, w związku z pełnieniem funkcji publicznej.

Przekupstwo (według art. 229 Kodeksu karnego) polega na:

- ▶ udzieleniu albo obiecaniu udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji,



⁶ Tamże.

⁷ Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015, s. 9, www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Wskaz%C3%B3wki%20antykorupcyjne%20dla%20urz%C4%99dnik%C3%B3w%202015.pdf, dostęp 8.04.2016.

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

- skłonieniu osoby pełniącej funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udzieleniu albo złożeniu obietnicy udzielenia takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa,
- udzieleniu albo złożeniu obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji.

Płatna protekcja (według art. 230 Kodeksu karnego) polega na:

- podjęciu się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę poprzez powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywoływanie przekonania innej osoby lub utwierdzenie ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów.

Czynna płatna protekcja, zwana też handlem wpływami (według art. 230a Kodeksu karnego), polega na:

- udzieleniu albo złożeniu obietnicy udzielenia 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 wywarcu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji.

Nadużycie władzy (według art. 231 Kodeksu karnego) polega na:

- działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków,
- działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, by osiągnąć korzyść majątkową lub osobistą,
- nieumyślnym przekroczeniu swoich uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków, jeśli wyrządzona szkoda jest istotna.

3. CZYM JEST KORUPCJA POLITYCZNA

Korupcją polityczną określa się czyny korupcyjne z udziałem przedstawicieli władzy. Termin *polityczna* odnosi się do polityki rozumianej jako uczestniczenie w sprawowaniu władzy albo wywieraniu wpływu na jej podział. Z etycznego punktu widzenia z korupcją polityczną mamy do czynienia wtedy, gdy osoby politycznie zaangażowane zachowują się nieuczciwie.

Zjawisko to dotyczy wielu sfer działalności politycznej, w szczególności przebiegu wyborów i referendum ogólnokrajowych oraz lokalnych.

Korupcja polityczna jest najczęściej powiązana z:

- wpływaniem na przebieg wyborów i referendum,
- powoływaniem się na wpływy w instytucjach państwowych i samorządowych,
- przyznawaniem korzystnych kontraktów lub stanowisk,
- konfliktem interesów,
- nepotyzmem,
- kumoterstwem,
- finansowaniem partii politycznych,
- uprzywilejowanym traktowaniem niektórych podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia sobie w nich intratnego stanowiska po upływie kadencji,
- przywłaszczeniem i sprzeniewierzeniem mienia publicznego,
- przestępczością zorganizowaną.



Uchwała
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 15 marca 2007 r.
w sprawie korupcji politycznej⁹

„Senat Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza niedopuszczalność korupcji politycznej będącej wykorzystywaniem własnej lub grupowej pozycji politycznej dla przysporzenia sobie lub tej grupie sprzecznie z prawem i zasadami powszechnie obowiązującego porządku etycznego – korzyści majątkowej, osobistej lub grupowej.

Spółeczeństwo w toku przemian ustrojowych po roku 1989 boleśnie doświadczyło i doświadcza tej formy korupcji.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza potrzebę kontroli sposobu nabywania majątku i zakresu pozyskiwania korzyści majątkowych przez osoby i grupy korzystające z preferencji politycznych i ujawniania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne osób, które dopuściły się korupcji politycznej.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do Centralnego Biura Antykorupcyjnego i innych uprawnionych podmiotów o uruchomienie wobec już ujawnionych faktów korupcji politycznej działań rewindykacji majątkowej, zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niestusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych¹⁰.



**W 2007 ROKU SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
PRZYJĄŁ WYŻEJ WYMIONĄ UCHWAŁĘ JAKO
WYRAZ SPRZECIWU WOBEC KORUPCJI POLITYCZNEJ**

⁹ M.P. z 2007 r. Nr 19, poz. 228.

¹⁰ Dz.U. z 1990 r. Nr 44, poz. 255, z późn. zm.

4. JAK POWINIEN POSTĘPOWAĆ PRZEDSTAWICIEL WŁADZY

Działaj zgodnie z przepisami prawa i zasadami etyki

Polska jest państwem prawa, którego obywatele są zobowiązani do działania na podstawie i w granicach prawa zgodnie z zasadą praworządności. Zasada ta obejmuje wszelkie obowiązujące normy prawne, w tym również te, które wynikają z wewnętrznych aktów normatywnych. Ponieważ nie jest możliwe objęcie przepisami całego obszaru życia społecznego, prawo może nie przystawać w pełni do bieżącej sytuacji i nie zawsze rozwiązuje konkretne przypadki. Gdy nie ma odpowiedniego przepisu prawnego lub prawo pozwala na pewną dowolność w działaniu, powinniśmy posłużyć się odpowiednimi standardami etycznymi, bo tylko ich przestrzeganie gwarantuje społeczeństwu właściwe funkcjonowanie.

Do najważniejszych wartości etycznych zalicza się: uczciwość, lojalność, prawość, rzetelność, bezstronność i szacunek wobec ludzi. Posiadanie tych wartości jest istotne ze względu na dobro wspólne oraz pełnienie służebnej roli państwa i jego organów wobec obywateli.

Zachęcaj innych do przestrzegania prawa i zasad etyki

Niniejsza publikacja stanowi swoistego rodzaju apel do wszystkich przedstawicieli władzy, aby zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym kierowali się wartościami etycznymi. Działalność polityczna związana jest bezpośrednio z wykonywaniem władzy nad obywatelami, dlatego powinniśmy stanowić przykład dla innych.

Przyczyniaj się do wzrostu zaufania obywateli do państwa

Zaufanie obywateli to przekonanie, że działania państwa i jego organów są wiarygodne, a przedstawiciele kraju mają umiejętności i wiedzę, którą potrafią

wykorzystać na rzecz dobra wspólnego. Dzięki temu przekonaniu obywatele powinni mieć poczucie, iż działanie państwa jest słuszne i zgodne z prawem. Możemy więc przyczynić się do wzrostu zaufania obywateli do państwa poprzez przestrzeganie prawa i zasad etyki. Spadek zaufania społecznego jest bowiem z reguły skutkiem naruszenia prawa i ignorowania wartości etycznych, takich jak uczciwość, równość i sprawiedliwość przez polityków oraz funkcjonariuszy publicznych.

Bądź bezstronny, nie faworyzuj jakiegokolwiek podmiotu lub osoby prywatnej

Niełatwym zadaniem, stojącym przed przedstawicielem władzy, jest rozdzielenie kontaktów służbowych i prywatnych. Trudno jest odmówić pomocy rodzinie lub znajomemu. Pamiętajmy jednak, że relacje prywatne nie mogą wpływać na sposób wykonywania obowiązków służbowych. Osoby sprawujące władzę powinny

sprawdzać, czy prywatne interesy ich lub ich bliskich nie pozostają w konflikcie z obowiązkami służbowymi. Zauważony konflikt interesów zaś powinny niezwłocznie rozwiązać.

Chroń mienie publiczne i wykorzystuj je zgodnie z przeznaczeniem

Mieniem publicznym jest masa majątkowa, będąca własnością Skarbu Państwa. Wejście w posiadanie lub użytkowanie mienia publicznego nie oznacza, iż staje się ono nasze. Zarządzając publiczną własnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, możemy być posądzeni o nieetyczne zachowanie albo możemy popełnić przestępstwo przywłaszczenia bądź sprzeniewierzenia. Dlatego należy wykorzystywać mienie publiczne tylko w takim celu, w jakim zostało nam powierzone.

Nie wykorzystuj pełnionej funkcji publicznej do osiągania jakichkolwiek korzyści materialnych lub osobistych ani nie zachowuj się w sposób wskazujący na chęć uzyskania takich korzyści

W wielu przypadkach korupcja zaczyna się od drobnych prezentów. Przedstawiciel władzy o nieposzlakowanej opinii nie przyjmuje żadnych korzyści. Odmowa ich przyjęcia pozwala pozostać uczciwym i wolnym. Jest to o wiele więcej warte niż jakakolwiek korzyść. Tylko wyraźne rozdzielenie interesów osobistych i służbowych zapewnia swobodę podejmowania decyzji. Przyjmowanie prezentów tę swobodę ogranicza.

Chroń informacje uzyskane w związku z wykonywaniem funkcji publicznej

W działalności politycznej możemy zapoznać się z informacjami, które dla wielu podmiotów mogą być niezwykle ważne. W wielu przypadkach jesteśmy zobowiązani do zachowania tajemnicy. Powinniśmy ponadto niezwłocznie odstąpić od działania, jeżeli wiązałoby się ono ze sprzecznym z prawem wykorzystaniem informacji uzyskanych w związku z pełnieniem funkcji lub sprawowaniem urzędu. Nie możemy również wykorzystywać tego typu danych do osiągnięcia własnych celów.

Bądź lojalny wobec funkcji lub urzędów, które pełnisz lub piastujesz

Przedstawiciel władzy często musi sprostać wymaganiom stawianym chociażby przez przepisy prawa, wyborców, przedsiębiorców lub państwo. Wymogi te niekiedy powodują konflikt, który musi być indywidualnie rozstrzygany przez osobę pełniącą daną funkcję lub piastującą dany urząd. Polityk powinien przy tym przestrzegać norm etycznych, ponieważ dobre funkcjonowanie państwa zależy w znacznym stopniu od właściwego postępowania przedstawicieli władzy. W dużej mierze, dzięki uczciwości urzędników i osób pełniących publiczne funkcje, ich poczuciu służby i lojalności wobec Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i państwa, zostaje utrzymany ład publiczny w państwie.

Zawiadamiaj właściwe organy o wszelkich przypadkach naruszenia prawa

Spółeczny obowiązek zawiadomienia o popełnionym przestępstwie ściganym z urzędu spoczywa na każdym obywatelu¹¹. Pomimo że niezgłoszenie wybranych czynów zabronionych pociąga za sobą sankcje karne, to, mając na uwadze fakt, iż Polska jest państwem prawa, zaleca się zawiadomienie o każdym naruszeniu prawa. W szczególności dotyczy to przestępstw związanych z przebiegiem wyborów, referendum ogólnokrajowych oraz referendum lokalnych, a także każdego przekroczenia prawa powodującego spadek zaufania obywateli do państwa.

Przestrzegaj zasady równości wobec prawa, która zapewnia jednakowe szanse wszystkim obywatelom, niezależnie od przynależności narodowościowej, etnicznej, rasowej i wyznaniowej

Zasada równości wobec prawa dotyczy wszystkich osób podlegających polskiemu prawu. Zgodnie z tą zasadą, wszystkie osoby mają być traktowane równo, a więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących czy faworyzujących,

w tym przedstawiciele władzy. Oznacza to, że politycy i osoby sprawujące publiczne funkcje nie powinni stawiać się ponad prawem. Ponadto powinni równo traktować wszystkich obywateli. Z tej zasady wynika także zakaz dyskryminacji politycznej, społecznej i gospodarczej.

Przestrzegaj zasad współżycia społecznego i kultury osobistej

Zasady współżycia społecznego to zespół nieuregulowanych prawnie norm postępowania, których celem jest ochrona powszechnie akceptowanych wartości, na przykład prawości czy uczciwości. Z kolei zasady kultury osobistej to normy zachowań człowieka, które w różnych sytuacjach życiowych są postrzegane jako dobre. Należy postępować zgodnie z wymienionymi zasadami, by w ten sposób budować zaufanie społeczne do przedstawicieli władzy.

Strzeż dziedzictwa narodowego

Dobra takie jak tradycja, kultura, słowem – dziedzictwo narodowe oraz jego świadomość są materialnym i duchowym dorobkiem Narodu Polskiego. Jest to nadrzędna i ponadczasowa wartość dla pokoleń, bogactwo Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli, a także świadectwo ich tożsamości i udziału w dorobku dziedzictwa światowego. Dlatego w działalności politycznej powinniśmy chronić dziedzictwo narodowe.

Szanuj godność ludzką

Godność to poczucie własnej wartości człowieka i oczekiwanie szacunku ze strony innych ludzi. W Konstytucji została zawarta zasada ochrony godności, z której wynika zakaz podejmowania przez kogokolwiek jakichkolwiek działań mogących ją naruszyć lub choćby tylko ograniczyć. Przedstawiciele władzy są więc nie tylko zobligowani do poszanowania godności człowieka – nienaruszania jej swoimi działaniami, ale też i do jej ochrony – stworzenia systemu procedur, prawnych nakazów i zakazów, zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom. Politycy powinni również tworzyć odpowiednie warunki sprzyjające zachowaniu godności.

¹¹ Zob. art. 240 Kodeksu karnego.

5. CZEGO ZABRANIA SIĘ PRZEDSTAWICIELOWI WŁADZY

W polskim prawie karnym istnieje szereg przepisów, których przedmiotem ochrony jest prawidłowość i legalność przebiegu wyborów i referendum¹². Przepisy te

chronią referenda (ogólnokrajowe i lokalne) oraz wybory: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu

Czyny korupcyjne, dotyczące przebiegu wyborów lub referendów ogólnokrajowych oraz referendów lokalnych, polegają na:

- ▶ przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo żądaniu takiej korzyści za głosowanie w określony sposób przez osoby uprawnione do głosowania,
- ▶ udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób bądź za głosowanie w określony sposób,
- ▶ udzielaniu albo przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata,
- ▶ udzielaniu pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą.

¹² Przepisy karne przewidujące odpowiedzialność za zachowania korupcyjne i okółokorupcyjne związane z przebiegiem wyborów lub referendów ogólnokrajowych oraz referendów lokalnych zostały uregulowane w:

- art. 228–230a Kodeksu karnego,
- art. 494–516 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.),
- art. 80–88 Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 318),
- art. 68–74 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 400).

Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta, rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Mimo że przepisy karne chroniące przebieg wyborów i referendów nie zawsze są adresowane bezpośrednio do przedstawicieli władzy, to jednak pośrednio ich dotyczą. Niejednokrotnie może się bowiem zdarzyć, że osoby zaangażowane w politykę podlegają do złamania prawa albo pomagają je naruszyć. Mogą działać wspólnie lub porozumiewać się z innymi osobami. Mogą również kierować innymi osobami dopuszczającymi się czynów zabronionych. Przepisy przewidują też sytuację, w której ktoś poleca innej osobie

popęlnienie przestępstwa, wykorzystując uzależnienie tej osoby od siebie.

Poniżej przedstawiamy katalog wybranych zachowań prawnie zabronionych, określonych w polskim prawie karnym związanym z przebiegiem wyborów lub referendów ogólnokrajowych oraz referendów lokalnych. Omówiliśmy czyny korupcyjne i okółokorupcyjne (występujące najczęściej wraz z czynami korupcyjnymi lub w ich następstwie).

Wymienione zachowania to przestępstwa lub wykroczenia, za popełnienie których sprawca podlega odpowiednio: karze grzywny, aresztu, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności.

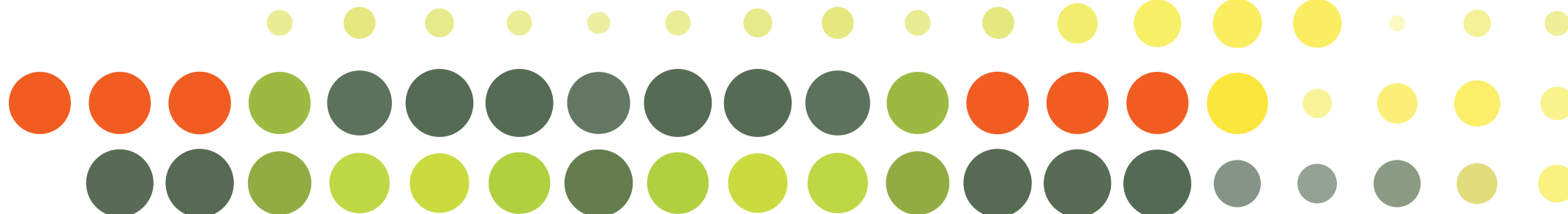


Czyny okołokorupcyjne, dotyczące przebiegu wyborów, polegają na:

- organizowaniu loterii fantowych lub innego rodzaju gier losowych albo konkursów, w których nagrodami są pieniądze lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych podczas prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz komitetów wyborczych, kandydata albo kandydatów,
- podawaniu lub dostarczaniu, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napojów alkoholowych, nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia tychże napojów,
- udzielaniu komitetowi wyborczemu organizacji albo komitetowi wyborczemu wyborców bądź przyjmowaniu w imieniu tych komitetów korzyści majątkowej pochodzącej z innego źródła niż od obywatela polskiego na stałe mieszkającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- udzielaniu komitetowi wyborczemu partii politycznej albo koalicyjnemu komitetowi wyborczemu bądź przyjmowaniu w imieniu tych komitetów korzyści majątkowej z innego źródła niż z funduszu wyborczego partii politycznej tworzącej komitet wyborczy tejże partii lub z funduszy wyborczych partii będących w koalicyjnym Komitecie wyborczym,
- dokonywaniu czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego, gdy osoba popełniająca ten czyn nie jest obywatelem polskim posiadającym stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
- udzielaniu komitetowi wyborczemu lub przyjmowaniu w jego imieniu korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, innej niż nieodpłatne usługi polegające na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych, przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne w związku z wyborami.

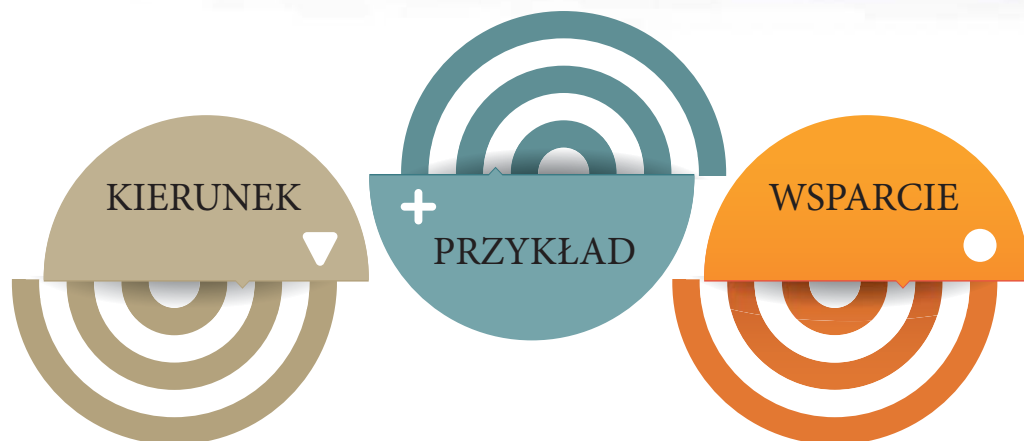
Czyny okołokorupcyjne, dotyczące przebiegu referendum ogólnokrajowych oraz lokalnych, polegają na:

- organizowaniu w ramach prowadzonej kampanii referendalnej gier losowych lub konkursów, w których nagrodami są pieniądze lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych,
- podawaniu lub dostarczaniu napojów alkoholowych w ramach prowadzonej kampanii referendalnej albo w trakcie referendum.

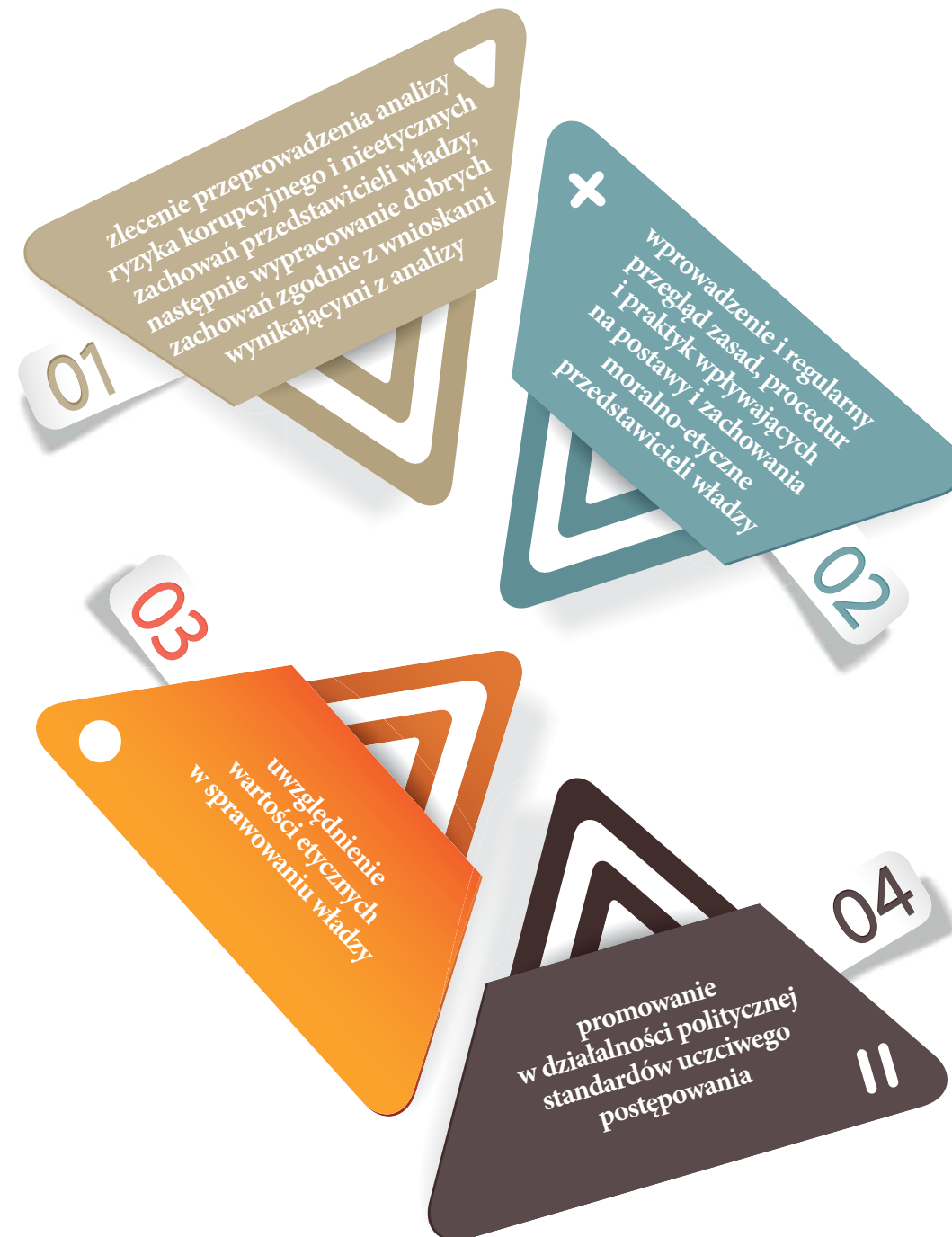


6. JAKĄ ROLĘ W PRZECIWDZIAŁANIU KORUPCJI ODGRYWA PRZYWÓDCA POLITYCZNY

Przywódcy polityczni mogą odegrać ogromną rolę w przeciwdziałaniu korupcji, co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, stanowią przykład nie tylko dla członków swojej formacji politycznej, ale i wszystkich obywateli. Po drugie, wyznaczają kierunki działalności politycznej, w tym polityki antykorupcyjnej. Wreszcie po trzecie, udzielają niezwykle istotnego w walce z korupcją wsparcia politycznego.



PODEJMIJ PRÓBĘ KSZTAŁTOWANIA POSTAW I ZACHOWAŃ MORALNO-ETYCZNYCH PRZEDSTAWICIELI WŁADZY. MOŻESZ TO OSIĄGNĄĆ POPRZECZ:



W PRZECIWDZIAŁANIU KORUPCJI UWZGLĘDNIJ NASTĘPUJĄCE WSKAZÓWKI:



7. JAK PRZEDSTAWICIEL WŁADZY POWINIEN WYPEŁNIAĆ OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE

Dzięki objętym stanowiskom lub funkcjom przedstawiciele władzy mają możliwość wydatkowania środków publicznych albo wpływania na sposób ich wydatkowania. Należą więc do grupy osób, które są szczególnie narażone na ryzyko korupcji.

By zminimalizować to ryzyko, wprowadzono wiele rozwiązań, w tym obowiązki składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne.

Oświadczenia majątkowe pozwalają – w określonym zakresie – kontrolować, czy

przedstawiciele władzy nie wykorzystują objętych stanowisk lub funkcji do czerpania korzyści osobistych i majątkowych niezgodnie z prawem. W szczególności zwraca się uwagę na czerpanie korzyści z czynów korupcyjnych. Można więc stwierdzić, że oświadczenia majątkowe przyczyniają się nie tylko do przeciwdziałania korupcji, ale również pozytywnie wpływają na przejrzystość życia publicznego, a w konsekwencji zwiększają poziom zaufania do przedstawicieli władzy.

Przedstawicielom władzy powinno wręcz zależeć na rzetelnym wypełnianiu oświadczeń majątkowych.



Przy wypełnianiu oświadczenia majątkowego weź pod uwagę poniższe wskazówki:

- ▶ Wypełnij i złóż oświadczenie majątkowe w związku z:
 - objęciem danej funkcji lub stanowiska,
 - corocznym obowiązkiem, do dnia 30 kwietnia (z wyjątkiem urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – do dnia 31 marca), według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, jeśli pełnisz daną funkcję lub zajmujesz dane stanowisko,
 - zwolnieniem danej funkcji lub stanowiska.
- ▶ Wskaż powód złożenia oświadczenia:
 - objęcie stanowiska lub funkcji,
 - zwolnienie stanowiska lub funkcji,
 - koniec roku.
- ▶ Uwzględnij majątek współmałżonka, jeśli nie posiadacie rozdzielności majątkowej.
- ▶ Wskaż przychód i dochód z prowadzonej działalności rolnej, w tym również dochody uzyskane z tytułu dopłat obszarowych lub dotacji do produkcji rolnej.
- ▶ Ujawnij uzyskane dochody i przychody oraz źródła ich pochodzenia, w tym dokładną wysokość zgromadzonych na rachunkach i w gotówce środków pieniężnych w walucie polskiej i obcej.
- ▶ Uwzględnij nieruchomości, papiery wartościowe, jednostki funduszy inwestycyjnych i ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, a także środki zgromadzone na indywidualnych kontach emerytalnych.
- ▶ Ujawnij zasoby pieniężne zgromadzone przez współmałżonka.
- ▶ Ujawnij fakt posiadania akcji bądź udziałów w spółkach cywilnych i handlowych.
- ▶ Ujawnij fakt członkostwa w organach fundacji.



OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE STANOWIĄ FORMĘ SPOŁECZNEJ KONTROLI UCZCIWOŚCI PRZEDSTAWICIELI WŁADZY

Jednym z zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych. Poniżej zamieszczono wskazówki, opracowane na podstawie najczęściej występujących nieprawidłowości ujawnionych przez

funkcjonariuszy CBA podczas kontroli. Zalecenia te nie uwzględniają wszystkich możliwych nieprawidłowości, ale dostosowanie się do nich pozwoli uniknąć najczęstszych błędów przy wypełnianiu oświadczeń.



PRZEJRZYSTOŚĆ W ŻYCIU PUBLICZNYM JEST GWARANCJĄ REALIZACJI ZASAD DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA

W Polsce obowiązek składania oświadczeń majątkowych spoczywa na kilkuset tysiącach osób pełniących funkcje publiczne, w tym na: Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej, posłach i senatorach

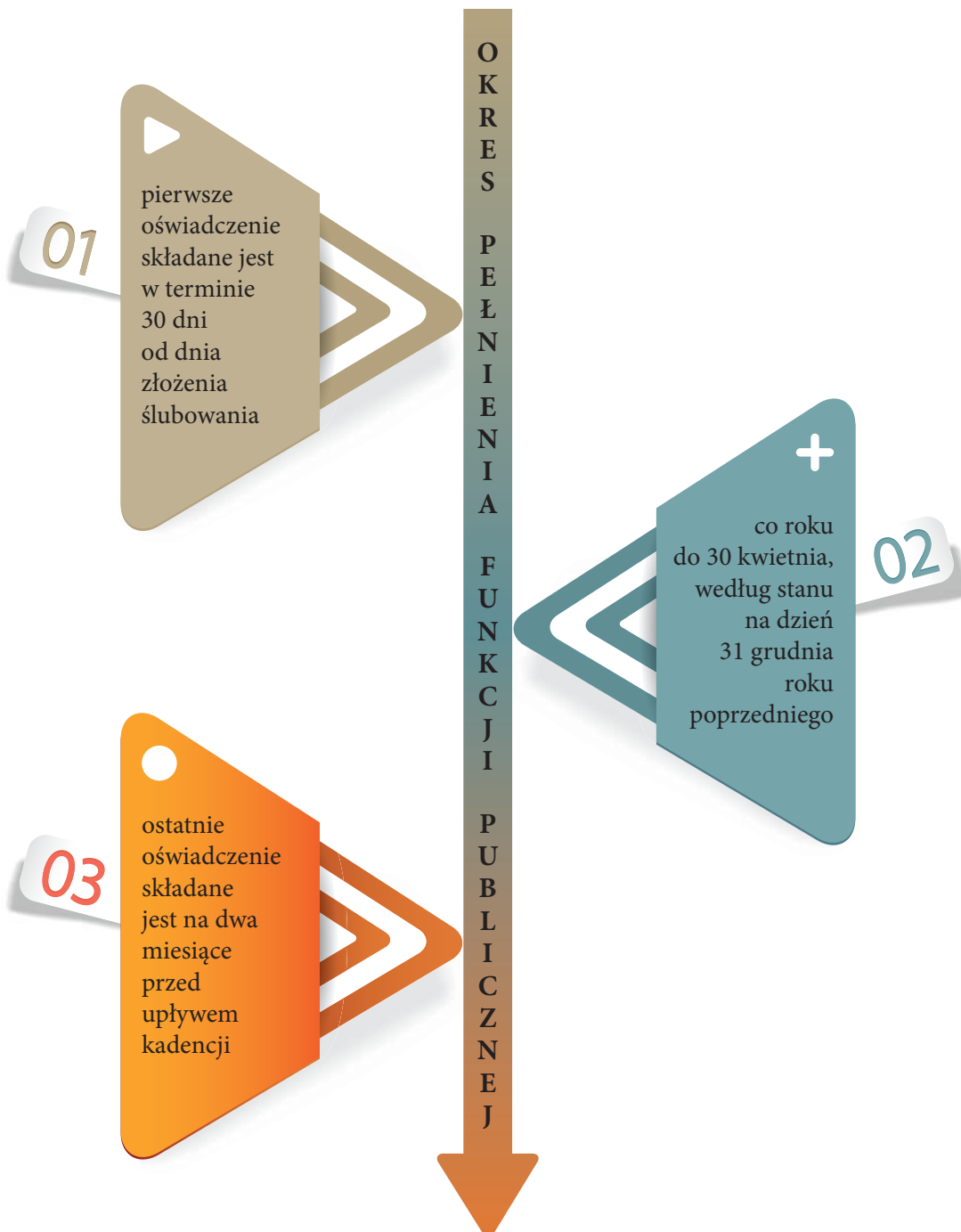
Rzeczypospolitej Polskiej, polskich posłach do Parlamentu Europejskiego, wójtach, burmistrzach i prezydentach miast oraz radnych gmin, powiatów i sejmików województw.



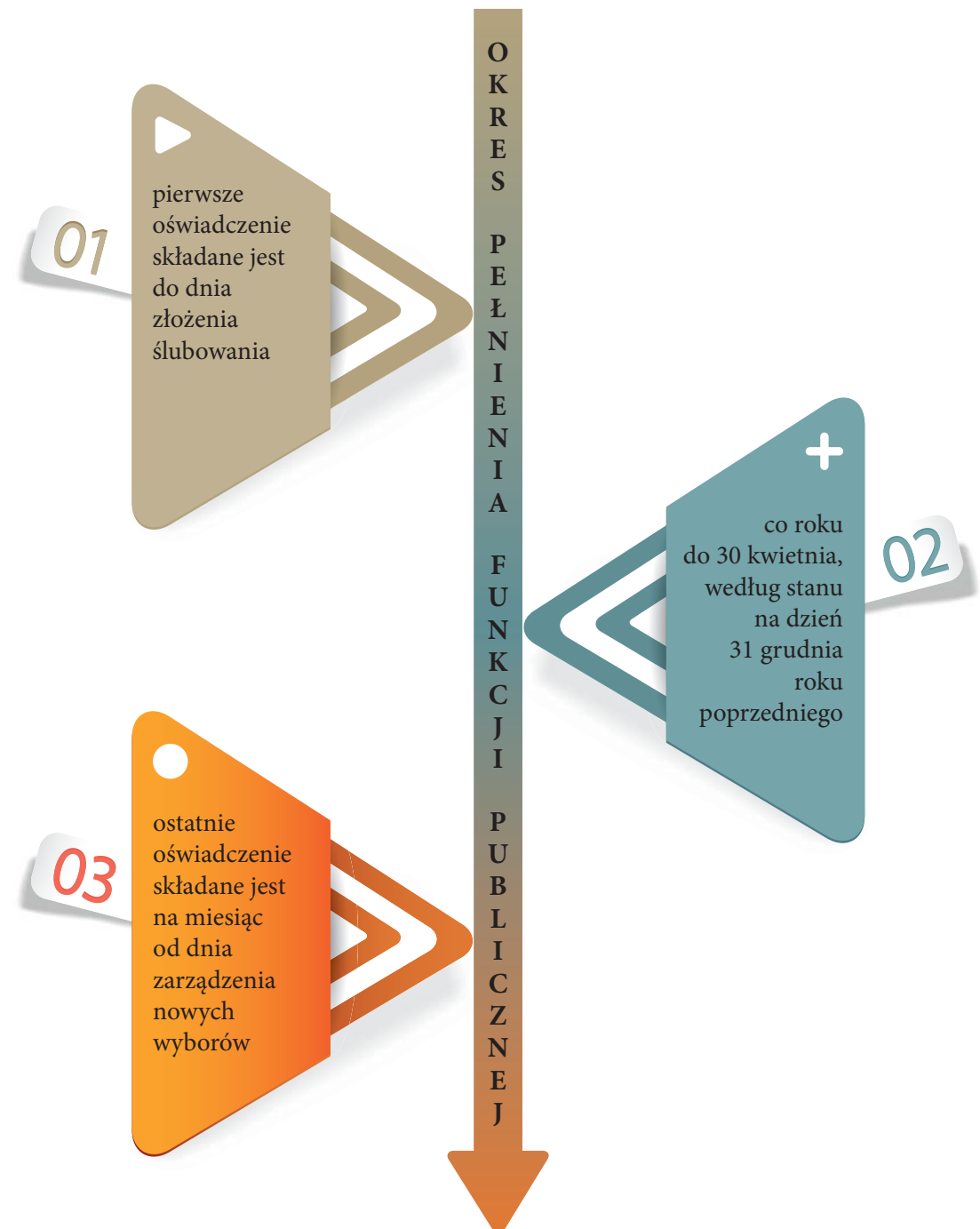
CBA JEST KOMÓRKĄ PAŃSTWA POWOŁANĄ DO GWARANTOWANIA ŁADU INSTYTUCJONALNEGO PAŃSTWA ORAZ NADZOROWANIA POSTĘPOWANIA ZGODNEGO Z PRAWEM ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ I ICH PRZEDSTAWICIELI¹³

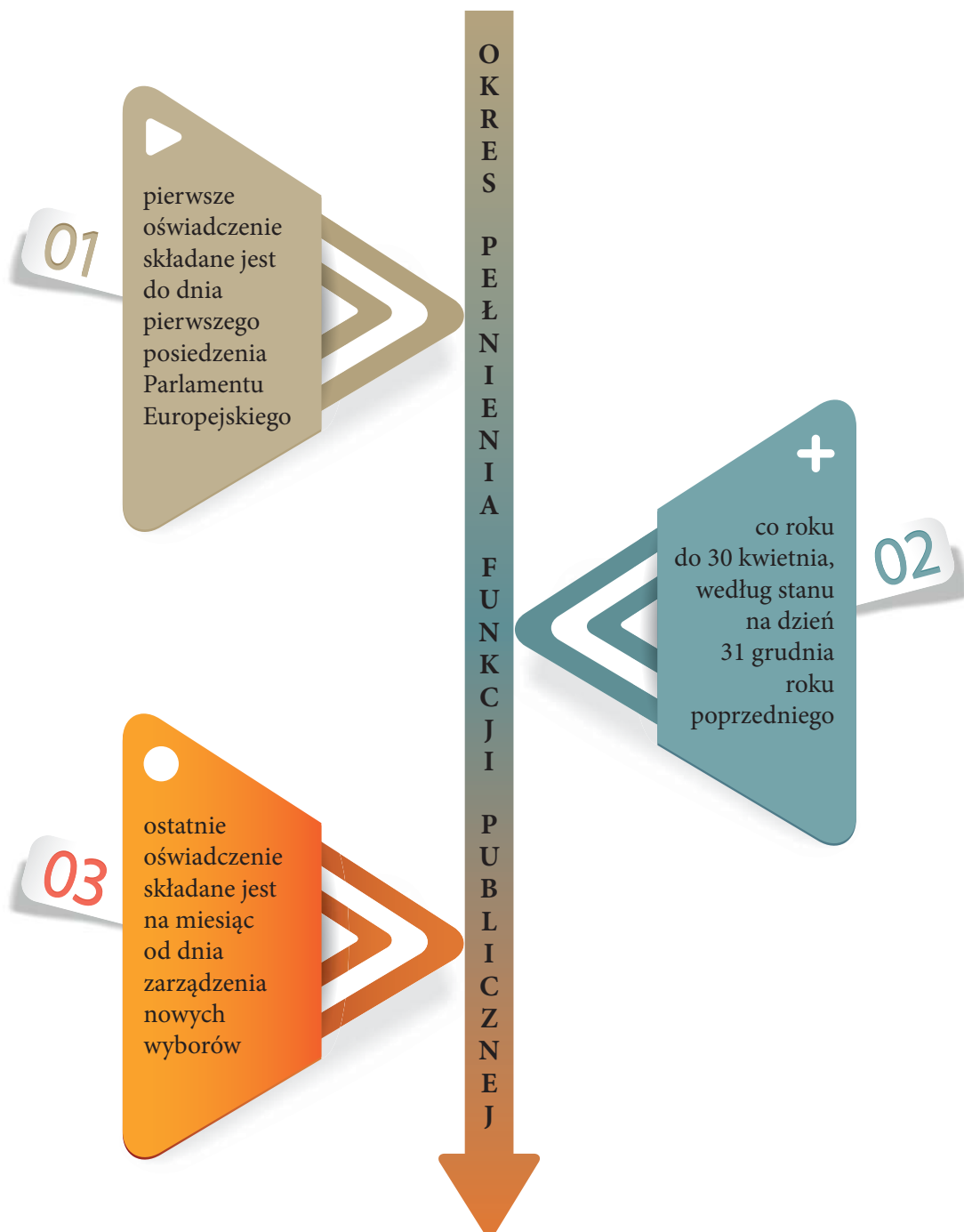
¹³ Por. Uzasadnienie projektu Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Sejm RP V kadencji, nr druku 275.

PRZYKŁAD (RADNY, WÓJT, BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA):



PRZYKŁAD (POSEŁ, SENATOR):



PRZYKŁAD (EUROPOSEŁ):

- ▶ Wykaż mienie nabyte w drodze przetargu, bez względu na upływ czasu, od:
 - Skarbu Państwa,
 - innej państwowej osoby prawnej,
 - jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków,
 - komunalnej osoby prawnej (dotyczy samorządu terytorialnego).
- ▶ Ujawnij pełnioną funkcję w organach spółek handlowych:
 - członka zarządu,
 - członka rady nadzorczej,
 - członka komisji rewizyjnej.
- ▶ Ujawnij posiadane pełnomocnictwa do występowania w imieniu osób prowadzących działalność gospodarczą, nawet w sytuacji, gdy pełnomocnictwo to nie jest realizowane.
- ▶ Wpisz wszystkie składniki mienia, którego wartość przekracza kwotę 10 000 złotych, w tym: meble, biżuterię, również zegarki, dzieła sztuki, sprzęt RTV i AGD, urządzenia i maszyny, obiekty niezwiązane trwale z gruntem (np. domki kempingowe) itp.
- ▶ Wskaż osoby lub podmioty, u których zaciągnąłeś zobowiązanie (w tym członków rodziny), a także okoliczności, w związku z którymi powstało zobowiązanie.
- ▶ Wpisz kwotę zaciągniętych zobowiązań, a także pozostałą kwotę do spłaty wraz z odsetkami.
- ▶ Umieść informacje o zmianie stanu majątkowego związane z dochodami uzyskanymi z: najmu, dzierżawy, spadku, darowizny, zbycia rzeczy ruchomych i nieruchomości.



UNIKAJ SZACUNKOWEGO WSKAZANIA ZASOBU ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH

8. O PRZYJĘCIU JAKICH KORZYŚCI POWINIEN POINFORMOWAĆ PRZEDSTAWICIEL WŁADZY



Niektórzy przedstawiciele władzy mają obowiązek składania informacji o uzyskanych korzyściach do rejestru korzyści prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą¹⁴. Celem istnienia tego rejestru jest upublicznianie i monitorowanie korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Obowiązek składania informacji do rejestru i obowiązek składania oświadczenia majątkowego wzajemnie się uzupełniają. Oba te zobowiązania służą zachowaniu jawności i przejrzystości statusu materialnego osób pełniących funkcje publiczne. Rejestr korzyści jest więc kolejnym narzędziem z zakresu przeciwdziałania korupcji.

Obowiązek zgłaszania informacji do rejestru korzyści obejmuje: członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin oraz skarbników gmin.

¹⁴ Zob. art. 12 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą antykorupcyjną.



W REJESTRZE KORZYŚCI POWINNY BYĆ RÓWNIEŻ UJAWNIANE KORZYŚCI OTRZYMYWANE PRZEZ MAŁŻONKÓW OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

Przedstawiciel władzy powinien zgłosić do rejestru korzyści informacje o:

- wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek;
- faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego;
- darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, czyli 380 złotych¹⁵;
- wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka, albo instytucje ich zatrudniające, bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami;
- innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż 380 złotych, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej;
- udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera żadnych świadczeń pieniężnych.

¹⁵ Zob. art. 12 ust. 3 pkt 3 ustawy antykorupcyjnej, w zw. z art. 25 Ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2008). Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2005 r., V KK 30/05, Prok. i Pr. 2005/11/2.

9. JAK PRZEDSTAWICIEL WŁADZY MOŻE UNIKNĄĆ KONFLIKTU INTERESÓW

Podstawowym zadaniem przedstawicieli władzy jest służba na rzecz interesu publicznego. Jednak osoby te występują w wielu rolach jednocześnie, chociażby przedstawiciela władzy i osoby prywatnej, a to może rodzić konflikt interesów. Ponieważ obywatele oczekują od polityków i funkcjonariuszy publicznych uczciwego, rzetelnego i bezstronnego zachowania, ważne jest, aby przedstawiciele władzy nie angażowali się w tego typu konflikt.

Istnienie omawianego zjawiska, w odróżnieniu od korupcji, jest czymś naturalnym.

Kluczowe jest więc właściwe zarządzanie konfliktem interesów, a nie jego zwalczanie, tak jak w przypadku korupcji.

W polskim ustawodawstwie nie istnieje prawna definicja konfliktu interesów. Na uwagę zasługuje więc definicja opracowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zgodnie z którą konflikt interesów to konflikt pomiędzy służbą publiczną urzędnika i jego interesem jako osoby prywatnej, mający niekorzystny wpływ na interes publiczny¹⁶.



¹⁶ *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD, Paris 2003, www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf, dostęp 5.04.2016.



DZIĘKI WŁAŚCIWEMU ZARZĄDZANIU KONFLIKTEM INTERESÓW ŁATWIEJ JEST ZACHOWAĆ SIĘ ZGODNIE Z ZASADAMI ETYKI I PRZEPISAMI PRAWA

● ● ● **By uniknąć konfliktu interesów, warto:**

- ▮ zaangażować przywódcę politycznego w unikanie konfliktu interesów i dawanie przykładu,
- ▮ zapewnić odpowiednie wsparcie polityczne,
- ▮ nabyć wiedzę o tym, czym jest konflikt interesów i jak go unikać,
- ▮ umożliwić dostęp do wiedzy na temat zarządzania konfliktem interesów (np. szkolenia, e-learning),
- ▮ przedstawić jasne i praktyczne przykłady obrazujące to zjawisko,
- ▮ ustalić jasne zasady, którymi należy się kierować w przypadku zaistnienia konfliktu interesów,
- ▮ przewidywać zagrożenia konfliktem interesów,
- ▮ dokonać oceny ryzyka konfliktu interesów,
- ▮ uwzględnić to zagadnienie w kreowaniu kultury organizacyjnej,
- ▮ wprowadzić politykę zarządzania konfliktem interesów i jej przestrzegać,
- ▮ wyznaczyć osobę odpowiedzialną za egzekwowanie tej polityki,
- ▮ wprowadzić mechanizm kontroli naruszeń wspomnianej polityki,
- ▮ ustanowić konsekwencje za nieprzestrzeganie polityki zarządzania konfliktem interesów.

10. JAK PRZEDSTAWICIEL WŁADZY POWINIEN POSTĘPOWAĆ Z LOBBYSTAMI

W Polsce od wielu lat istnieje ustawa o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa¹⁷, mimo to obywatele nadal postrzegają lobbing jako działania mające zbyt duży wpływ na decyzje polityczne oraz sprzyjające korupcji i nadużyciom¹⁸.

Przedstawiciel władzy w kontaktach z lobbystą powinien:

- ▶ przestrzegać bezwzględnie przepisów prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zakaz dotyczy nie tylko regulacji związanych z lobbingiem, ale jakiegokolwiek naruszenia prawa,
- ▶ ujawniać kontakty z lobbystą, jego tożsamość, a także interes, który lobbysta reprezentuje,
- ▶ unikać wszelkich działań, które mogłyby negatywnie rzutować na wizerunek przedstawiciela władzy bądź ułtaczać jego godności. Przedstawiciel władzy powinien być świadomy, że przestrzeganie przez niego standardów etycznych przyczynia się do kreowania pozytywnego wizerunku całego środowiska politycznego, a tym samym wzmacnia społeczne zaufanie,
- ▶ odmówić przyjmowania jakichkolwiek korzyści lub obietnicy ich przyjęcia, zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego. Zakaz dotyczy korzyści majątkowych i osobistych, bezpośrednich i pośrednich, natychmiastowych i odroczonej w czasie,
- ▶ wyznaczyć inną osobę do kontaktów z lobbystą w przypadku, gdy zaistnieje konflikt interesów.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

¹⁸ M. Feliksiak: *Opinie o korupcji w Polsce. Komunikat z badań*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013.



NAJSKUTECZNIEJSZĄ OCHRONĘ DLA PRZEDSTAWICIELA WŁADZY W KONTAKTACH Z LOBBYSTĄ STANOWI PRZEJRZYSTOŚĆ, UCZCIWOŚĆ I RÓWNY DOSTĘP

Na taką opinię rzutują pojawiające się stosunkowo często informacje na temat różnego rodzaju afer i skandali, w tym dotyczących lobbystów. Istnieje nawet przekonanie, że politycy są nie tylko podatni na wpływy lobbystów, ale wręcz są przez nich korumpowani. Przedstawiciele władzy powinni więc dołożyć wszelkich starań, aby pozytywnie zmienić te poglądy obywateli.

Zanim zostanie przedstawionych kilka przykładowych wskazówek dla przedstawicieli władzy, warto przypomnieć, że w rozumieniu ustawy, działalnością lobbiningową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy

publicznej w procesie stanowienia prawa. Z kolei zawodową działalnością lobbiningową jest zarobkowa działalność lobbiningowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

Ponieważ definicje te nie są zbyt precyzyjne, za lobbystów można uznać nie tylko osoby prowadzące oficjalną działalność lobbiningową, ale również: konsultantów, ekspertów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, korporacji zawodowych, organizacji branżowych, organizacji pracodawców, związków zawodowych, think tanków, kancelarii prawnych, organizacji religijnych czy środowisk akademickich.



11. NIEZREALIZOWANE ZALECENIA GRUPY PAŃSTW PRZECIWKO KORUPCJI (GRECO) DOTYCZĄCE PARLAMENTARZYSTÓW¹⁹

Zwiększenie przejrzystości w relacjach między parlamentarzystami i lobbystami

GRECO zaleciło prace nad przejrzystością relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami, przez zmianę obowiązujących przepisów. Szczególny nacisk kładzie się na przypadki,

w których wspomniane relacje mogłyby zostać wykorzystane do wywierania wpływu na przebieg procesu legislacyjnego, a zwłaszcza na działalność podkomisji parlamentarnych.

Opracowanie wskazówek dotyczących unikania konfliktu interesów

GRECO zaleciło dołączenie do Zasad Etyki Poselskiej precyzyjnych wskazówek dla posłów, dotyczących unikania konfliktu interesów (w tym sformułowania definicji tego zjawiska) i pokrewnych zagadnień (przyjmowania prezentów i korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć lub interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji

i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz relacji z lobbystami i innymi osobami) wraz z ich obszernymi przykładami.

Ponadto GRECO postuluje wprowadzenie oraz popularyzację takich samych zasad etycznych i wskazówek postępowania dla senatorów.

Umożliwienie deklarowania potencjalnego konfliktu interesów

GRECO wskazało na brak precyzyjnie określonego mechanizmu, za pomocą którego parlamentarzyści mogliby zgłaszać potencjalny konflikt interesów

podczas prac nad przepisami prawnymi. Mechanizm ten miałby objąć również członków najbliższej rodziny przedstawicieli władzy.

Monitorowanie przestrzegania zasad etyki

Wśród zgłoszonych zaleceń GRECO zwróciło uwagę na system obserwacji i ewaluacji przestrzegania przez parlamentarzystów zasad etycznego postępowania – w tym zasad regulujących konflikt interesów i pokrewnych

zagadnień. Celem zmiany miałyby być zwiększenie efektywności monitorowania, osiąganego między innymi przez zapewnienie zaangażowanym organom koniecznych środków finansowych i kadrowych.

Powołanie doradcy etycznego

Kolejnym zaleceniem jest powołanie specjalnej osoby doradzającej w poszczególnych sytuacjach parlamentarzystom w zakresie zasad etyki i unikania

konfliktu interesów. GRECO wskazała również na potrzebę organizacji konkretnych i okresowych szkoleń z omawianych zagadnień.

¹⁹ Zalecenia GRECO dla Polski dotyczące parlamentarzystów, zrealizowane zadowalająco to:

- rozważenie poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych, by uwzględniały informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny na utrzymaniu oraz, w stosownych przypadkach, innych bliskich krewnych (przy założeniu, że takie informacje nie musiałyby być podawane do wiadomości publicznej);
- rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych o dane dotyczące majątku małżonków, innych członków rodziny będących na utrzymaniu oraz tam, gdzie to właściwe, innych członków najbliższej rodziny;
- rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych, by objęły również informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny będących na ich utrzymaniu oraz, w razie konieczności, innych członków najbliższej rodziny.

Wszystkie zalecenia podaje się za: Czwarta runda oceny. Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów..., dz. cyt.



NAJWAŻNIEJSZE POJĘCIA

KORZYŚĆ MAJĄTKOWA – to zysk w zakresie dóbr materialnych. Korzyść definiuje się jako *majątkową*, gdy jej wartość wyraża się w pieniądzu oraz gdy za pomocą tej korzyści można zaspokoić daną potrzebę materialną. Zaliczamy tu między innymi: zwiększenie aktywów, a tym samym powiększenie majątku, lub zmniejszenie pasywów, czyli redukcję obciążeń albo uniknięcie strat majątkowych.

KORZYŚĆ OSOBISTA – to zysk, którego bezpośrednio nie da się przeliczyć na pieniądze, czyli nie jest to korzyść majątkowa, jednakże jego otrzymanie zaspokaja potrzeby przyjmującego. Niejednokrotnie korzyść osobista łączy się z korzyścią materialną, a ich wyraźne rozdzielenie jest trudne. Wśród niejednoznacznych przykładów można wymienić: awans w pracy lub przyjęcie do pracy czy atrakcyjny bezpłatny wyjazd. Do korzyści osobistych zalicza się również stosunek płciowy.

KORZYŚĆ NA RZECZ KOGO INNEGO – według art. 115 § 4 Kodeksu karnego – nie znosi odpowiedzialności za popełnione przestępstwo korupcyjne. Sprawca bowiem może wskazać inną osobę, na przykład członka rodziny, zyskującą osobiście lub majątkowo. Niemniej jest to działanie zabronione, mimo że jej skutki bezpośrednio nie dotyczą osoby pełniącej funkcję publiczną.

WARTOŚĆ KORZYŚCI MAJĄTKOWEJ – to jakakolwiek wartość korzyści majątkowej. Nie ma bowiem określonej minimalnej ceny prezentu albo łapówki, zawsze kwalifikuje je się jako korzyść majątkową.

OBIETNICA – to zapewnienie kogoś, iż wykona się, załatwi jakąś sprawę lub da jakąś korzyść tej lub innej osobie.

PRZYJĘCIE KORZYŚCI – potocznie mówiąc, to wzięcie tego, co się nam daje. Może być to prosty fizyczny odbiór korzyści materialnej (jak choćby wzięcie banknotów do rąk) albo może to być proces złożony. Za przyjęcie korzyści uważa się bowiem również przyjęcie do wiadomości, iż dane dobro zostało wyświadczone (na przykład pieniądze przekazane przelewem na rachunek przyjmującego lub wskazanej przez niego osoby). Z odpowiedzialności za przyjęcie korzyści nie zwalnia zwrócenie jej w tym samym dniu, w takim przypadku nie stosuje się przepisów mówiących o bezkarnym usiłowaniu (art. 15 § 1 Kodeksu karnego), można jedynie zastosować prawo do nadzwyczajnego złagodzenia kary ze względu na postawę sprawcy (art. 60 § 2 pkt 2 Kodeksu karnego).

PRZYJĘCIE OBIETNICY – to akceptacja propozycji korzyści majątkowej lub osobistej, która zostanie zrealizowana w przyszłości. Ustalenie faktu przyjęcia obietnicy bywa utrudnione ze względu na zazwyczaj niematerialną formę samego zapewnienia i nieokreślony sposób jego akceptacji.

UZALEŻNIENIE – to sytuacja, w której osoba pełniącą funkcję publiczną dokona danej czynności pod warunkiem, że otrzyma korzyść lub jej obietnicę. Jednocześnie uzależniający daje wyrażne do zrozumienia, że spełnienie stawianego warunku jest konieczne do podjęcia przez nią oczekiwanych, służbowych działań.



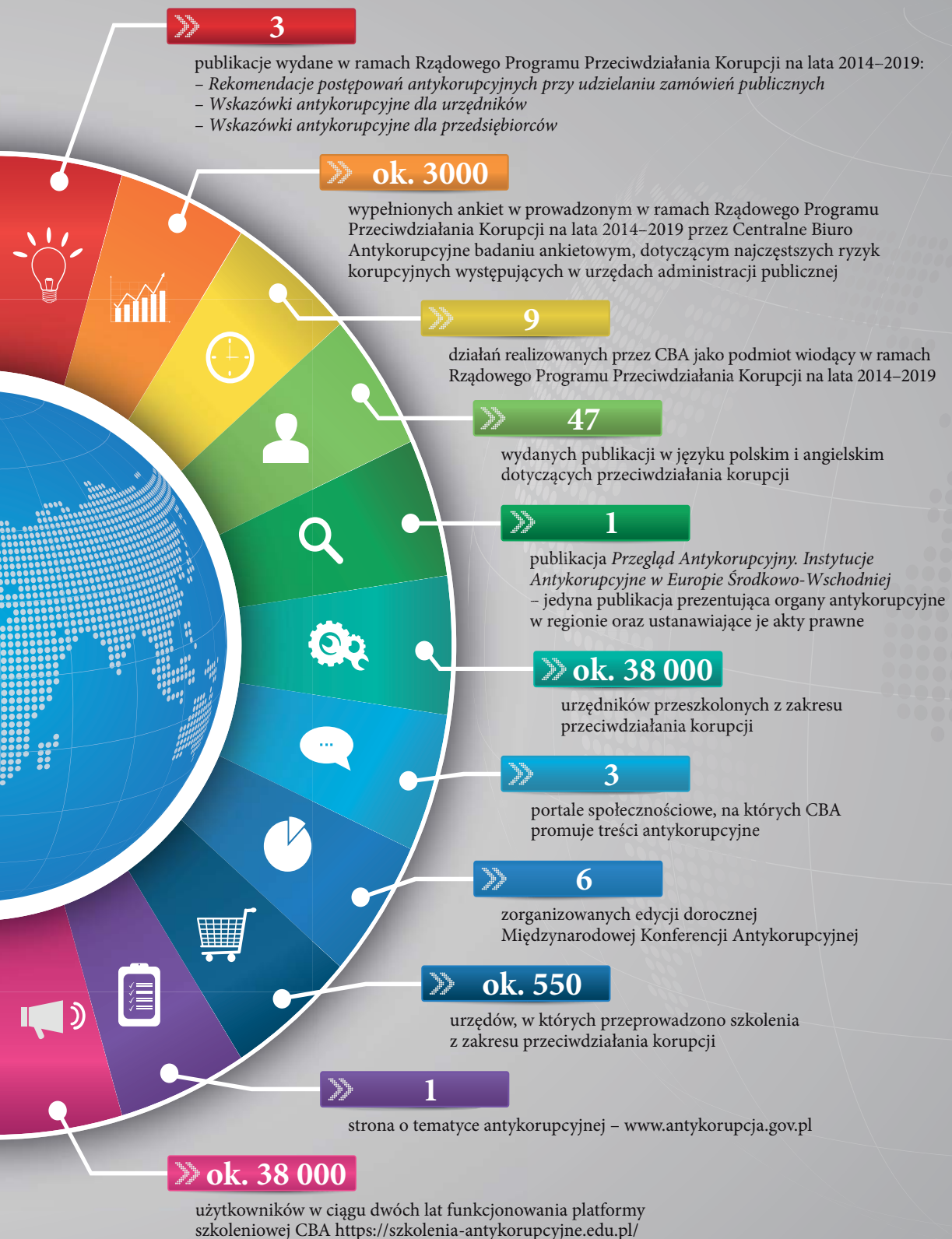
ŻĄDANIE KORZYŚCI – podobnie jak uzależnienie, jest to wyrażenie przez osobę pełniącą funkcję publiczną woli otrzymania korzyści osobistej lub majątkowej w zamian za określone działanie. Jednakże w odróżnieniu od uzależnienia, wyrażenie to musi być stanowcze, zdecydowane. Ponadto żądanie korzyści może wystąpić nie tylko przed dokonaniem danej czynności, ale również w trakcie podjętych działań lub po ich wykonaniu, co wyraźnie odróżnia żądanie od uzależnienia.



WYBÓR LITERATURY

- ▶ Banaszak B.: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- ▶ Banaszak B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- ▶ Bertók J.: *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2001, nr 2.
- ▶ Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S. J., i in.: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- ▶ Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S. J., i in.: *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- ▶ Czaputowicz J. (red.): *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
- ▶ Giezek J.: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- ▶ Nowak C.: *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- ▶ Kulesza M., Niziołek M.: *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- ▶ *Principles for managing ethics in the public service. OECD recommendation*, PUMA Policy Brief No. 4, Public Management Service, May 1998.
- ▶ *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*, Komitet Ministrów Rady Europy, 2000, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf, dostęp 5.04.2016.
- ▶ Skorupka J.: *Prawo karne gospodarcze. Zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- ▶ Skrzydło W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- ▶ Tokarczyk R.: *Etyka parlamentarzysty jako polityka w ujęciu porównawczym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87).

JAK CBA PRZECIWDZIAŁA KORUPCJI?



www.cba.gov.pl

