Wskazówki antykorupcyjne dla URZĘDNIKÓW

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

CBA

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wskazówki antykorupcyjne dla URZĘDNIKÓW

Warszawa 2015

ISBN 978-83-932954-3-2

Centralne Biuro Antykorupcyjne
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warszawa
www.cba.gov.pl

Opracowanie graficzne, skład i druk
Format Plus Rafał Kożuchowski
ul. Stroma 41, 01-100 Warszawa
www.formatplus.info.pl

Nakład 50 000 egz.

Druk publikacji sfinansowano z rezerwy celowej pn.:
Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczaniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym w ramach *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*

Spis treści

Wstęp	7
Istota korupcji	8
Sprzedajność urzędnicza	9
Sposoby ograniczania ryzyka korupcji	14
Sposób postępowania w przypadku zaistnienia korupcji	17
Powody zgłaszania korupcji	18
Rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji	20
Rola instytucji w przeciwdziałaniu korupcji	24
Jak CBA przeciwdziała korupcji?	26

Wstęp

Wszyscy jesteśmy świadomi, że walka z korupcją jest niezwykle trudna, a całkowite wyeliminowanie tego patologicznego zjawiska wręcz niemożliwe. Możemy jednak wspólnie wpłynąć na ograniczenie korupcji poprzez podnoszenie świadomości na jej temat oraz zmianę postaw wobec niej.

Jednym ze sposobów ograniczania korupcji jest podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym. Działalność edukacyjna Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) polega w szczególności na prowadzeniu szkoleń oraz publikowaniu materiałów informacyjnych. Dotychczas CBA wydało wiele publikacji, z których największym zainteresowaniem cieszył się *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*. Jego wydanie stanowiło uzupełnienie szkoleń przeprowadzonych przez funkcjonariuszy CBA dla prawie 30 000 urzędników w blisko 500 urzędach. Dzisiaj możemy stwierdzić, że poradnik ten stał się skutecznym narzędziem prewencyjnym.

Efekty zmian już są widoczne. Z każdym rokiem Polska uzyskuje coraz wyższą pozycję w Indeksie Percepcji Korupcji[1]. Jeżeli jednak chcemy należeć do grupy państw najmniej skorumpowanych, przed nami jeszcze wiele pracy. Mamy nadzieję, że w osiągnięciu tego celu pomoże niniejsza publikacja zatytułowana *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*. Została ona opracowana na podstawie doświadczeń funkcjonariuszy CBA zdobytych podczas przeprowadzonych dotychczas szkoleń oraz uwag i sugestii zgłoszonych przez ich uczestników. Możemy zatem stwierdzić, że wskazówki są efektem wspólnej pracy.

Pragmatyczny charakter poradnika ma pomóc urzędnikom w lepszym zrozumieniu tego, w którym momencie ich zachowanie może zostać potraktowane jako zdarzenie korupcyjne, jak uniknąć tego typu zdarzeń i w jaki sposób postępować w przypadku ich zaistnienia.

CBA jest służbą 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].

[1] *Transparency International corocznie publikuje Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index, CPI), który jest wyznacznikiem percepcji korupcji w danym kraju. W 2013 r. Polska została sklasyfikowana na 38. miejscu na 177 krajów poddanych ewaluacji (w 2012 r. na 41., w 2009 r. na 49., a w 2005 r. na 70.).*

[2] *Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411), zwanej dalej ustawą o CBA.*

Istota korupcji

Korupcja to pojęcie trudne do zdefiniowania, ponieważ jest zjawiskiem wieloaspektowym i wielowątkowym. Dlatego w niniejszej publikacji zostaną przedstawione tylko dwie definicje: słownikowa i legalna.

Według słownika języka polskiego, korupcja oznacza zepsucie, demoralizację społeczną, przekupstwo[3].

Definicja legalna korupcji została uregulowana w ustawie o CBA.

Korupcją, w rozumieniu ustawy o CBA, jest 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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

[3] *Mały słownik języka polskiego, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1969, s. 305.*

Sprzedajność urzędnicza

Korupcja może dotyczyć wielu sfer życia, charakteryzując się przy tym wielością form. Przykładami mogą być korupcja urzędnicza, polityczna lub gospodarcza.

Na korupcję urzędniczą składają się takie przestępstwa, jak choćby: sprzedajność urzędnicza, przekupstwo[4], płatna protekcja[5] i handel wpływami[6].

Celem kryminalizacji tych zachowań jest ochrona prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych i samorządu terytorialnego oraz dobre imię tych podmiotów.

Ponieważ poradnik został opracowany z myślą o ograniczaniu ryzyka korupcji występującego w pracy urzędniczej, uwaga zostanie skupiona tylko na jednym z wymienionych przestępstw, a mianowicie na sprzedajności urzędniczej[7].

Sprzedajność urzędnicza 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[8].

[4] *Zgodnie z art. 229 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), zwanej dalej k.k., 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.*

[5] *Zgodnie z art. 230 § 1 k.k., 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.*

[6] *Zgodnie z art. 230a § 1 k.k., 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.*

[7] *Poradnik nie odnosi się do sprzedajności urzędniczej w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej, o której mowa w art. 228 § 6 k.k.*

[8] *Zgodnie z art. 228 § 1 k.k., 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.*

Osoba pełniąca funkcję publiczną

Sprawcą przestępstwa sprzedajności urzędniczej może być tylko osoba pełniąca funkcję publiczną, którą jest:

- funkcjonariusz publiczny,
- członek organu samorządowego,
- osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe,
- inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową[9].

Korupcja to pojęcie trudne do zdefiniowania, ponieważ jest zjawiskiem wieloaspektowym i wielowątkowym...

Funkcjonariusz publiczny

Funkcjonariuszem publicznym jest:

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- poseł, senator, radny,
- poseł do Parlamentu Europejskiego,
- sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
- osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu

[9] *Zob. art. 115 § 19 k.k.*

terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,

- osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,
- funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
- osoba pełniąca czynną służbę wojskową,
- pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe[10].

Przyjęcie korzyści

Przyjęcie korzyści polega na wzięciu czegoś, odebraniu itp. Może ono przybrać postać materialną (np. banknoty wręczone do rąk) albo niematerialną (np. przelew na rachunek bankowy).

Przyjęcie korzyści oznacza, że przestępstwo zostało dokonane. Nawet jeżeli osoba pełniąca funkcję publiczną zwróci korzyść, nie mogą mieć zastosowania przepisy regulujące dobrowolne odstąpienie od usiłowania[11]. Przestępstwo bowiem zostało już dokonane i w grę wchodzi jedynie podstawa do nadzwyczajnego złagodzenia kary ze względu na postawę sprawcy[12].

Korzyść majątkowa

Korzyść majątkowa to zysk w zakresie dóbr materialnych. Korzyść ma charakter majątkowy, gdy ma wartość ekonomiczną, czyli taką, której wielkość może być wyrażona w pieniądzu, a ponadto gdy za pomocą danego dobra można zaspokoić określoną potrzebę materialną. Może wyrażać się zwiększeniem aktywów, czyli przysporzeniem majątku, lub zmniejszeniem pasywów majątkowych, oznaczającym zmniejszenie obciążeń lub uniknięcie strat.

Wartość korzyści majątkowej

Dla zakwalifikowania korzyści majątkowej jako łapówki nie ma znaczenia wartość (minimalna) tej korzyści.

Korzyść osobista

Korzyść osobista to pożytek niemający charakteru majątkowego, tzn. nieprzeliczalny na pieniądze.

W wielu przypadkach nie jest łatwo odróżnić korzyść majątkową od osobistej. Niektóre korzyści zaspokajają zarówno potrzeby materialne, jak i niematerialne (np. awans służbowy, przyjęcie do pracy czy atrakcyjny wyjazd bez opłat).

Przyjęcie obietnicy

Przyjęcie obietnicy polega na zaakceptowaniu złożonej propozycji. Stwierdzenie, że doszło do przyjęcia obietnicy może być utrudnione ze względu na formę lub sposób jej akceptacji.

Obietnica

Obietnica rozumiana jest jako zapewnienie zrobienia, załatwienia lub wręczenia komuś czegoś.

---

[10] *Zob. art. 115 § 13 k.k.*

[11] *Zob. art. 15 § 1 k.k.*

[12] *Zob. art. 60 § 2 pkt 2 k.k.*

Zachowanie stanowiące naruszenie przepisów

Zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa obejmuje wszelkie obowiązujące normy prawne, w tym również takie, które wynikają z aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym.

Uzależnienie wykonania czynności służbowej

Uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści albo jej obietnicy polega na zrozumiałym przekazaniu informacji, że czynność zostanie wykonana dopiero wtedy, gdy urzędnik otrzyma korzyść albo obietnicę jej otrzymania.

Czynność służbowa

Czynnością służbową jest każda czynność mieszcząca się w granicach uprawnień i obowiązków osoby pełniącej funkcję publiczną.

Żądanie korzyści

Żądanie korzyści polega na stanowczym, zdecydowanym lub kategorycznym żądaniu czegoś przez osobę pełniącą funkcję publiczną.

Różnica pomiędzy „uzależnieniem wykonania czynności służbowej" a „żądaniem korzyści" polega chociażby na tym, że uzależnić od czegoś wykonanie czynności można tylko przed podjęciem tej czynności, natomiast żądanie może się pojawić w każdej fazie dokonywania czynności służbowej – przed, po i w trakcie.

Związek z pełnieniem funkcji publicznej

Związek jest stosunkiem pomiędzy zachowaniem korupcyjnym a pełnieniem funkcji publicznej. Nie musi dotyczyć konkretnej decyzji w sprawie, może też polegać na zapewnieniu sobie przychylności osoby pełniącej funkcję publiczną, na którą liczy udzielający korzyści w przyszłości.

Korzyść na rzecz kogo innego

Nie ma znaczenia – dla odpowiedzialności karnej za sprzedajność urzędniczą – okoliczność, że korzyść w rezultacie odniosła nie sama osoba pełniąca funkcję publiczną, lecz inny podmiot. Korzyść majątkowa lub osobista może być udzielona sprawcy przestępstwa korupcyjnego lub na rzecz kogo innego (np. członka rodziny lub innej osoby przez niego wskazanej) [13].

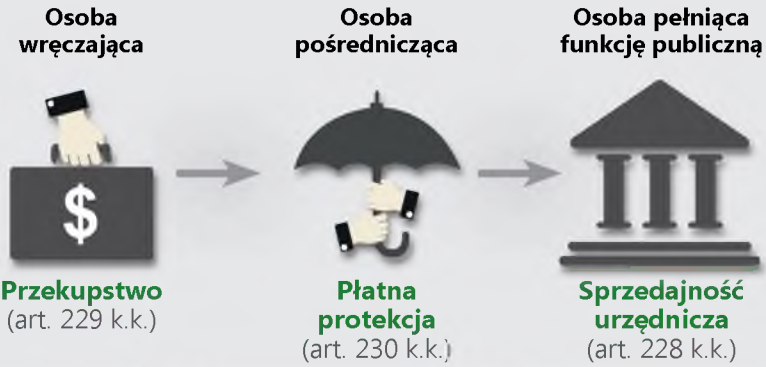
Relacje podmiotowe popełnienia przestępstwa sprzedajności urzędniczej

Przestępstwo sprzedajności urzędniczej może zostać popełnione w układzie bezpośrednim i pośrednim.

[13] *Zob. art. 115 § 4 k.k.*

Układ bezpośredni

Układ pośredni



Zwrócenie uwagi na możliwość popełnienia sprzedajności urzędniczej w układzie bezpośrednim i pośrednim jest o tyle istotne, że w układzie pośrednim osobą pośredniczącą może być każda osoba. W szczególności może nią być członek rodziny, przełożony lub współpracownik.

Sposoby ograniczania ryzyka korupcji[14]

W wielu przypadkach korupcja zaczyna się od przyjmowania drobnych upominków.

Jeżeli chcesz pozostać urzędnikiem bezstronnym i obiektywnym – nie przyjmuj prezentów. Odmowa przyjęcia prezentu pozwoli ci pozostać uczciwym i wolnym. Jest to o wiele więcej warte niż jakikolwiek prezent.

Pamiętaj, że tylko ścisłe rozdzielenie interesów osobistych i służbowych pozwoli ci zapewnić swobodę podejmowania decyzji. Prezenty tę swobodę naruszają.

Prezenty naruszają swobodę podejmowania decyzji!

Czasami silna wola nie wystarczy do odrzucenia propozycji przyjęcia prezentu. Staraj się przewidywać tego typu sytuacje i ich unikać. Możesz tego dokonać, prosząc o pomoc przełożonego lub współpracownika. Pomoc ta może polegać chociażby na wspólnym uczestniczeniu w czynnościach służbowych (np. spotkaniu).

Jeżeli jesteś urzędnikiem, który ma bezpośredni kontakt z interesantem, od początku stwórz odpowiednie relacje.

Nigdy nie sprawiaj wrażenia, że jesteś otwarty na przyjmowanie prezentów, nawet drobnych.

Jeżeli przyjąłeś prezent i masz wątpliwości, poinformuj o tym przełożonego.

Nie wahaj się zwrócić lub odesłać prezent!

Niełatwym zadaniem, jakie stoi przed urzędnikami, jest rozdzielenie kontaktów służbowych i prywatnych. Trudno jest odmówić udzielenia pomocy osobie, z którą ma się doskonałe kontakty prywatne.

Pamiętaj, że relacje prywatne nie mogą wpłynąć na twój sposób wykonywania obowiązków służbowych. Każdy ma prawo żądać od ciebie, abyś był wobec niego uczciwy i bezstronny.

Nie trać czujności i sprawdzaj, czy prywatne interesy twoje lub twoich bliskich nie pozostają w konflikcie z twoimi obowiązkami służbowymi. Jeżeli uznasz, że istnieje konflikt interesów, niezwłocznie poinformuj o tym swojego przełożonego.

[14] *Rozdział został opracowany przy wykorzystaniu: The RESPONSibility rests with me. Code of conduct to prevent corruption, Federal Chancellery of Austria, Vienna 2010.*

Zapobiegaj wzajemnemu przenikaniu się interesów prywatnych i służbowych!

Pomimo że nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu łapówek, to lepiej nie przyjmować korzyści:

- mogących naruszyć urzędniczą zasadę bezstronności lub obiektywizmu;
- w formie zaproszeń:
  - do lokali gastronomicznych, w szczególności drogich restauracji;
  - od podmiotów pozostających w sporze prawnym z twoją instytucją;
  - na wydarzenia, w których udział nie jest zalecany (np. z powodu udziału osób o wątpliwej reputacji);
  - na wydarzenia związane z wysokimi kosztami uczestnictwa;
  - na wyjazdy turystyczne (jeśli koszty pobytu itp. są ponoszone przez osoby trzecie);
- w formie doradztwa i praktycznej pomocy.

Pamiętaj, że wiele korzyści jest wręczanych w formie mającej na celu obniżenie twojej czujności (np. bilety wstępu na wydarzenia sportowe).

Prezent? – Nie, dziękuję!

Ograniczanie ryzyka korupcji dotyczy również przełożonych.

Przełożeni powinni dawać przykład i pokazywać swoim podwładnym, że nie tolerują ani nie wspierają korupcji, a także sami jej nie ulegają.

Zarówno zachowania niewłaściwe i naganne przełożonych, jak i podwładnych powinny być nagłaśniane.

Zachowania niewłaściwe i naganne powinny być nagłaśniane!

Zapoznaj się z podanymi przykładami i komentarzami. Następnie zadaj sobie postawione poniżej pytania.

Przykład 1

Interesant wręcza ci prezent (np. czekoladki, koniak, wino itd.) w obecności twoich współpracowników lub innych interesantów. Odmawiasz, ale on zostawia prezent na twoim biurku i wychodzi.

Niezwłocznie poinformuj przełożonego, najlepiej w obecności tych samych osób, które były świadkami zdarzenia. Prezent przekaż przełożonemu. Razem zastanówcie się, czy zwrócić prezent, sporządzić z zaistniałej sytuacji notatkę służbową lub powiadomić organy ścigania. Pamiętaj, że wyznaczenie granicy między prezentem a łapówką jest niezwykle trudne. Uznanie korzyści za prezent lub łapówkę zależy od wielu czynników, w tym oceny okoliczności konkretnej sytuacji.

Odpowiedz sobie na poniższe pytania:

- Czy powinienem przyjąć prezent za wykonanie czynności, która należy do moich obowiązków służbowych?
- Czy powinienem wręczyć prezent w sytuacji, w której to ja występuję jako interesant?

Przykład 2

Reprezentowałeś kierownictwo twojej instytucji na uroczystości okolicznościowej, na której wygłosiłeś referat. Po wygłoszeniu referatów wszyscy prelegenci otrzymali od organizatora prezenty, tj. okolicznościowe pióra wieczne o wartości 1000 PLN.

O zaistniałej sytuacji poinformuj przełożonego i przekaż mu niezwłocznie otrzymany prezent. Nie zapomnij o obowiązku ujawnienia otrzymanych korzyści w rejestrze korzyści. Obowiązkiem wpisania do rejestru objęte są wszystkie prezenty o wartości przekraczającej 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określanego w każdym roku w rozporządzeniu Rady Ministrów. Obowiązek ujawnienia otrzymanych korzyści w rejestrze korzyści dotyczy osób określonych w przepisach prawa, np. w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne lub w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Pomimo iż wymienione regulacje nie obejmują swoim zakresem wszystkich osób pełniących funkcje publiczne, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby dana instytucja uregulowała – w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym – obowiązek zgłoszenia prezentów otrzymanych przez inne osoby do wewnętrznego rejestru korzyści[15].

Odpowiedz sobie na poniższe pytanie:

- Czy przyjąłbym prezent, gdybym następnego dnia przeczytał o tym w prasie?

Przykład 3

Interesant będący przedsiębiorcą, któremu wydajesz decyzję, zostawia ci na osobności wiele materiałów biurowych w postaci długopisów, ołówków itp. i dodaje, że materiały są dla wszystkich urzędników.

Unikaj przyjmowania przedmiotów w takich okolicznościach. Poinformuj interesanta, że nie jesteś osobą upoważnioną do przyjmowania tego typu przedmiotów. Jeżeli interesant pozostawi materiały, poinformuj przełożonego i przekaż mu je.

Odpowiedz sobie na poniższe pytania:

- Jaki jest powód wręczenia prezentu?
- Czy przyjmując prezent, mogę wpłynąć na zmniejszenie zaufania do urzędu, który reprezentuję?
- Czy przyjmując materiały, mogę stworzyć wrażenie, że chętnie przyjmuję prezenty?

Przykład 4

Interesant próbuje ci wręczyć pieniądze za niezwłoczne załatwienie sprawy albo zobowiązuje się do ich wręczenia tuż po jej zakończeniu.

Zarówno próbę wręczenia korzyści, jak i obietnicę jej udzielenia powinieneś potraktować jako fakt zaistnienia przestępstwa.

Odpowiedz sobie na poniższe pytanie:

- Czy mogę stać się podejrzanym o popełnienie przestępstwa sprzedajności urzędniczej?

---

[15] *Obowiązek ujawniania korzyści w Rejestrze 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 i skarbników gmin – lub ich małżonków (zob. szerzej art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.). Obowiązek ten dotyczy również posłów, senatorów – lub ich małżonków (zob. szerzej art. 35a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29, z późn. zm.).*

Sposób postępowania w przypadku zaistnienia korupcji

W przypadku zaistnienia sytuacji, w której interesant sugeruje załatwienie sprawy „w inny sposób", **nie bój się** zdecydowanie odmówić. **Odmów** w taki sposób, aby nie pozostawić wątpliwości proponującemu. Jednocześnie **poinformuj**, że takie zachowanie może być potraktowane jako przestępstwo korupcyjne.

W razie kontynuowania przez osobę zachowania świadczącego o woli wręczenia korzyści majątkowej albo jej obietnicy **nie rozmawiaj w cztery oczy**. Postaraj się, aby podczas dalszej rozmowy z interesantem była obecna inna osoba (np. inny pracownik), która będzie świadkiem.

Nie przyjmuj korzyści albo jej obietnicy.

Zgłoś bezpośredniemu przełożonemu lub innej osobie z kierownictwa fakt złożenia propozycji korupcyjnej lub próbę wręczenia korzyści. Jeżeli nie istnieje możliwość powiadomienia przełożonych, sam **powiadom** właściwą prokuraturę lub CBA.

Złożenie propozycji lub próbę wręczenia korzyści **potraktuj** jako fakt zaistnienia przestępstwa. Możesz dokonać ujęcia interesanta, czyli tzw. zatrzymania obywatelskiego (np. przy pomocy służby ochrony)[16].

Pamiętaj, żeby dokonać ujęcia interesanta tylko w sytuacjach wyjątkowych, ponieważ ujęcie obywatelskie może również pociągać za sobą odpowiedzialność cywilną za wyrządzoną szkodę i z tytułu zadośćuczynienia[17], a także odpowiedzialność karną[18].

W przypadku dokonania ujęcia **przekaż** interesanta w ręce organów ścigania. Przekazanie oznacza doprowadzenie zatrzymanego do siedziby organu lub wydanie funkcjonariuszom przybyłym na miejsce. Przekaż również organom ścigania wszelkie informacje dotyczące przebiegu zdarzenia, osób uczestniczących itp.

Nie dopuść do tego, aby interesant pozostał sam w pomieszczeniu, w którym przebywa albo w którym doszło do zdarzenia korupcyjnego.

Zabezpiecz miejsce zdarzenia. Zabezpieczenie polega w szczególności na niedopuszczeniu osób postronnych, uniemożliwieniu zatarcia śladów (np. linii papilarnych) lub ich zniszczenia (np. dokumentów). **Nie próbuj** zabezpieczać „łapówki".

Opisz zdarzenie w notatce służbowej dla przełożonego, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?).

Współpracuj z organami ścigania w celu wyjaśnienia okoliczności zdarzenia.

Działaj niezwłocznie!

---

[16] *Zob. art. 243 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), zwanej dalej k.p.k.*

[17] *Zob. art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121).*

[18] *Zob. np. art. 189 i art. 191 § 1 k.k.*

Powody zgłaszania korupcji

Społeczny obowiązek

Społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie ma każdy, kto dowiedział się o jego popełnieniu. Obowiązek ten ciąży na każdej osobie fizycznej, która uzyskała informację o popełnionym przestępstwie ściganym z urzędu[19].

Prawny obowiązek

Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie spoczywa na instytucjach państwowych i samorządowych, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Obowiązek ten ciąży na kierowniku jednostki lub osobie, która według przepisów wewnętrznych zobowiązana została do informowania organów ścigania o przestępstwie. Niewypełnienie prawnego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie może powodować odpowiedzialność karną na podstawie art. 231 k.k., tj. taką, jak za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w wyniku niedopełnienia obowiązku[20].

[19] *Zob. art. 304 § 1 k.p.k.*

[20] *Zob. art. 304 § 2 k.p.k.*

Ochrona samego siebie

Jeżeli nie zgłosisz faktu zaistnienia przestępstwa korupcyjnego, możesz narazić się na odpowiedzialność karną. **Każda osoba, która złoży ci propozycję korupcyjną może zgłosić ten fakt organom ścigania i nie ponieść odpowiedzialności. Nie podlega bowiem karze sprawca przestępstwa przekupstwa, 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**[21]. Regulacja ta została wprowadzona w celu rozerwania solidarności między uczestnikami zdarzenia korupcyjnego. Pomimo że jej wprowadzenie ułatwia walkę z korupcją, to nie sposób nie mieć na uwadze faktu, iż może być nadużyta i stanowić źródło problemów dla uczciwych urzędników. Zatem nawet jeżeli nie przyjąłeś korzyści albo obietnicy ich przyjęcia, możesz zostać niesłusznie oskarżony o żądanie wręczenia korzyści. Możesz się przed tym ochronić, zgłaszając fakt zaistnienia zdarzenia korupcyjnego. Wreszcie – niezgłoszenie faktu zaistnienia przestępstwa korupcyjnego może być wykorzystane w celu szantażu. Dlatego niezwykle istotne jest unikanie tego typu zdarzeń, w szczególności poprzez realizowanie zasady wielu par oczu.

Ochrona współpracowników

Jeżeli nie przyjąłeś korzyści albo jej obietnicy, jednak nie zgłosiłeś faktu zaistnienia przestępstwa, osoba korumpująca może próbować wręczyć korzyść innemu urzędnikowi. **Zgłoszenie faktu zaistnienia przestępstwa może ochronić nie tylko ciebie, ale również twoich współpracowników**.

Pomoc organom ścigania

Zgłaszając fakt zaistnienia przestępstwa korupcyjnego, możesz pomóc organom ścigania w uzyskaniu jego dowodów, w tym m.in. poprzez zastosowanie szczególnych uprawnień organów ścigania (np. CBA), do których należą czynności polegające na niejawnym przyjęciu korzyści majątkowej[22]. Zastosowanie tej czynności operacyjno–rozpoznawczej jest możliwe tylko wtedy, gdy została ci złożona obietnica wręczenia korzyści, ale wstępnie jej nie przyjąłeś.

[21] *Zob. art. 229 § 6 k.k.*

[22] *Zob. art. 19 ustawy o CBA.*

Rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji[23]

Miej świadomość

Zachowanie przełożonego odgrywa ogromną rolę w przeciwdziałaniu korupcji. **Kierując pracą podległych urzędników, powinieneś stanowić dla nich przykład**. Pamiętaj, że korupcja rozwija się najczęściej tam, gdzie:

- nadzór służbowy i merytoryczny jest niedostateczny;
- istnieje zbyt duże zaufanie do podwładnych, a także długoletnich lub wysoko wyspecjalizowanych pracowników;
- przełożeni dają zły przykład;
- brak jest reakcji w przypadku wykrycia zachowania nieuczciwego, tym samym brak efektu odstraszania.

Relacje przełożony – pracownik: Rozmawiaj

Regularnie rozmawiaj ze swoimi podwładnymi o zagrożeniach, z którymi się spotykają lub mogą się spotykać przy realizacji obowiązków i zadań służbowych. **Rozmowa ułatwi ci zidentyfikowanie obszarów zagrożonych**. Analizuj zagrożenia, także te, które wystąpiły w innych urzędach, wykonujących podobne zadania.

[23] *Rozdział został opracowany przy wykorzystaniu: Richtlinie des Bundesinnenministers zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung, Berlin 2004.*

Kierując pracą podległych urzędników, powinieneś stanowić dla nich przykład.

Na podstawie wyników analizy zastanów się, jakie zmiany trzeba wprowadzić np. w strukturze organizacji, przepływie dokumentów oraz podziale obowiązków, aby w przyszłości uniknąć tego typu zagrożeń. Dobry kontakt z pracownikami pozwoli zapobiec wielu niepotrzebnym problemom. W szczególności:

- uwzględniaj fakt, że pojedynczy pracownicy są bardziej zagrożeni korupcją;
- uwzględniaj służbowe i prywatne problemy swoich pracowników;
- stosuj środki zaradcze, jak np. zwolnienia pracownika z zadań, które wedle twojej wiedzy mogą prowadzić do konfliktu między interesem pracownika, wynikającym z jego działalności pozazawodowej lub interesem jego najbliższych a jego obowiązkami zawodowymi;
- wykaż ostrożność w sytuacji, gdy pracownik ma wyraźnie zbyt dużo lub zbyt mało obowiązków;
- zwróć uwagę na osobiste słabości (np. uzależnienia, zamiłowanie do drogich, trudnych do sfinansowania hobby lub nadmierne zadłużenie twoich pracowników); pracownicy o niestabilnej sytuacji finansowej nie powinni być zatrudniani w dziale zakupów, zamówień publicznych lub na stanowiskach, na których byliby szczególnie wyeksponowani na nieuczciwy wpływ osób trzecich.

Symptomy korupcji: Obserwuj

Istnieje wiele symptomów, które możesz zaobserwować w zachowaniu twojego podwładnego. **Nie zawsze zaobserwowanie symptomu korupcji, chociażby jednego, oznacza, że masz do czynienia z korupcją, w której uczestniczy twój podwładny. Odwołuj się do zdrowego rozsądku. Żaden symptom nie stanowi dowodu korupcji, ale pozwala na jej rozpoznawanie i zapobieganie**. Symptomy mogą dotyczyć osoby pracownika lub realizowanych przez niego zadań.

W odniesieniu do pracownika zwróć uwagę na:

- sytuację finansową: nieuzasadniony wysoki standard życia lub problemy finansowe;
- podejmowanie innej działalności zarobkowej bez wymaganego zezwolenia lub poinformowania przełożonych;
- nietypowe zachowanie (np. wynikające z faktu, że pracownik jest szantażowany lub ma nieczyste sumienie); coraz większe zamknięcie w sobie;
- nagłą zmianę zachowania wobec kolegów i przełożonych;
- obniżenie lub brak identyfikacji z pracodawcą lub wykonywanymi zadaniami;
- uzależnienia: alkohol, środki odurzające, hazard itp.;
- chęć imponowania, chwalenie się kontaktami służbowymi i prywatnymi;
- kontakty prywatne (np. zaproszenia, działalność pozazawodowa, umowy doradcze lub rzeczoznawcze, udziały kapitałowe itp.);
- przyjmowanie korzyści od osób trzecich (np. specjalne ceny przy zakupach, przyjmowanie drogich obiadów w restauracjach, zaproszeń na imprezy prywatne lub biznesowe interesantów).

W odniesieniu do zadań realizowanych przez pracownika zwróć uwagę na:

- niestosowanie się do obowiązujących przepisów prawnych;
- przyzwolenie na uchybienia, w szczególności na zachowania sprzeczne z prawem lub budzące wątpliwości;
- dopuszczanie się „drobnych nieprawidłowości";
- różnice między faktycznym przebiegiem procedury a późniejszym jej udokumentowaniem;
- niespójną ocenę sytuacji i decyzję przy takim samym stanie faktycznym, lecz różnych wnioskodawcach;
- nadużywanie kompetencji decyzyjnych;
- celowe unikanie kontroli;
- zabieganie o realizację konkretnych zadań;
- nieinformowanie o wszystkich podejmowanych działaniach;
- niechęć do uzasadniania swoich decyzji;
- stronniczość w przypadku niektórych wnioskodawców lub oferentów;
- bagatelizowanie zasady oszczędności, racjonalności wydatków ze środków publicznych;
- próby wywierania wpływu na decyzje w przypadku zadań, które nie należą do zakresu odpowiedzialności danego pracownika, a mają znaczenie dla interesów osób trzecich;
- nieuzasadnioną niechęć pracownika do zmiany zakresu zadań lub przeniesienia, w szczególności gdy wiążą się z awansem lub podwyżką płacy albo przynajmniej z taką perspektywą.

Przyjmujesz odpowiedzialność – powierzasz odpowiedzialność: Zapobiegaj

Jesteś zobowiązany do działania zgodnego z zasadami etyki zawodowej oraz zapobiegania korupcji, w tym podnoszenia świadomości twoich podwładnych. **Jako przełożony masz podobne obowiązki wobec swoich przełożonych, jak pracownicy wobec ciebie.**

W przypadku realizowania spraw w najbardziej korupcjogennych obszarach:

- nie działaj rutynowo;
- informuj pracowników o zagrożeniach korupcyjnych;
- żądaj informacji od pracowników o stanie realizowanych zadań;
- wprowadź dodatkowe obowiązki związane ze sprawozdawczością wykonywanych zadań;
- realizuj zasadę wielu par oczu;
- o ile to możliwe, zmieniaj skład zespołów, grup roboczych itp.;
- wzmocnij nadzór służbowy i merytoryczny;
- korzystaj z kontroli wewnętrznej.

Sposób postępowania przełożonego w przypadku podejrzenia uczestnictwa podwładnego w zdarzeniu korupcyjnym: Reaguj

W przypadku uzasadnionego podejrzenia korupcji zastanów się nad bezzwłocznym podjęciem przykładowych działań:

- odebranie pracownikowi niektórych bieżących lub zakończonych spraw;
- zakaz dostępu do akt;
- zabezpieczenie miejsca pracy, notatek dotyczących spraw służbowych lub narzędzi pracy (takich jak komputer, pendrive itp.);
- wszczęcie kontroli wewnętrznej;
- postępowanie zgodne z algorytmem postępowania dla urzędników w przypadku zaistnienia zdarzenia korupcyjnego.

Dokonaj oceny sposobu postępowania na podstawie okoliczności konkretnego przypadku. **Nie zawsze występowanie symptomów korupcji oznacza, że z korupcją mamy do czynienia.** Jednak brak reakcji może szkodzić nie tylko twojemu wizerunkowi, ale przede wszystkim naraża cię na odpowiedzialność dyscyplinarną lub karną.

Nadzór służbowy i merytoryczny: Stosuj

W przeciwdziałaniu korupcji nie możesz zapomnieć o nadzorze służbowym i merytorycznym, który przecież i tak należy do twoich podstawowych obowiązków jako przełożonego. **Brak nadzoru może prowadzić do zgubnych skutków, w szczególności w obszarach zagrożonych.**

W związku z tym spróbuj:

- zoptymalizować kontrolę procedur, np. poprzez wbudowanie w nie mechanizmów kontrolnych (np. dwukrotne sprawdzanie);
- unikać odgradzania się lub usamodzielniania poszczególnych pracowników;
- zwracać uwagę na symptomy korupcji;
- poprzez wyrywkową kontrolę sprawdzać, czy pracownicy nie wykraczają poza swoje kompetencje;
- badać zadowolenie z realizacji obowiązków i zadań służbowych podwładnych poprzez rozmowy z interesantami;
- zapewnić przejrzystość procesu podejmowania decyzji.

Współpraca z organami ścigania: Informuj

Jeżeli stoisz na czele instytucji państwowej lub samorządowej, spoczywa na tobie prawny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o przestępstwie, o którym dowiedziałeś się w związku z działalnością twojego urzędu. Obowiązek ten spoczywa również na tobie, jeżeli jesteś osobą odpowiedzialną za informowanie organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. **Oprócz powiadomienia organów ścigania, masz obowiązek przedsięwziąć niezbędne czynności, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.** Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie może pociągać za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną lub karną, określoną w art. 231 k.k.

Rola instytucji w przeciwdziałaniu korupcji[24]

Kierownictwo każdego urzędu powinno dążyć do stosowania w nim zasad bezstronności, rzetelności i przestrzegania prawa. Nie ulega wątpliwości, że poważną przeszkodę stojącą na drodze do realizacji powyższego celu stanowi korupcja.

Jednym ze sposobów pokonania tej przeszkody jest wprowadzenie polityki antykorupcyjnej. Polityka powinna określać sposób działania wszystkich osób pełniących funkcje publiczne w celu wyeliminowania lub zmniejszenia zdarzeń korupcyjnych z ich udziałem. **Przyjęcie polityki antykorupcyjnej nie jest dowodem na to, że w instytucji wystąpiły przypadki zdarzeń korupcyjnych.** Potwierdza jedynie, że instytucja potrafi lub próbuje oszacować istniejące ryzyko, aby w przyszłości wyeliminować tego typu zdarzenia.

Kierownictwo i pracownicy urzędu powinni działać wspólnie i według zgodnie ustalonych reguł!

Polityka antykorupcyjna powinna uwzględniać strukturę organizacyjną i specyfikę merytoryczną poszczególnych instytucji. **W każdej instytucji należy regularnie dokonywać analizy ryzyka zagrożeń korupcyjnych**.

Na podstawie wyników tej analizy należy przykładowo:

- dokonać aktualizacji polityki antykorupcyjnej;
- ustalić, jakie zmiany przeprowadzić:
  - w strukturze organizacyjnej instytucji,
  - w ramach podległości służbowej urzędników,
  - w zakresach obowiązków poszczególnych urzędników,
  - w sposobie obsługi interesantów,
  - w sposobie dokumentowania realizowanych zadań,
  - w obiegu dokumentacji.

W obszarach szczególnie zagrożonych należy stosować zasadę dwóch par oczu, a jednocześnie zapewnić przejrzystość podejmowania decyzji.

Przejrzystość chroni przed korupcją!

Jeżeli dany urząd ma taką możliwość, powinien zatrudnić lub wyznaczyć osobę odpowiedzialną za realizowanie zadań z zakresu prewencji korupcji albo powołać zespół do spraw przeciwdziałania korupcji. Na taką osobę lub zespół można nałożyć następujące zadania:

- kontakt z kierownictwem, urzędnikami i interesantami w celu doradztwa z zakresu przeciwdziałania korupcji;
- przyjmowanie sygnałów o zdarzeniach korupcyjnych lub innych nieprawidłowościach;
- analizowanie i wskazywanie obszarów

[24] *Rozdział został opracowany przy wykorzystaniu: Richtlinie des Bundesinnenministers zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung, Berlin 2004.*

zagrożonych ryzykiem korupcji;

- obserwowanie symptomów korupcji;
- prowadzenie szkoleń dla kierownictwa i urzędników;
- współpraca z organami ścigania;
- prowadzenie działalności informacyjnej na temat przeciwdziałania korupcji.

Kolejnym istotnym elementem polityki antykorupcyjnej jest **ciągłe podnoszenie świadomości urzędników** poprzez regularne prowadzenie szkoleń lub dyskusji na temat przeciwdziałania korupcji. W szczególności powinno dotyczyć to osób nowo zatrudnionych lub realizujących zadania w obszarach zagrożonych.

Podnoszenie świadomości urzędników kształtuje ramy organizacyjne urzędu!

Jeżeli w instytucji doszło do zdarzenia korupcyjnego, należy poinformować pracowników i wyjaśnić im zaistniałą sytuację oraz podjąć kroki zaradcze mające na celu uniknięcie takich samych lub podobnych zdarzeń w przyszłości.

W przypadku uzasadnionego podejrzenia zaistnienia zdarzenia korupcyjnego, na kierownictwie urzędu, osobie lub zespole do spraw przeciwdziałania korupcji spoczywa **prawny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa korupcyjnego.**

Przyjęcie polityki antykorupcyjnej nie jest dowodem na to, że w instytucji wystąpiły przypadki zdarzeń korupcyjnych. Potwierdza jedynie, że instytucja potrafi lub próbuje oszacować istniejące ryzyko, aby w przyszłości wyeliminować tego typu zdarzenia.

Jak CBA przeciwdziała korupcji?

27601

uczniów klas I–III szkół podstawowych przeszkolonych z zakresu etyki i antykorupcji

9

działań realizowanych przez CBA jako podmiot wiodący w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019

34

wydane publikacje w języku polskim oraz w języku polskim i angielskim dotyczące przeciwdziałania korupcji

30000

egzemplarzy publikacji wydanych przez CBA

32000

urzędników przeszkolonych z zakresu przeciwdziałania korupcji

3

portale społecznościowe, na których CBA promuje treści antykorupcyjne

6

wydarzeń, podczas których CBA wspólnie z GPW i KNF promowało kulturę compliance

5

zorganizowanych edycji dorocznej Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej

500

urzędów, w których przeprowadzono szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji

5000

informacji dotychczas udostępnionych na stronie www.antykorupcja.gov.pl

10

zorganizowanych w latach 2013–2015 międzynarodowych konferencji, seminariów, warsztatów itp.

17600

osób, które ukończyły kurs w ciągu pierwszego roku funkcjonowania platformy szkoleniowej CBA https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/

www.cba.gov.pl