



PRZEPISY UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE WALKI Z KORUPCJĄ  
NA RÓŻNYCH SZCZEBLACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DR INŻ. TOMASZ DOŁGAŃ

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest prezentacja zjawiska korupcji występującego na różnych szczeblach administracji publicznej oraz omówienie europejskich regulacji prawnych i „dobrych praktyk” stosowanych w państwach członkowskich jako narzędzi jej zapobiegania i zwalczania.

Podstawą opracowania jest analiza dokumentów źródłowych dotyczących korupcji, krajowe i międzynarodowe publikacje z tego zakresu, informacje pochodzące ze sprawozdania *Komisji Europejskiej z 2014 roku o zwalczaniu korupcji w Unii Europejskiej*<sup>1</sup> oraz *raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD*<sup>2</sup> z 2015 przedstawiający praktyki antykorupcyjne w sektorze publicznym w krajach Europy wschodniej.

---

<sup>1</sup> *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego; Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE*, Bruksela 2014.

<sup>2</sup> *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD 2015.

# SPIS TREŚCI

## **1. Charakterystyka zjawiska korupcji / 4**

## **2. Polityka antykorupcyjna w administracji publicznej / 7**

### 2.1 Przepisy europejskie dotyczące walki z korupcją / 9

#### 2.1.1 Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich / 10

#### 2.1.2 Konwencja o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy publicznych Wspólnot Europejskich oraz funkcjonariuszy publicznych krajów członkowskich UE / 12

#### 2.1.3 Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji / 13

#### 2.1.4 Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych / 13

#### 2.1.5 Prawnokarna Konwencja o Korupcji / 14

#### 2.1.6 Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji / 15

## **3. Dobre praktyki zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej / 17**

### 3.1 Agencje antykorupcyjne / 17

### 3.2 Przeciwdziałanie konfliktowi interesów / 18

### 3.3 Zapewnienie dostępu do informacji / 19

### 3.4 Przejrzystość działalności lobbingowej / 21

### 3.5 Przekazywanie informacji o korupcji / 23

### 3.6 Promowanie uczciwości w sektorze publicznym / 24

## **4. Podsumowanie / 26**

# PRZEPISY UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE WALKI Z KORUPCJĄ NA RÓŻNYCH SZCZEBLACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DR INŻ. TOMASZ DOŁGAŃ

## 1. CHARAKTERYSTYKA ZJAWISKA KORUPCJI

Według autorów Cywilnoprawnej Konwencji o korupcji, przyjętej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999, zjawisko korupcji określa się jako „żądanie, proponowanie, wręczenie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.”<sup>3</sup>

Problem korupcji urzędniczej dotyczy wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, jest obecny zarówno w administracji państwowej jak i samorządowej na każdym jej szczeblu. Zakres, rozmiar i stopień złożoności tego zjawiska jest różny w poszczególnych krajach, a jego obecność niesie ze sobą poważne, negatywne konsekwencje.

Zakres występowania korupcji w administracji publicznej jest bardzo szeroki, a zachowania korupcyjne mogą przyjmować różne formy, np.:

- a) łapownictwo (sprzedajność, przekupstwo): przyjmowanie i wręczenie dóbr materialnych;
- b) kupowanie zamówień, kontraktów, koncesji, decyzji, pozwoleń itp.;
- c) uchylanie się od obowiązku podatkowego, celnego bądź innego przewidzianego przez prawo;

---

<sup>3</sup> *Cywilnoprawna Konwencja o korupcji*, STE 174, przyjęta w Strasburgu dniu 4 listopada 1999.

- d) kradzież: przywłaszczanie środków będących dobrem publicznym celem osiągnięcia własnej korzyści;
- e) świadome, bezprawne i niegospodarne dysponowanie środkami publicznymi;
- f) protekcjonizm: rekomendowanie członków rodziny;
- g) poplecznictwo: pomoc sprawcy przestępstwa w uniknięciu kary;
- h) finansowanie wyborów lub partii politycznych w oczekiwaniu na uzyskiwanie wpływów w przyszłości.<sup>4</sup>

Do najczęściej występujących form korupcji opisywanych w literaturze przedmiotu należą:

- a) kreowanie luk prawnych;
- b) wręczanie korzyści majątkowej w zamian za zapewnienie uniknięcia kosztów: podatków, kary sądowej, niekorzystnych zapisów legislacyjnych;
- c) wręczanie łapówek za obietnice przysporzenia korzyści: uniknięcie zwłoki, oferowanie pieniędzy „przyspieszających”, czego rezultatem może być umyślne powodowanie zwłoki i opóźnień, otrzymanie intratnego kontraktu rządowego, za przecieki tematów egzaminacyjnych;
- d) umyślne powodowanie lub długotrwale tolerowanie braków zaopatrzenia: umożliwianie specjalnego dostępu do deficytowych towarów;
- e) blokowanie usankcjonowanych prawem kanałów komunikacji na rzecz kanałów nieoficjalnych;
- f) kradzież własności publicznej;
- g) „handel wpływami”;
- h) ustanawianie przywilejów;
- i) wymuszanie zbędnych wydatków, np. w postaci honorariów za zbędne ekspertyzy, prowizje konsultantów.<sup>5</sup>

Transparency International wskazuje najbardziej powszechne czynniki wpływające na korupcję w administracji publicznej:

- a) źle sprecyzowane przepisy dotyczące urzędników samorządowych: niespójne i nieprecyzyjne
- b) sformułowane przepisy umożliwiają pracownikom podejmowanie bezprawnych

<sup>4</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 231.

<sup>5</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 219.

- c) decyzji, bez ponoszenia odpowiedzialności finansowej;
- d) podejmowanie decyzji na korzyść petenta bez uregulowania prawnego, np. w sprawach
- e) budowlanych przy wydawaniu zezwoleń;
- f) utajnianie informacji o przetargach dla szerszego grona w celu wyeliminowania podmiotów;
- g) brak precyzyjnych przepisów dotyczących działania komisji rewizyjnych, gospodarki nieruchomościami;
- h) nieuzasadnione bądź też zbyt restrykcyjne przepisy w zakresie ochrony informacji, chroniące osoby działające niezgodnie z prawem.<sup>6</sup>

Obecność zjawiska korupcji w administracji publicznej i jej negatywnego wpływu na różne obszary życia społeczno-gospodarczego znajduje odzwierciedlenie w wynikach badań opinii publicznej mieszkańców Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Wyniki badania opinii publicznej wskazują na dwubiegowość w postrzeganiu zjawiska korupcji oraz doświadczeń z nią związanych. Dania, Finlandia, Luksemburg, Szwecja, Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Belgia, Niderlandy, Estonia i Francja to państwa, w których mieszkańcy nie mają dużych, bezpośrednich doświadczeń związanych z przekupstwem lub innymi formami korupcji – jedynie 1% - 2% osób deklarowało, iż oczekiwano od nich wręczenia łapówki a mniej niż połowa (20-44%) badanych sądzi, iż korupcja w ich kraju jest zjawiskiem powszechnym.

Drugi biegun reprezentują: Chorwacja, Republika Czeska, Litwa, Bułgaria, Rumunia, Grecja. Do bezpośrednich doświadczeń korupcyjnych przyznaje się od 6% do 29% badanych a ich przekonanie co do powszechności występowania zjawiska korupcji sięga nawet 99%.

W zdecydowanej większości krajów UE występuje charakterystyczna zależność między osobistymi, bezpośrednimi doświadczeniami korupcyjnymi a ogólnym poziomem postrzegania tego zjawiska. Wyjątek stanowią takie państwa jak: Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Włoch, w których to niewielu badanych zadeklarowało konieczność wręczenia łapówki (1-3%) lecz mimo to aż 90 – 97% ocenia, iż sytuacja związana z korupcją jest zła.

Respondenci z Polski, Węgier oraz Słowacji również postrzegają korupcję w kategorii powszechności (82-90%) mimo, iż osobiste doświadczenia w większości sektorów gospodarki (policja, służby celne, prokuratura) nie przekraczają 1% . Na taką ocenę sytuacji wpływ ma zła

---

<sup>6</sup> I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Warszawa 2008, s. 331, za: D. Fleszer, *Z problematyki korupcji w administracji publicznej*, s. 290.

<sup>7</sup> Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013.

kondycja jednego z sektorów gospodarki (np. służba zdrowia) i z nią związane liczne, osobiste doświadczenia korupcyjne (13-15%).

Badania zbiorcze wskazują na intensywność występowania zjawiska korupcji w krajach UE – w sferze oceny sytuacji kraju 76% badanych uważa, że korupcja jest zjawiskiem powszechnym, w sferze osobistych doświadczeń 8% deklaruje bezpośrednie zaangażowanie w działania korupcyjne.

## **2. POLITYKA ANTYKORUPCYJNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

W literaturze przedmiotu przedstawia się różne podejścia do prowadzenia polityki antykorupcyjnej w administracji. Pierwsze z nich, tzw. karno-administracyjne, zwraca szczególną uwagę na naprawę prawa i sposobu działania administracji publicznej. Ma to na celu ograniczenie lub likwidację wszelkich niespójności, nieszczelności oraz niejednoznaczności obowiązujących przepisów prawnych oraz nadmierną uznaniowość władzy wykonawczej. Działania te, wraz ze wzmocnieniem skuteczności kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, skutkować winny znaczącym wzrostem wykrywalności zachowań korupcyjnych oraz skutecznym egzekwowaniem prawa antykorupcyjnego poprzez zdecydowane karanie osób, którym korupcję udowodniono. Takimi kryteriami kieruje się Komisja Europejska, która zaleca państwo członkowskim optymalizację i pełne wdrożenie prawa antykorupcyjnego w zakresie prawa karnego, problemu konfliktu interesów oraz zasad monitorowania, nadzoru i audytu administracji państwa.<sup>8</sup>

Drugie podejście oparte jest na konieczności przeprowadzania fundamentalnych reform ekonomicznych, których celem jest usunięcie warunków dających podstawę do istnienia korupcji. Podjęte reformy powinny doprowadzić do powstania w danym kraju silnej i sprawiedliwej władzy, respektującej interes publiczny, oraz do racjonalnego zarządzania silnymi, niezbędnymi w każdym demokratycznym państwie instytucjami publicznymi. Cele te można osiągnąć poprzez racjonalne i skutecznie wdrożone reformy administracji publicznej, finansów publicznych, systemu podatków, systemu wydatków publicznych oraz prywatyzację niektórych usług publicznych. Podejście to zakłada, że z korupcją walczy się, zmieniając środowisko, w którym ona istnieje, a nie ograniczając jej poszczególne przypadki. Postuluje więc wprowadzenie systemu dobrego i skutecznego rządzenia państwem poprzez osiągnięcie

---

<sup>8</sup> M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*

stabilności ekonomicznej, racjonalnego systemu wolnego rynku, demokratyzację oraz skuteczne rozliczanie rządu. Takie podejście jest promowane zwłaszcza przez ekspertów Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.<sup>9</sup>

Trzecie podejście, przedstawiane przez Transparency International oraz OECD, polega na budowaniu tzw. narodowego systemu prawości (National Integrity System)<sup>10</sup>, który ma być traktowany jako koncepcyjne i praktyczne narzędzie do budowy programów i projektów przeciwdziałających korupcji. System ten powinien zawierać zestaw celów oraz sposobów działań zapisanych w strategiach poszczególnych, kluczowych dla systemu instytucji lub sfer aktywności (zwanymi filarami systemu). Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie na siebie oddziaływać (proces interakcji) w zakresie dwóch oddzielnych, lecz wzajemnie się uzupełniających celów. Pierwszym z nich jest walka z korupcją jako część walki ze złym rządzeniem i nieetycznym zachowaniem, drugim – podnoszenie poziomu rządu poprzez wzrost uczciwości i prawości w życiu publicznym. Budowa systemu prawości jest zatem odejściem od systemu typu góra-dół („góra wymyśla to, co podległe jednostki powinny realizować”) na rzecz budowania układu wzajemnej horyzontalnej interakcji poszczególnych filarów systemu. Zależność między nimi wynika ze wspólnego przyjęcia odpowiedzialności za skutek działania prowadzącego zawsze do osiągnięcia globalnego celu, jakim jest wzrost poziomu rządu.<sup>11</sup>

Według T.G. Grosse do najczęściej spotykanych form przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej można zaliczyć:

- a) brak możliwości używania przez urzędników stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz konieczność zawieszenia wszelkich prywatnych interesów finansowych, które mogą w jakikolwiek sposób stać w sprzeczności z ich służbą;
- b) deklarowanie przez urzędników ich stanu majątkowego przez składanie oświadczeń majątkowych, ograniczenie przyjmowania podarunków, zakaz lub ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia itd.;
- c) brak możliwości zaangażowania urzędników w przedsięwzięciach komercyjnych poza administracją, brak możliwości wykonywania pracy na rzecz przedsiębiorstwa

---

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Tamże.



- zaangażowanego w kontrakty rządowe i inwestowania w papiery finansowe takich korporacji;
- d) zakaz reprezentowania interesów firm komercyjnych wobec administracji wkrótce po opuszczeniu pracy urzędniczej;
  - e) zakaz zatrudniania w administracji osoby skazanej wyrokiem sądowym, szczególnie za przestępstwo korupcyjne;
  - f) wprowadzenie specjalnych rejestrów majątkowych dla urzędników;
  - g) przejrzyste określenie osobistej odpowiedzialności urzędników za złamanie dyscypliny służbowej, nadużycia finansowe oraz przestępstwa korupcyjne;
  - h) podwyższanie jakości pracy administracji publicznej oraz wprowadzanie standardów służby cywilnej nie tylko do administracji rządowej, ale również samorządowej;
  - i) wprowadzanie zasad etyki zawodowej do praktyki administracyjnej oraz szkoleń dla urzędników, które propagują te zasady oraz kształtują postawy i działania służbowe przeciwdziałające łapownictwu;
  - j) systematyczna kontrola stosowania przepisów antykorupcyjnych w administracji, w tym kontrola finansów publicznych.<sup>12</sup>

## **2.1 PRZEPISY EUROPEJSKIE DOTYCZĄCE WALKI Z KORUPCJĄ**

Do najważniejszych przepisów antykorupcyjnych odnoszących się do państw członkowskich Unii Europejskiej należą:

- a) „Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995, w której zostały ujęte dwa protokoły: „Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 oraz Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997”<sup>13</sup>;
- b) „Konwencja o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy publicznych Wspólnot Europejskich oraz funkcjonariuszy publicznych krajów członkowskich UE z 26 maja 1997”,

---

<sup>12</sup> T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, s. 37. Za: A. Melezini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, LEX 2012.

<sup>13</sup> *Baza Aktów Prawnych*, Dz. U. 2009 nr 208, poz. 1603.

- c) „Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008 w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji”<sup>14</sup>;
- d) „Konwencja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997”<sup>15</sup>;
- e) „Prawnokarna Konwencja o Korupcji Rady Europy sporządzoną w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999”<sup>16</sup>;
- f) „Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzoną w Strasburgu dnia 4 listopada 1999”<sup>17</sup>.

Unia Europejska podpisała także Konwencję Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, którą przyjęło Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31 października 2003 roku<sup>18</sup>.

### **2.1.1 KONWENCJA O OCHRONIE INTERESÓW FINANSOWYCH WSPÓLNOT EUROPEJSKICH**

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich została uchwalona dnia 26 lipca 1995 roku. Jej zadaniem jest ochrona interesów finansowych państw członkowskich UE dzięki wykorzystaniu krajowych systemów prawa karnego. Zagadnienia związane ze zwalczaniem korupcji zostały przedstawione w Pierwszym Protokole do Konwencji z dnia 27 września 1996 roku, który stał się pierwszym dokumentem zawierającym regulacje europejskie dotyczące korupcji.<sup>19</sup> Celem protokołu było ujednoczenie uregulowań prawnych w aktach normatywnych państw członkowskich w kontekście przyjmowania korzyści majątkowych przez funkcjonariuszy członków Wspólnoty. W dokumencie określono definicję czynnej i biernej korupcji urzędniczej oraz funkcjonariusza wspólnotowego.

Bierna korupcja urzędnicza została określona jako: „umyślne zachowanie funkcjonariusza, który bezpośrednio bądź przez pośrednika żąda lub osiąga jakiegokolwiek korzyści dla siebie albo dla strony trzeciej, lub też akceptuje obietnicę dla podjęcia albo powstrzymania działań należących do jego obowiązków lub pod warunkiem wykonania jego zadań z naruszeniem służbowych

---

<sup>14</sup> *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 301/38, 12 listopada 2008.

<sup>15</sup> *Baza Aktów Prawnych*, Dz. U. 2001, nr 23, poz. 264.

<sup>16</sup> *Baza Aktów Prawnych*, Dz. U. 2005, nr 29, poz. 249.

<sup>17</sup> *Baza Aktów Prawnych*, Dz. U. 2004, nr 244, poz. 2443.

<sup>18</sup> *Baza Aktów Prawnych*, Dz. U. 2007, nr 84, poz. 563.

<sup>19</sup> C. Nowak, *Harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie korupcji – ujęcie teoretyczne*, w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych* pod redakcją W. Czaplińskiego i A. Wróbla, Warszawa 2007, s. 324.

obowiązków w sposób szkodzący lub mogący zaszkodzić interesom finansowym Wspólnot Europejskich”.<sup>20</sup>

Zjawisko czynnej korupcji urzędniczej zdefiniowano jako: „umyślne działanie kogokolwiek, kto obiecuje albo udziela, bezpośrednio lub przez pośrednika, jakiegokolwiek korzyści samemu funkcjonariuszowi lub stronie trzeciej dla funkcjonariusza, dla podjęcia albo powstrzymania się przez funkcjonariusza od działań należących do jego obowiązków dla wykonania jego zadań z naruszeniem służbowych obowiązków w sposób szkodzący lub mogący wyrządzić szkodę interesom finansowym Wspólnot Europejskich ”.<sup>21</sup>

Problematyka dotycząca korupcji została także ujęta w Drugim Protokole do niniejszej Konwencji. Zapisy artykułu 2 i 3 zobowiązują „każde państwo członkowskie do podjęcia środków niezbędnych do uznania prania pieniędzy za przestępstwo oraz zapewnienia środków niezbędnych do pociągnięcia do odpowiedzialności osób prawnych z tytułu nadużyć finansowych, czynnej korupcji oraz prania pieniędzy”<sup>22</sup>

W protokole zdefiniowano zjawisko prania pieniędzy odwołując się do definicji, z Dyrektywy Rady 91/308/EWG z dnia 16.06.1991 roku w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w sprawie prania pieniędzy, w której zjawisko to określono jako „umyślne postępowanie, dokonywane w celu:

- a) konwersji lub przekazania mienia, ze świadomością, że pochodzi ono z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności, celem ukrywania lub zatajania bezprawnego pochodzenia tego mienia, albo udzielania pomocy osobie, która bierze udział w takiej działalności, aby uniknęła ona prawnych konsekwencji tych działań;
- b) ukrycia lub zatajania prawdziwego charakteru, źródła, miejsca przechowywania, przemieszczaniu, praw związanych z tym mieniem lub jego własnością, ze świadomością, że źródłem tego mienia jest działalność o charakterze przestępczym lub udział w takiej działalności;

---

<sup>20</sup> Artykuł 2 Pierwszego protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dublin 1996, Dz.U. 2008 nr 208 poz. 1603.

<sup>21</sup> Artykuł 3 Pierwszego protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dublin 1996, Dz.U. 2008 nr 208 poz. 1603.

<sup>22</sup> Artykuły 2 i 3 Drugiego Protokołu do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dublin 1996, Dz.U. 2008 nr 208 poz. 1603.

- c) nabycia, posiadania albo używania mienia, ze świadomością w momencie jego otrzymania, że mienie to pochodzi z działalności o charakterze przestępczym lub udział w takiej działalności;
- d) udziału, współdziałania w celu popełnienia, usiłowanie popełnienia, jak też pomocnictwo, nakłanianie, ułatwianie oraz doradzanie w przypadku czynów określonych w powyższych podpunktach.”<sup>23</sup>

Drugi Protokół do Konwencji zawiera także postanowienia dotyczące zajęcia i konfiskaty przychodów lub majątku pochodzących z przestępstwa oraz narzędzi, które zostały wykorzystane do jego zrealizowania.<sup>24</sup>

### **2.1.2 KONWENCJA W SPRAWIE ZWALCZANIA PRZEKUPSTWA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH WSPÓLNOT EUROPEJSKICH ORAZ FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE**

Konwencja została sporządzona w Brukseli dnia 26 maja 1997 jako wyraz nowego charakteru zaangażowania antykorupcyjnego Wspólnot Europejskich<sup>25</sup>, mający na celu udoskonalenie współpracy sądowej państw członkowskich UE. Jest ona w znacznej mierze odzwierciedleniem zapisów Protokołu z 1996 roku. Znaczącą zmianą wprowadzoną do Konwencji było to, iż zrezygnowano z wymagania, aby grożąca lub wyrządzona interesom Wspólnoty szkoda, była traktowana jako wyłączny skutek działań sprawcy. Państwa notyfikujące Konwencję podjęły się obowiązku zagwarantowania stosowania w prawie karnym jednolitych definicji przestępstw korupcyjnych popełnianych przez urzędników krajowych jak również przez lub wobec urzędników instytucji europejskich. Zgodnie z zapisami Konwencji odpowiedzialność karna za popełnienie przestępstw korupcyjnych ciąży na menedżerach przedsiębiorstw, których dopuściły się osoby im podwładne działające w imieniu tych firm. Takie postępowanie ma pełnić funkcję prewencyjną, wymagając na przedsiębiorstwach walkę z korupcją wewnątrz

---

<sup>23</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 1667 z 28 czerwca 1991, *Dyrektywa Rady z dnia 10 czerwca 1991 roku w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy*, (91/308/EWG).

<sup>24</sup> Artykuł 5 Drugiego protokołu Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Bruksela 1997, Dz.U. 2008 nr 208 poz. 1603.

<sup>25</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich C 195 z 25 czerwca 1997.

swoich firm, poprzez opracowanie i wdrażanie kodeksów zasad etycznych, przejrzystych procedur oraz ocenę ich skuteczności.<sup>26</sup>

### **2.1.3 DECYZJA RAMOWA RADY UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE SIECI PUNKTÓW KONTAKTOWYCH SŁUŻĄCEJ ZWALCZANIU KORUPCJI**

Zgodnie z decyzją ramową Rady z 24.10.2008 r. (2008/852/WSiSW) pomiędzy państwami członkowskimi UE została utworzona sieć punktów kontaktowych. W skład sieci wchodzi organy i agencje państw członkowskich Unii Europejskiej zajmujące się zjawiskiem zapobiegania i zwalczania korupcji. W działalności sieci uczestniczą także przedstawiciele Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Policji i Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej. Do zadań sieci należy wymiana informacji i doświadczeń w zakresie prewencji i walki ze zjawiskiem korupcji a także usprawnienie w komunikacji pomiędzy partnerami.<sup>27</sup>

### **2.1.4. KONWENCJA O ZWALCZANIU PRZEKUPSTWA ZAGRANICZNYCH FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH W MIĘDZYNARODOWYCH TRANSAKCJACH HANDLOWYCH**

Konwencja została sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 roku i odnosi się do problemu zachowań korupcyjnych realizowanych wobec zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Artykuł 2 Konwencji obliguje Strony do podjęcia, w zgodzie z prawem wewnętrznym, niezbędnych działań aby określić odpowiedzialność osób prawnych za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego. W ramach ponoszenia odpowiedzialności wskazano konieczność nakładania na sprawców czynów korupcyjnych kar, które będą skuteczne, proporcjonalne do skali przewinienia a zarazem odstręczające, o identycznym zakresie stosowania jak w przypadku przekupstw urzędników krajowych. „Łapówka i korzyści uzyskane wskutek przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego lub mienie, którego wartość odpowiada takim korzyściom, podlega zajęciu, konfiskacie lub karze pieniężnej o porównywalnym skutku”.<sup>28</sup> Na strony nałożono także obowiązek „ustanowienia własnej jurysdykcji nad przestępstwem przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego, jeżeli przestępstwo zostało popełnione w całości

<sup>26</sup> M. Szulik: *Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego*, w: J. Kosiński, K. Kraka, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. II, Warszawa 2012.

<sup>27</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 301/38.

<sup>28</sup> Artykuł 3 Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, Dziennik Ustaw Nr 23, 1690, Poz. 264, 2000.

lub w części na jej terytorium”.<sup>29</sup> Ściganie karne przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego podlega wewnętrznym przepisom i zasadom ścigania obowiązującym w każdej ze Stron.<sup>30</sup>

### **2.1.5 PRAWNOKARNA KONWENCJA O KORUPCJI**

Prawnokarna Konwencja o Korupcji Rady Europy została przygotowana przez Grupę Roboczą ds. Prawa Karnego Interdyscyplinarnej Grupy ds. Korupcji i przyjęta w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 roku. Odnosi się na do kwestii przestępstw korupcyjnych w kontekście kryminalnym, wskazując Stronom minimum wymagań, które muszą osiągnąć.

W artykule 1 Konwencji określono definicję pojęcia „funkcjonariusz publiczny” – „poprzez odniesienie do definicji funkcjonariusza, urzędnika publicznego, burmistrza, ministra lub sędziego w prawie wewnętrznym państwa, w którym dana osoba wykonuje tę funkcję, stosowanej w jego prawie karnym”.<sup>31</sup> Określono także termin „osoba prawna”, który zdefiniowano jako „jakikolwiek podmiot mający taki status na podstawie właściwego prawa wewnętrznego, z wyznaczeniem państw i innych instytucji państwowych wykonujących władcze uprawnienia państwa oraz publicznych organizacji międzynarodowych”.<sup>32</sup>

W artykule 2 i 3 przedstawione zostały zapisy dotyczące przestępstwa korupcji. Treść artykułu 2 Konwencji dotyczy czynnej korupcji krajowych urzędników publicznych. Państwa, które ratyfikowały Konwencję zobowiązały się zgodnie z nim przyjąć „takie środki ustawodawcze i inne jakie mogą być konieczne do uznania przez jej prawo wewnętrzne za przestępstwo, umyślnego obiecywania, proponowania lub wręczania przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, jakimukolwiek funkcjonariuszowi publicznemu tej Strony, dla niego samego lub dla kogokolwiek innego, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji”.<sup>33</sup>

Artykuł 3 Konwencji reguluje kwestie związane z przekupstwem biernym krajowych funkcjonariuszy publicznych. Opisane wymagania obligują Strony do przyjęcia takich środków ustawodawczych i innych, które „mogą być konieczne do uznania przez jej prawo wewnętrzne

---

<sup>29</sup> Artykuł 4 Konwencji o zwalczaniu przekupstwa .....

<sup>30</sup> Artykuł 5 Konwencji o zwalczaniu przekupstwa.....,

<sup>31</sup> Artykuł 1 Prawnokarnej Konwencji o Korupcji Rady Europy, Strasburg 1999, Dz.U. 2005 nr 29 poz. 249.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Artykuł 2 Prawnokarnej Konwencji o Korupcji ...

za przestępstwo, umyślnego żądania lub przyjmowania przez któregokolwiek z funkcjonariuszy publicznych tej Strony, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niego samego lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowania propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji”.<sup>34</sup>

W Konwencji podjęto ponadto zagadnienia związane z przekupstwem członków zgromadzeń przedstawicielskich w kraju i za granicą, korupcją w sektorze prywatnym, handlem wpływami, praniem pieniędzy i przestępstwami księgowymi.

Zgodnie z artykułem 19 regulującym kwestie sankcji i środków, każda ze Stron jest zobowiązana do wdrożenia instrumentów systemu kar, które będą działać w skuteczny, proporcjonalny i zniechęcający przestępców sposób. W środkach egzekucyjnych uwzględniono także karę pozbawienia wolności – w przypadku popełnienia przestępstw przez osoby fizyczne, która daje podstawę do przeprowadzenia ekstradycji. W przypadku przestępstw popełnianych przez osoby prawne, zwrócono uwagę na wprowadzenie rozwiązań umożliwiających realizację sankcji pieniężnych poprzez konfiskatę lub pozbawienie „w inny sposób narzędzi oraz dochodów z przestępstw określonych zgodnie z niniejszą konwencją lub mienia, którego wartość odpowiada takim dochodom”.<sup>35</sup>

### **2.1.6 CYWILNOPRAWNA KONWENCJA O KORUPCJI**

Cywilnoprawna Konwencja o korupcji została przyjęta w Strasburgu przez Komitet Ministrów dnia 4 listopada 1999 roku. Jej celem określonym w artykule 1 jest, aby Strony zapewniły „osobom, które poniosły szkodę będącą skutkiem aktów korupcji, skuteczne środki prawne umożliwiające obronę ich praw oraz interesów, w tym możliwość uzyskania odszkodowania za poniesione szkody.”<sup>36</sup>

Zgodnie z artykułem 3, na Strony Konwencji nałożono zobowiązanie zagwarantowania, w ramach przepisów wewnętrznych, prawa osób poszkodowanych przez korupcję „do wszczęcia postępowania w celu uzyskania pełnego naprawienia takiej szkody. Naprawienie

---

<sup>34</sup> Artykuł 3 Prawnokarnej Konwencji o Korupcji ...

<sup>35</sup> Artykuł 19 Prawnokarnej Konwencji o Korupcji...

<sup>36</sup> Artykuł 1 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, Strasburg 1999; Dz.U. 2002 nr 244 poz. 2443.

szkody może obejmować straty materialne, utratę zysków, jak również szkody o charakterze niemajątkowym.”<sup>37</sup>

Szkoda materialna odnosi się do rzeczywistego zmniejszenia majątku osób pokrzywdzonych, natomiast strata zysku jest związana z potencjalnym zyskiem, który mógłby zostać osiągnięty, a którego nie udało się zrealizować ze względu na wystąpienie korupcji. Jako szkodę niematerialną należy rozumieć szkodę, która jest trudna do dokładnego obliczenia, gdyż nie wyraża się jej w wartości mienia czy pieniędzy, ale stanowi rezultat niedopuszczalnych czynów korupcyjnych.<sup>38</sup>

Artykuł 4 Konwencji dotyczy kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej, obligując Strony do wypełnienia warunków które muszą być spełnione, by szkoda została naprawiona, tj. wykazać, że:

- a) „ pozwany dokonał aktu korupcji lub wydał zgodę na jego dokonanie, lub też nie podjął uzasadnionych działań w celu zapobieżenia aktowi korupcji;
- b) powód poniósł szkodę oraz
- c) istnieje związek przyczynowo-skutkowego między aktem korupcji a szkodą”.<sup>39</sup>

Odpowiedzialność za czyny korupcyjne została nałożona także na kraje i instytucje publiczne, których zadaniem jest zapewnienie w prawie wewnętrznym możliwości wystąpienia „z roszczeniem o odszkodowanie od Państwa, a w przypadku Strony niebędącej państwem, od odpowiednich organów tej Strony”.<sup>40</sup>

Zgodnie z zapisami artykułu 7 Konwencji postępowanie o naprawienie szkody, można przeprowadzić w okresie do trzeciego roku „od dnia, kiedy osoba, która poniosła szkodę, dowiedziała się lub powinna była się dowiedzieć o powstaniu szkody albo o tym, że miał miejsce akt korupcji, jak również o tożsamości osoby ponoszącej odpowiedzialność. Jednakże postępowania takie nie mogą zostać wszczęte po upływie terminu przedawnienia wynoszącego co najmniej dziesięć lat od dnia dokonania aktu korupcji”.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Artykuł 3 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji...

<sup>38</sup> M. Szulik: *Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych...*, s. 51.

<sup>39</sup> Artykuł 4 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, Strasburg 1999, Dz.U. 2002 nr 244 poz. 2443.

<sup>40</sup> Artykuł 5 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji...

<sup>41</sup> Artykuł 7 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji...



Strony powinny zapewnić „w swoim prawie wewnętrznym, aby każda umowa lub postanowienie umowy przewidujące korupcję były nieważne. Stronom umowy, których zgoda na zawarcie umowy została wyrażona wadliwie na skutek aktu korupcji, zagwarantowano możliwość wystąpienia do sądu o uznanie umowy za nieważną, niezależnie od ich prawa do dochodzenia odszkodowania”.<sup>42</sup>

### **3. DOBRE PRAKTYKI ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI**

#### **3.1 AGENCJE ANTYKORUPCYJNE**

Państwa członkowskie Unii Europejskiej samodzielnie podejmują decyzje dotyczące tworzenia struktur i instytucji służących zwalczaniu korupcji. W zależności od skali i charakteru zjawiska, od ram konstytucyjnych i prawnych oraz tradycji w danym państwie, tworzą one w swoich krajach centralne agencje antykorupcyjne, których zadaniem jest zapobieganie i/lub zwalczanie korupcji. Przykładem dobrze funkcjonujących i dobrze ocenianych instytucji są Słoweńska Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji oraz Rumuńska Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji.

#### **Słoweńska Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji (CPC)**

Komisja powstała w 2004 roku jako niezależna instytucja, której celem jest prewencja i zwalczanie korupcji w sferze prywatnej i publicznej. Do jej zadań należy koordynacja działań antykorupcyjnych, nadzór nad wdrażaniem Narodowej Strategii Antykorupcyjnej oraz przestrzeganiem Kodeksu Postępowania Funkcjonariuszy Państwowych. Komisja zajmuje się także egzekucją przepisów związanych ze składaniem deklaracji majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych, których liczba wynosi ponad 5 tysięcy.

Komisja pełni ważną rolę w słoweńskim systemie antykorupcyjnym a jej dotychczasowa aktywność potwierdza zasadność jej powołania, gdyż mimo ograniczonych środków przeprowadziła dotychczas około tysiąc dochodzeń i przeglądów rocznie. Organ ten weryfikuje interesy oraz wielkość majątku liderów czołowych partii politycznych i ujawnia liczne przypadki naruszenia prawa w zakresie nielegalnego wzbogacania się. Komisja prowadzi listę przedsiębiorstw, które nie mogą przystępować do publicznych przetargów, ze względu

---

<sup>42</sup> Artykuł 8 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji...

na zasiadanie w ich władzach lub powiązania biznesowego, urzędnika państwowego, bądź członków jego rodziny.<sup>43</sup>

**Rumuńska Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji**, w skrócie DNA, badając liczne wątki hipotetycznych zdarzeń korupcyjnych na przestrzeni ostatnich 7 lat, postawiła w stan oskarżenia blisko 5 tysięcy osób, z czego około 30% osób skazano prawomocnym wyrokiem sądowym. Charakterystyczną cechą funkcjonowania DNA, stanowiącą o jej skuteczności jest jej interdyscyplinarny charakter, bowiem w jej pracach uczestniczą liczni eksperci ekonomii, finansów, IT a także policja i prokuratorzy.<sup>44</sup>

### **3.2 PRZEWCIWDZIAŁANIE KONFLIKTOWI INTERESÓW**

Istotnym problemem administracji publicznej jest zapobieganie występowaniu konfliktu interesów pomiędzy interesem publicznym a osobistym interesem osoby piastującej stanowisko publiczne. Obecność konfliktu interesów i brak odpowiednich reakcji zarządzających na tego typu sytuacji może skutkować wystąpieniem sytuacji korupcyjnych.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej wychodząc naprzeciw temu problemowi, wprowadzają w swojej administracji systemy zarządzania konfliktem interesów, które nakładają na urzędników odpowiednie ograniczenia i/lub obowiązki ujawniania informacji. W rozwiązaniach poszczególnych państw istnieją różnice zarówno w zakresie przejrzystości i poziomu szczegółowości zgłaszanych informacji, monitorowania stopnia spełnienia wymaganych obowiązków, czy też sposobów egzekwowania sankcji.

Najbardziej restrykcyjny system zarządzania konfliktem interesów obowiązuje na Łotwie. Tam regulacji prawnej podlegają takie kwestie jak: bezstronność i niepołączalność stanowisk, działalność zawodowa, działalność zewnętrzna, ujawnianie informacji finansowych, prezenty i temu podobne kwestie oraz zatrudnienie po zaprzestaniu pełnienia funkcji w odniesieniu do wszystkich osób pełniących funkcje publiczne i instytucji takich jak rząd, parlament, sąd najwyższy, trybunał obrachunkowy czy bank centralny.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 24-Słowenia, Bruksela 2014.

<sup>44</sup> Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, Bruksela 2014.

<sup>45</sup> L. Frankowa, *Regulacja konfliktu interesów – najlepsze praktyki europejskie*, w: *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej* (A. Kobylińska i in.), Warszawa 2015, s.11.

Ze sprawozdania Komisji Europejskiej<sup>46</sup> wynika, iż trudno jest dziś wskazać państwo członkowskie Unii Europejskiej które stanowiłoby wzór lub miałyby najlepsze praktyki w zakresie mechanizmów egzekwowania zasad związanych z konfliktem interesów. Jednakże występują przykłady wskazujące na znaczący postęp w tym zakresie. W opinii Transparency International, państwami które w 2013 roku poczyniły największe postępy w indeksie postrzegania korupcji (*corruption perceptions index, CPI*)<sup>47</sup>, są Estonia, Grecja i Łotwa. Według Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)<sup>48</sup>, w zakresie systemów wykrywania konfliktu interesów i prowadzenia dochodzeń w takich sprawach, przykład łotewski może służyć jako rozwiązanie godne analizy.

Źródłem inspiracji mogą być także rozwiązania wdrożone w Irlandii. Ustanowiono tam prawne i instytucjonalne ramy etyczne dla urzędów publicznych obejmujące: ujawnianie konfliktów interesów i stanu majątkowego, kodeksy postępowania, obowiązek przedstawienia zaświadczenia o braku zaległości podatkowych, utworzono także Komisję ds. Standardów w Urzędach Publicznych (Standards in Public Office Commission, SIPO). Byli urzędnicy służby cywilnej wysokiego szczebla i urzędnicy organów lokalnych wysokiego szczebla muszą zachować 12-miesięczne moratorium przed podjęciem zatrudnienia w sektorze prywatnym.<sup>49</sup>

### 3.3 ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Otwartość i przejrzystość działania administracji umożliwia obywatelom i ich organizacjom kontrolę działań władz i podmiotów dysponujących mieniem publicznym, pełnią też rolę czynników zniechęcających do działań korupcyjnych i ułatwiają ujawnianie naruszeń prawa w chwili ich popełnienia.

Przykładem dobrych praktyk w zapewnieniu dostępu do informacji publicznej jest Grecki program „Przejrzystość”.<sup>50</sup> Cechą charakterystyczną programu jest konieczność publikowania przez instytucje publiczne wszystkich decyzji, w szczególności dotyczących zamówień publicznych. Z obowiązku publikacji zwolnione są jedynie decyzje, które dotyczą bezpieczeństwa narodowego a także zawierają chronione dane osobowe. Dokumenty

---

<sup>46</sup> *Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji...*

<sup>47</sup> Indeks ten mierzy postrzeganie korupcji w sektorze publicznym, wykorzystując dane z badań międzynarodowych, które uwzględniają takie czynniki, jak rozliczalność władz krajowych i lokalnych, skuteczne egzekwowanie przepisów antykorupcyjnych, dostęp do informacji rządowej, łamanie rządowych zasad dotyczących etyki i konfliktu interesów.

<sup>48</sup> Wspólna inicjatywa Unii Europejskiej oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

<sup>49</sup> *Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 7 - Irlandia*, Bruksela 2014.

<sup>50</sup> *Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 8 - Grecja*, Bruksela 2014.

zamieszczane w Internecie są cyfrowo podpisywane i znakowane dedykowanymi numerami identyfikacyjnymi. Informacje publiczne na temat monitorowania realizacji zamówień publicznych nie są bezpośrednio dostępne, ale można uzyskać do nich dostęp na podstawie przepisów dotyczących wolności informacji.<sup>51</sup>

Kolejny przykład dobrych praktyk stanowi słowacka inicjatywa otwartego samorządu terytorialnego. Projekt ten jest realizowany przez Transparency International Slovakia. Celem inicjatywy jest zewnętrzne monitorowanie wydatków realizowanych przez administrację publiczną. W ramach inicjatywy utworzono ranking 100 słowackich miast, które są oceniane według następujących kryteriów: przejrzystość w udzielaniu zamówień publicznych, dostęp do informacji, dostępność danych będących przedmiotem zainteresowania publicznego, etyka zawodowa oraz konflikt interesów. Miasto Martin, które zajmuje najwyższą pozycję w tym rankingu otrzymało prestiżową Nagrodę Służby Publicznej ONZ za przeprowadzone reformy antykorupcyjne.<sup>52</sup> Reformy przeprowadzono we współpracy z Transparency International Slovakia. W pierwszej kolejności zdiagnozowano sytuację i określono zalecenia w 17 obszarach, m.in. udzielanie zamówień, personel, przyznawanie dotacji, udział społeczeństwa i gminna polityka w zakresie przedsiębiorczości. W drugim etapie porównano opracowane zalecenia z obowiązującymi przepisami i regulaminami, a następnie zespół ekspertów wraz z urzędnikami opracowali nowe przepisy i regulacje wewnętrzne dostosowane do potrzeb i warunków lokalnych, które zostały wdrożone przez władze gminy.<sup>53</sup>

Kolejny przykład dobrej praktyki pochodzący ze Słowacji to internetowa baza danych stworzona przez pozarządową organizację Fair Play Alliance.<sup>54</sup> Informacje zwarte w bazie są publicznie dostępne i dotyczą przydziału środków publicznych podmiotom prywatnym (w postaci subwencji państwowych, prywatyzacji, ulg podatkowych i celnych, dotacji, funduszy europejskich, zadłużenia wobec sektora publicznego). Baza zawiera także dane o przedstawicielach władz publicznych, kierownictwie instytucji państwowych, rządzie, osobach zajmujących wybierane stanowiska, sądownictwie, organach samorządowych, parlamencie i doradcach liderów politycznych. Baza służy organizacjom pozarządowym i mediom jako doskonałe narzędzie do obserwowania działań urzędników uświadamiając jednocześnie

---

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048624.pdf>.

<sup>53</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 25 - Słowacja, Bruksela 2014.

<sup>54</sup> <http://datanest.fair-play.sk/en/pages/index>.

administracji publicznej, że jej działania mogą być łatwo monitorowane. Informacje zwarte w bazie wykorzystywane są także przez dziennikarzy śledczych, którzy zwracają uwagę opinii publicznej na nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji i partii politycznych. Omawiana inicjatywa stała się inspiracją dla zagranicznych organizacji pozarządowych z Czech, Węgier i Gruzji.<sup>55</sup>

Internetowa aplikacja „Supervisor” to przykład rozwiązania umożliwiającego dostęp do informacji oraz śledzenie wydatków publicznych w Słowenii.<sup>56</sup> Stworzona przez słoweńską Komisję ds. Zapobiegania Korupcji aplikacja, to narzędzie dzięki któremu użytkownik może obserwować okoliczności transakcji biznesowych zawieranych przez organy władzy państwowej (informacje dotyczące beneficjentów, daty, kwoty, cel, skład zarządów i rad nadzorczych, roczne sprawozdania finansowe). W ciągu pierwszego tygodnia dostępności, z narzędzia tego skorzystano 2 616 000 razy. W 2013 r. aplikacja „Supervisor” otrzymała Nagrodę Służby Publicznej ONZ.<sup>57</sup>

Podobne rozwiązanie problemu zastosowała Portugalia oraz Litwa. Dzięki wprowadzeniu konieczności publikowania ofert w Internecie, liczba e-zamówień na Litwie wzrosła względem 2009 roku z 7,7% do 70% w roku 2013. Dostawcy mają obowiązek określania w swoich ofertach wszystkich podwykonawców.<sup>58</sup> Portugalski program e-zamówień jest samodzielną wyspecjalizowaną platformą, która ma za zadanie nie tylko czuwać nad efektywnością i konkurencyjnością zamówień publicznych. Jest to narzędzie, dzięki któremu można bezpiecznie i bezpłatnie pobrać całą dokumentację przetargową, upowszechnić oferty, przesłać zapytania oraz nadzorować realizację zawartych umów.<sup>59</sup>

### **3.4 PRZEJRZYSTOŚĆ DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ**

W większości krajów członkowskich Unii Europejskiej działalność lobbingowa nie jest uregulowana przepisami prawa, nie istnieje także obowiązek jej rejestracji, a urzędnicy państwowi nie są zobowiązani do zgłaszania kontaktów z podmiotami prowadzącymi

---

<sup>55</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 25 - Słowacja, Bruksela 2014.

<sup>56</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 24 - Słowenia, Bruksela 2014.

<sup>57</sup> <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/2013%20UNPSA%20Winners%20Category%201.pdf>.

<sup>58</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 15 - Litwa, Bruksela 2014.

<sup>59</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 22 – Portugalia, Bruksela 2014.

działalność lobbingową. Powszechnie wiadomo, iż działania lobbingowe opatrzone są dużym ryzykiem korupcji, dlatego też pożądanym jest aby stworzyć bezpieczne i przejrzyste procedury, które zapewnią przestrzeń dla takich czynności. Przykładami państw, w których podjęto się uregulowania kwestii przejrzystości działalności lobbingowej są Austria<sup>60</sup> i Słowenia.<sup>61</sup>

Przepisy dotyczące działalności lobbingowej w Austrii weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.<sup>62</sup> W przyjętej ustawie wprowadzono obowiązek rejestracji stowarzyszeń lobbingowych i stowarzyszeń interesów. Dane przekazywane przez organizacje lobbingowe są publikowane w bazie danych prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, która jest dostępna publicznie w Internecie. W przedmiotowej ustawie określono podstawowe zasady dotyczące działalności lobbingowej i reprezentowania interesów, które mają zastosowanie do wszystkich grup. Dodatkowym wymogiem stawianym firmom lobbingowym i przedsiębiorstwom zatrudniającym wewnętrznych lobbystów jest stosowanie, dostępnego publicznie, kodeksu postępowania.<sup>63</sup>

W Słowenii działalność lobbingowa jest także prawnie regulowana. Rejestracja lobbystów jest obowiązkowa, istnieje również mechanizm monitorowania działalności lobbingowej.<sup>64</sup> W sprawozdaniu regionalnym z oceny opartej na koncepcji National Integrity System opracowanej przez Transparency International podkreślono, że przepisy w sprawie działalności lobbingowej w Słowenii są obiecującą dobrą praktyką mającą na celu osiągnięcie większej przejrzystości.<sup>65</sup> KPK, odpowiedzialna za monitorowanie działalności lobbingowej, utworzyła rejestr lobbystów i liczba wpisów zamieszczanych w rejestrze stale rośnie. Prawo przewiduje wymóg, aby wszyscy urzędnicy publiczni zgłaszali KPK wszystkie kontakty z podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową oraz wszelkie próby nielegalnej działalności lobbingowej. Urzędnicy publiczni mogą zgodzić się na nawiązanie kontaktu z lobbystą wyłącznie pod warunkiem, że podmiot taki jest zarejestrowany. W prawie przewidziano również różne sankcje, począwszy od ostrzeżenia do tymczasowego zakazu prowadzenia działalności lobbingowej i wykreślenia z rejestru.

---

<sup>60</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 20 – Austria, Bruksela 2014.

<sup>61</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 24 - Słowenia, Bruksela 2014.

<sup>62</sup> Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG;  
[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2012\\_I\\_64/BGBLA\\_2012\\_I\\_64.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf).

<sup>63</sup> Tamże.

<sup>64</sup> Ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji, Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii nr 45/10, 4/6/2010.

<sup>65</sup> Transparency International (2012) *Money, politics, power: corruption risks in Europe*, s. 28;  
[http://nis.integriteta.si/images/pdf/enis\\_regional\\_report.pdf](http://nis.integriteta.si/images/pdf/enis_regional_report.pdf).

### 3.5 PRZEKAZYWANIE INFORMACJI O KORUPCJI

Inicjatywa realizowana w Luxemburgu przez tamtejszy oddział Transparency International (TI) jest przykładem aktywnego udziału sektora obywatelskiego w ochronie osób zgłaszających przypadki korupcji. Prowadzona przez TI infolinia, dofinansowana ze środków publicznych, umożliwiła obywatelom dokonywanie anonimowych zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości. Na podstawie pozyskanych informacji, oraz na mocy luksemburskiego prawa, zarejestrowane stowarzyszenia reprezentujące interesy publiczne mają prawo uczestniczyć w postępowaniach karnych w sprawach dotyczących niezgodnego z prawem czerpania korzyści, korupcji lub nadużywania wpływu przez urzędników. Stowarzyszenie, które chce skorzystać z tego prawa w postępowaniu karnym, musi uzyskać zgodę Ministerstwa Sprawiedliwości. Od czasu uzyskania takiego statusu Transparency International Luxemburg może rozpatrywać przypadki zgłoszone przez potencjalne osoby zgłaszające przypadki naruszenia, a następnie reprezentować interes publiczny w postępowaniu karnym, nie ujawniając jednocześnie tożsamości osoby zgłaszającej naruszenia.<sup>66</sup>

Wyspecjalizowane biuro prokuratury ds. przestępczości „białych kołnierzyków” działające w Austrii prowadzi tzw. gorącą linię do celów zgłaszania przypadków korupcji - Business Keeper Monitoring System. Za pośrednictwem internetowego systemu obywatele mogą dokonywać zgłoszeń przypadków naruszenia prawa. Kluczowym elementem systemu jest sposób komunikacji między osobą zgłaszającą a organami, który zapewnia zgłaszającemu pełną anonimowość, nie pozwalając odbiorcom informacji dotrzeć do danych identyfikacyjnych osoby zgłaszającej. System opiera się na oprogramowaniu, które było pierwotnie testowane w Dolnej Saksonii i przyczyniło się do ujawnienia ważnych informacji, które prowadziły do wszczęcia dochodzeń w sprawie zarzutów korupcji.<sup>67</sup>

Kolejnym krajem, w którym istnieją kompleksowe uregulowania prawne dotyczące ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia jest Belgia. W administracji flamandzkiej przepisy dotyczące osób zgłaszających przypadki naruszenia istnieją już od 2004. Instytucją stanowiącą zewnętrzny kanał komunikacji jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Jego zadaniem jest także

---

<sup>66</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 16 - Luxemburg, Bruksela 2014.

<sup>67</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 20 - Austria, Bruksela 2014.

zapewnienie ochrony osobom, które nie mogą zgłosić przypadków naruszenia we własnym miejscu pracy. W 2012 r. parlament flamandzki wprowadził dodatkowe regulacje, które zezwalają na zachowanie poufności danych osobowych osoby zgłaszającej przypadek naruszenia. Przewidują także możliwość przeniesienia takiej osoby na inne stanowisko pracy do innej organizacji administracji flamandzkiej na tym samym poziomie, bez utraty dochodu.

W 2014 roku wprowadzono przepisy odnoszące się także do flamandzkiego rządu federalnego. Wcześniej nie istniała kompleksowa ochrona urzędników służby cywilnej w administracji federalnej pragnących zgłaszać nielegalne praktyki i przypadki naruszenia norm etycznych. Obecnie przewiduje się także obowiązkowe konsultacje dla osób zgłaszających przypadki naruszenia, aby zapobiec działaniom odwetowym. Za dochodzenie w sprawie domniemyanych przypadków naruszenia norm etycznych odpowiada federalny Rzecznik Praw Obywatelskich.<sup>68</sup>

Również Irlandia wprowadziła w swoim systemie prawnym ustawę o chronionym ujawnieniu informacji. Wprowadzone przepisy ustanawiają kompleksowe dalekosiężne ramy prawne ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia w sektorze publicznym i prywatnym przed represjami za przekazanie informacji dotyczących nadużycia, prób zatajenia i innego działania na szkodę interesu publicznego, które osoby takie zauważyły w swoim miejscu pracy.

Osoby zgłaszające przypadki naruszenia będą korzystały z immunitetu cywilnego w przypadku powództw odszkodowawczych i z immunitetu warunkowego wynikającego z ustawy o zniesławieniu. Ustawa wprowadza także szczególne ustalenia dotyczące ujawniania informacji związanych z kwestiami egzekwowania prawa i informacji, które mogłyby negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo, obronę lub stosunki międzynarodowe Irlandii.<sup>69</sup>

### **3.6 PROMOWANIE UCZCIWOŚCI W SEKTORZE PUBLICZNYM**

Budowanie i promowanie kultury uczciwości w sektorze publicznym jest dużym wyzwaniem. Rekomendacje przedstawione przez Radę Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) promują spójny, kompleksowy system uczciwości. Autorzy rekomendacji przywiązują szczególną wagę do wspólnej odpowiedzialności organów publicznych każdego szczebla oraz do istniejących oddziaływań między sektorem publicznym i prywatnym, społeczeństwem

---

<sup>68</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 1 - Belgia, Bruksela 2014.

<sup>69</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 7 - Irlandia, Bruksela 2014.



obywatelskim i obywatelami, które w znaczący sposób mogą wpływać na zagrożenie uczciwości w sektorze publicznym.<sup>70</sup>

Pozytywnym przykładem aktywnego promowania uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności w sektorze publicznym są działania realizowane w holenderskiej administracji publicznej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stosunków w Królestwie powołało Urząd ds. Promowania Uczciwości w Sektorze Publicznym. Holenderska strategia walki z korupcją wyróżnia się spośród innych państw istnieniem lokalnej polityki na rzecz uczciwości, co zwiększyło 2,5-krotnie wykrywalność działań korupcyjnych.<sup>71</sup>

Kolejny przykład dobrych praktyk pochodzi z Belgii. W Regionie Flamandzkim opracowano szereg narzędzi mających na celu wdrożenie tzw. polityki uczciwości w praktyce. Do narzędzi tych należą:

- a) kodeks etyki dla pracowników administracji regionalnej/flamandzkiej;
- b) wytyczne dotyczące dostosowanej do indywidualnych potrzeb polityki uczciwości dla narażonych na korupcję stanowisk w administracji;
- c) przewodnik zawierający wprowadzenie do zasad uczciwości dla nowych pracowników;
- d) zestaw narzędzi do komunikacji w zakresie uczciwości i naruszeń zasady uczciwości;
- e) dedykowany kodeks dla osób zarządzających oparty na 12 zasadach;
- f) wykrywanie (podejrzanych schematów) i przeprowadzanie kontroli kryminalistycznych (dochodzeń wewnętrznych w przypadkach podejrzeń) w oparciu o analizę ryzyka;
- g) zasady i procedury dotyczące ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia;
- h) szkolenia;
- i) stanowisko koordynatora ds. uczciwości (specjalisty odpowiedzialnego za wdrażanie i rozwijanie wewnętrznej polityki uczciwości, do którego pracownicy mogą zwrócić się po poradę);
- j) sieć podmiotów ds. zapewniania uczciwości, spośród których wszyscy posiadają określone role i propagują politykę uczciwości (np. flamandzki Rzecznik Praw Obywatelskich, służba kontroli wewnętrznej itp.).

Region Flamandzki posiada koordynatora ds. uczciwości, który koordynuje różne lokalne inicjatywy na rzecz uczciwości w administracjach publicznych, zatrudniających około 50 000

---

<sup>70</sup> *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD 2015.

<sup>71</sup> *Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE*, Bruksela 2014.

osób. Członkowie regionalnego parlamentu flamandzkiego, członkowie rządu flamandzkiego oraz pracownicy ich gabinetów muszą przestrzegać zasad kodeksu etyki określających ramy, w których mogą prawidłowo wykonywać swoje obowiązki. Przepisy wyraźnie wskazują rodzaje niedopuszczalnych praktyk, takich jak klientelizm, faworytyzm w administracji, działalność lobbingsowa lub bezprawne naciski na działania administracyjne. Elementem polityki uczciwości są także kampanie mające na celu podnoszenie poziomu świadomości. Przykładem takiej kampanii było dystrybuowanie nieodpłatnych (fałszywych) biletów do kina, na odwrocie których widniał napis: „czy kiedykolwiek zadałeś(-aś) sobie pytanie, z jakiego powodu miałbyś (-abyś) otrzymać bilet do kina?”.<sup>72</sup>

#### 4. PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy aktów prawnych Unii Europejskiej i innych wskazanych w niniejszym opracowaniu źródeł informacji wynika, iż Unia Europejska, jak również państwa członkowskie UE są legislacyjnie przygotowane do zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej. Poszczególne kraje UE, które w większym lub mniejszym stopniu zmagają się z problemami korupcji w administracji publicznej, ustanowiły dotychczas własne, złożone i rozbudowane ramy prawne i instytucjonalne, opracowały także wiele krajowych i lokalnych strategii lub programów.

Jednakże, jak wynika z międzynarodowych analiz i raportów<sup>73</sup> podejmowane działania poprawiają sytuację, lecz nie są zadawalające w całej UE. Względne egzekwowanie przepisów, problemy systemowe, brak środków finansowych to główne przyczyny ograniczonej skuteczności realizowanych działań antykorupcyjnych.

Niezbędnym jest więc nieustanne zaangażowanie i współpraca instytucji i organizacji różnego szczebla na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym, stosowanie kompleksowych metod i narzędzi, które z jednej strony pozwolą na lepszą prewencję, wpływając na minimalizację ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych z drugiej zaś zwiększą efektywność wykrywania korupcji i jej zwalczania, zmniejszając jej negatywne skutki w życiu społeczno-gospodarczym.

---

<sup>72</sup> Załącznik do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, Annex 1 - Belgia, Bruksela 2014.

<sup>73</sup> Więcej: *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD 2015; *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego; Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE*, Bruksela 2014.