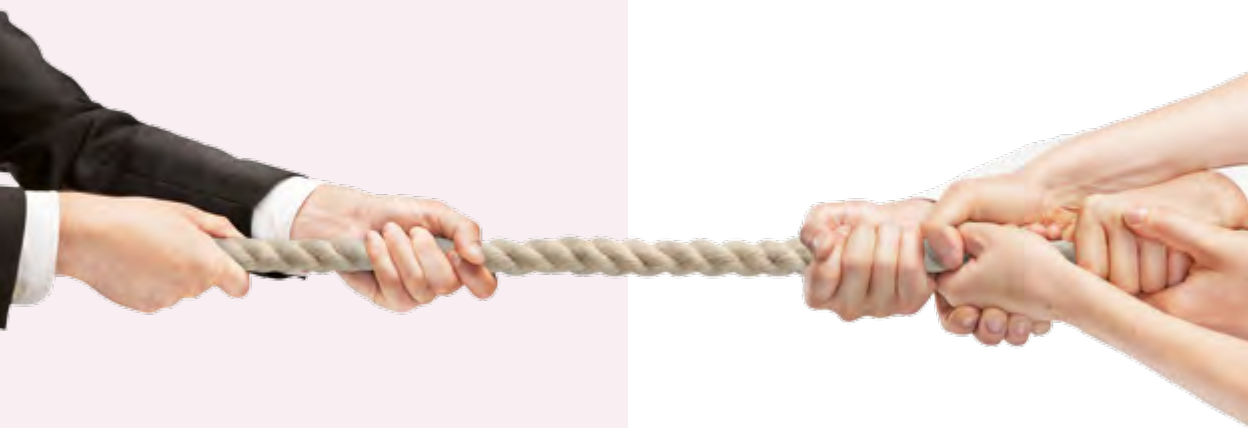




KONFLIKT INTERESÓW

CZYM JEST I JAK GO UNIKAĆ?



Poradnik dla pracowników administracji rządowej

Warszawa 2015

Autor: **Maciej Wnuk**

Współpraca
merytoryczna
i redakcyjna: **Krzysztof Augustin, Sylwia Boratyńska, Juliusz Gałkowski,
Magdalena Jackowska, Agnieszka Janik, Anna Karczmarz,
Magdalena Koralewska-Zielińska, Aleksandra Lisek,
Emilia Mielus, Robert Krzyżanowski, Krzysztof Motyk,
Paweł Pietrzak, Tomasz Sadziński, Marcin Szaładziński,
Maciej Szmit, Adrianna Zielińska**

Konsultacja naukowa: dr hab. **Celina Nowak**, profesor Akademii Leona Koźmińskiego,
dr **Piotr Koryś**, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu
Warszawskiego.

ISBN **978-83-63743-67-3**

Poradnik został opracowany i wydany w ramach realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Skład i druk poradnika sfinansowano ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na realizację programu. Wersja elektroniczna poradnika, dodatki resortowe, przykłady, porady są dostępne na stronie: **www.antykorupcja.gov.pl/konflikt**

Wydawca: **Ministerstwo Spraw Zagranicznych**, al. J. Ch. Szucha 23,
00-580 Warszawa, www.msz.gov.pl

Opracowanie graficzne
i skład: **Stämpfli Polska Sp. z o.o.**

Zdjęcia: strona tytułowa – **Fotolia**,
str. 29 – **Shutterstock**.

Druk: **Moduss sp. z o.o.**



Spis treści

1. Stary jak ludzkość	4
2. Dwie ważne zasady	5
3. Konflikt, który nas interesuje	6
4. Kiedy rodzi się konflikt?	8
5. Co robić z konfliktem interesów?	9
6. Rzeczywisty konflikt interesów	12
7. Potencjalny konflikt interesów	13
8. Postrzegany konflikt interesów	15
9. Unikanie – jak sobie radzić w praktyce?	18
10. Powinności przełożonego	20
11. Konflikt interesów a dodatkowe zatrudnienie	21
12. Przyjmowanie upominków i świadczeń	22
a. przepisy	22
b. praktyczne zastosowanie	24
13. Dodatek: Kompendium przepisów w sprawie aktywności pozasłużbowej	29

1.

Stary jak ludzkość

Konflikt interesów to zjawisko stare jak ludzkość. Odnoszą się do niego już starorzemiejskie paremie prawnicze:

Nemo iudex in causa sua – **nikt nie może być sędzią we własnej sprawie.**

Nullus idoneus testis in re sua intellegitur – **nikt nie może być wiarygodnym świadkiem we własnej sprawie.**

a jedną z pierwszych jego definicji możemy znaleźć w Ewangelii:

Żaden sługa nie może dwóm panom służyć. Gdyż albo jednego będzie nienawidził, a drugiego miłował; albo z tamym będzie trzymał, a tym wzgardzi. Nie możecie służyć Bogu i Mamonie.

Łk. 16,13

Konflikt interesów, wywołany podwójną lojalnością, może dotyczyć przeróżnych aspektów życia indywidualnego i zbiorowego.

Nas to zjawisko będzie interesować w ściśle sprecyzowanym zakresie, a mianowicie w odniesieniu do etyki działania administracji publicznej.



Dwie ważne zasady

2.

Na wstępie warto na chwilę zatrzymać się nad *Zasadami służby cywilnej i zasadami etyki w korpusie służby cywilnej*¹. Z piętnastu zasad dla naszych rozważań szczególnie istotne będą dwie wyróżnione poniżej.

Zasady służby cywilnej:

- 1 zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2 zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3 **zasada bezinteresowności**;
- 4 zasada jawności i przejrzystości;
- 5 zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6 zasada profesjonalizmu;
- 7 zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8 zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9 zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Zasady etyki korpusu służby cywilnej:

- 1 zasada godnego zachowania;
- 2 zasada służby publicznej;
- 3 zasada lojalności;
- 4 zasada neutralności politycznej;
- 5 **zasada bezstronności**;
- 6 zasada rzetelności.

¹ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Jaka jest między nimi różnica?

Zasada bezinteresowności oznacza, że przy wykonywaniu czynności służbowych nie jesteśmy interesowni, a więc że nie kierujemy się interesem osobistym, nie oczekujemy z tego tytułu korzyści dla siebie, swoich najbliższych czy przyjaciół.

Zasada bezstronności oznacza z kolei, że sprawy załatwiamy bez osobistych preferencji dla którejkolwiek ze stron postępowania, że załatwiamy je w sposób transparentny, stosując zasadę równego traktowania stron i uczciwej konkurencji.

3. Konflikt, który nas interesuje

Jak wspomniano wyżej pojęcie konfliktu interesów może dotyczyć różnych relacji. Nas będzie dalej interesował pewien konkretny typ konfliktu interesów, który negatywnie wpływa na bezstronne i bezinteresowne wykonywanie obowiązków służbowych. Chodzi mianowicie o

konflikt pomiędzy interesem prywatnym i publicznym.

Oba te pojęcia są stosunkowo szerokie. Przyjrzyjmy się więc im szczegółowo.

Interes prywatny

Interes prywatny ma trzy wymiary.

Pierwszy – to wymiar **osobisty**. Staramy się, aby nam się w życiu lepiej powodziło, zabiegamy o swoje sprawy majątkowe, karierę, szczęście.

Drugi – to wymiar **rodzinny**. Dbanie o dobro swojej rodziny jest rzeczą naturalną i pozytywną.

Trzeci – to wymiar **grupowy**. Mamy grono znajomych i przyjaciół. Identyfikujemy się z różnymi grupami, do których należymy (zawodowymi, wyznaniowymi, etnicznymi, hobbyistycznymi, politycznymi, absolwentów określonej uczelni etc.). W konsekwencji darzymy te osoby większą sympatią i zrozumieniem niż osoby nienależące do tych kręgów.

Interes publiczny

Także to pojęcie ma wiele wymiarów. W praktyce bywa definiowane jako interes:

- **państwa, Rzeczypospolitej Polskiej** (pojęcie „rzeczpospolita” – Res Publica – oznacza rzecz wspólną),
- **Narodu** (w Konstytucji czytamy: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”),
- **społeczeństwa** (co podkreśla służebną rolę władzy),
- **ogółu podatników** (którzy finansują działania oraz wynagrodzenia administracji i są zainteresowani racjonalnym wydatkowaniem środków),
- **Skarbu Państwa** (który obejmuje własność Narodu, społeczeństwa, podatników),
- **publicznego pracodawcy** (ministerstwa, urzędu, agencji realizującej zadania publiczne).

Interes prywatny jest więc interesem jednostkowym lub grupowym, zaś interes publiczny ma charakter interesu ogólnego, dobra wspólnego.

4.

Kiedy rodzi się konflikt?

Zacznijmy od hipotetycznego przykładu: jesteś członkiem komisji konkursowej przyznającej granty, a wniosek złożyła fundacja Twojej serdecznej koleżanki, z którą przyjaźnisz się jeszcze od czasów liceum. Wiesz, że jest zaangażowaną społecniczką, ostatnio na wspólnym obiedzie opowiadała o swoich zrealizowanych projektach. Znasz ją na tyle długo, aby mieć pewność, że jest słowna, ma bogate doświadczenie, zawsze trzyma się litery prawa i założonego budżetu. Po prostu człowiek-instytucja. Widzisz, że podobną ofertę w tej grupie tematycznej złożyła inna fundacja, zupełnie ci nieznana, a budżet ich projektu jest o połowę niższy. Co robić w takiej sytuacji? Wybrać ofertę droższą, ale pewniejszą? Czy tańszą, bez żadnej gwarancji jakości? A może należy zrobić coś zupełnie innego?

Warto w tym miejscu przerwać na chwilę lekturę i zastanowić się nad odpowiedzią.

Widzimy, że powyższa sytuacja ma pewne znamiona konfliktu interesów. Co prawda ani Ty, ani Twoja rodzina nie odniesie żadnych korzyści materialnych z takiego czy innego rozstrzygnięcia, ale czujesz, że odrzucenie oferty Twojej koleżanki popsułoby wasze wzajemne relacje. Ponadto – czy postąpisz źle, gdy poprzesz ofertę, którą całkowicie obiektywnie, zgodnie ze swoim długoletnim zawodowym doświadczeniem, uznajesz za najlepszą i najpewniejszą? Choć z drugiej strony, pewnie nie czułbyś się komfortowo, czytając w prasie lub Internecie krzyczący tytuł „X przyznał(a) swojej szkolnej przyjaciółce pół miliona dotacji!”.

Zanim przejdziemy do odpowiedzi na pytanie „co robić?”, zadajmy sobie pytanie pomocnicze: czy byłoby możliwe wyedukowanie takiego nowego typu urzędnika, który wchodząc do urzędu byłby w stanie wyłączyć swój interes prywatny, będąc w pracy kierowałby się wyłącznie interesem publicznym, a wychodząc do domu z powrotem „włączałby” interes prywatny w swojej psychice?

Odpowiedź brzmi – nie.

W XX wieku były podejmowane próby stworzenia nowego człowieka, ale mimo milionów ofiar skończyły się niepowodzeniem. Psychologia uznaje, że

posiadanie interesu prywatnego jest rzeczą absolutnie naturalną.

To, że interes prywatny jest głęboko zakorzeniony w naszej psychice ma ważną konsekwencję. Mianowicie

interes prywatny wpływa na nasze działania zarówno świadomie, jak i podświadomie.

Wracając do naszego przykładu: sprawdźmy, czy w opisanej sytuacji bylibyśmy w stanie zachować obie, wspomniane wyżej, zasady służby cywilnej. Niewątpliwie trudno byłoby nam zachować zasadę bezstronności. O działalności jednej z fundacji, z racji dobrej znajomości z jej szefową, wiemy wiele pozytywnych szczegółów. O drugiej będziemy wiedzieć tyle, co w suchym, przedłożonym wniosku ofertowym. Pewne wątpliwości będzie budzić także dochowanie zasady bezinteresowności. Korzyści materialnych z takiej czy innej decyzji nie odniesiemy. Ale odrzucenie oferty koleżanki wystawiłoby na próbę bezcenną wartość niematerialną, jaką jest przyjaźń.

Tak więc najlepszym rozwiązaniem nie będzie ani wybranie oferty fundacji naszej znajomej, ani oferty konkurencyjnej. Najlepszym wyjściem będzie

wyłączenie się z oceny tych ofert.

Co robić z konfliktem interesów?

5.

Powyższy przykład ilustruje zjawisko konfliktu interesów, polegające na tym, że rozstrzyganie pewnych spraw, podejmowanie pewnych decyzji może wpływać na nasze interesy prywatne (osobiste, rodzinne lub grupowe). Ponieważ interes prywatny oddziałuje na nas także podświadomie, podejmując

decyzje w sytuacji konfliktu interesów nie jesteśmy w stanie zapewnić, że zostaną podjęte w sposób bezstronny i bezinteresowny. W zasadzie możemy być pewni, że przynajmniej jedna z tych zasad zostanie złamana.

W polskim prawie nie ma obowiązującej definicji legalnej konfliktu interesów. Przyjrzyjmy się więc, jak definiuje go Rada Europy oraz jedna z dyrektyw unijnych.

Dla Rady Europy

konflikt interesów pojawia się w sytuacji, w której funkcjonariusz publiczny posiada taki interes prywatny, który wpływa, lub wydaje się, że wpływa, na bezstronne i obiektywne wykonywanie jego obowiązków służbowych².

Z kolei definicja konfliktu interesów zawarta w unijnej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych podkreśla aspekt łamania zasady bezstronności³:

Pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członkowie personelu instytucji zamawiającej (...) biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

Zwróćmy uwagę, że obie definicje wskazują także na sytuacje postrzegane-go konfliktu interesów („wydaje się, że wpływa”, „postrzegać można”).

² Art. 13 ust. 1 zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2000) 10 w sprawie kodeksów postępowania funkcjonariuszy publicznych, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

³ Art. 24 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE, z dnia 26 lutego 2014 r., w sprawie zamówień publicznych.

Wracając do zadanego pytania „co robić z konfliktem interesów” powinniśmy zwrócić uwagę na art. 78 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Choć zamiast pojęcia „interesu prywatnego” pada w nim sformułowanie o „interesie jednostkowym lub grupowym”, to daje on bardzo jasną dyspozycję działania.

Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych **nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.**

Podsumowując: to co możemy zrobić z konfliktem interesów najlepszego, sprowadza się do następującej zasady:

Konfliktu interesów – należy unikać!

Inaczej bowiem, podejmując decyzje w sytuacji istniejącego konfliktu interesów, stawiamy się na z góry przegranej pozycji.

Zalecenie wydaje się proste, jednak jego praktyczna realizacja potrafi wzbudzać wiele wątpliwości i kontrowersji. Ich przyczyną jest to, że konflikt interesów występuje w trzech postaciach:

- rzeczywistej,
- potencjalnej,
- postrzeganej.

Każda z nich jest groźna i złamała wiele obiecujących karier. Przyjrzyjmy się im po kolei.

6.

Rzeczywisty konflikt interesów

Ta odmiana jest najprostsza. Dotyczy czynności urzędowych podejmowanych tu i teraz. Na przykład, gdy jesteśmy członkiem komisji przetargowej lub konkursowej albo rozpatrujemy wnioski o wydanie decyzji – i zauważamy, że jeden z aplikujących podmiotów jest w pewien sposób z nami powiązany.

Właściwą decyzją w takiej sytuacji jest wyłączenie się ze sprawy. W niektórych przypadkach o konieczności wyłączenia urzędnika mówią szczegółowe przepisy prawa (np. Kodeksu postępowania administracyjnego). Inne procedury prawne przewidują składanie mniej lub bardziej szczegółowych deklaracji dotyczących ewentualnego konfliktu interesów (np. Prawo zamówień publicznych).

Jednak w wielu przypadkach przepisy prawa nie ustanawiają szczegółowych procedur dotyczących unikania konfliktu interesów. Ustanawiają jedynie ogólne zasady postępowania (takim przypadkiem jest wspomniany wyżej przepis ustawy o służbie cywilnej). Pamiętajmy, że brak szczegółowej procedury czy deklaracji nie zwalnia nas z obowiązku przestrzegania zasad ogólnych. Jeżeli zauważyliśmy, że podjęcie danej czynności urzędowej powodowałoby konflikt interesów – powinniśmy to zgłosić naszemu przełożonemu, aby wyłączył nas z tej sprawy, a jej załatwienie powierzył innemu pracownikowi.

Aby uniknąć rzeczywistego konfliktu interesów

– należy wyłączyć się ze sprawy.

Potencjalny konflikt interesów

7.

Potencjalny konflikt interesów dotyczy sytuacji, w których nasza aktywność dzisiaj może wpłynąć negatywnie na naszą bezstronność lub bezinteresowność w przyszłości.

Zacznijmy od przykładu. Jesteś członkiem komisji przetargowej, a jeden z wykonawców zaprasza cię na lunch, aby omówić wątpliwe sformułowania w specyfikacji. Po spożyciu posiłku płaci cały rachunek.

Jak ocenimy taką sytuację? Niewątpliwie zostały złamane zasady równej i uczciwej konkurencji. Dla prokuratora całe zdarzenie może nosić znamiona przyjęcia przez urzędnika korzyści osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej.

Co jednak, gdy otrzymasz od potencjalnego wykonawcy zaproszenie na oboczyć lunch w sytuacji, w której urząd nie prowadzi żadnego przetargu, a ty nie jesteś członkiem żadnej komisji przetargowej? Przedsiębiorca chce ogólnie porozmawiać o perspektywach działalności Twojej jednostki w interesującej go dziedzinie. Może w przyszłości będzie się ubiegał o zamówienie, a może nie. Natomiast Ty być może będziesz kiedyś członkiem komisji przetargowej, ale to też nie jest przesądzone.

Czy jest stosownym przyjąć takie zaproszenie, czy należy odmówić? A jak postąpić, gdyby chodziło o podmiot zainteresowany kierunkami współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdy zawodowo zajmujesz się tym tematem i niekiedy bywasz członkiem komisji konkursowych? A co, jeśli sprawa dotyczy zaproszenia na grilla przez rodzinę, która potencjalnie może złożyć w Twoim urzędzie wniosek o wydanie decyzji administracyjnej?

Aby udzielić odpowiedzi na tak postawione pytania, z pomocą przychodzi nam psychologia społeczna. Badania wskazują, że praktycznie we wszystkich kulturach występuje zasada wzajemności oraz poczucie wdzięczności. Mówi się wręcz o długu wdzięczności, który osoba obdarowana (niekoniecznie

materialnie, ale także jakąś uprzejmością) czuje się – świadomie lub podświadomie – w obowiązku odwzajemnić. Zauważmy, że na tej psychologicznej zasadzie opiera się duża część promocji i marketingu, który ma na celu związać konsumenta z daną marką czy skłonić do zakupu danego towaru. Tę zasadę sami wykorzystujemy w stosunkach zagranicznych, wręczając naszym partnerom i gościom protokolarne upominki czy wydając na ich cześć kolacje. (Temat ten szerzej omówimy dalej).

Przyjęcie korzyści w postaci fundowanego lunchu w sytuacjach omawianych powyżej zazwyczaj nie jest przestępstwem łapownictwa (chyba, że w zamian za poczęstunek obiecalibyśmy wzajemną korzyść w przyszłości – ale zakładamy, że żadne obietnice nie mają tutaj miejsca).

Jednak fundowany lunch czy wspólny grill zmienia nasze relacje z podmiotem, który go zorganizował. Rodzi się w nas, może nieuświadomione, poczucie wdzięczności. Z fundującym wchodzimy w relacje natury osobistej. Fundator nie jest już „obcy”, wchodzi do kategorii naszych „znajomych”. Na osobę, która była dla nas na tyle miła i uprzejma, że zaprosiła nas na posiłek, patrzymy siłą rzeczy z większą życzliwością. Jeżeli w przyszłości złoży ofertę lub wniosek, a może będzie prosić jedynie o drobną przysługę, zapewne potraktujemy ją – nawet nieświadomie – łaskawiej niż konkurencję.

Aby uniknąć potencjalnego konfliktu interesów należy więc wystrzegać się sytuacji, które mogłyby wywoływać w nas poczucie wdzięczności w stosunku do osób i podmiotów, których sprawy możemy załatwiać w przyszłości. Nie chodzi o to, aby zupełnie unikać kontaktów, ponieważ na niektórych stanowiskach pracy ich utrzymywanie jest niezbędne. Należy raczej sobie odpowiedzieć na pytania:

- jaki jest zakres moich kompetencji?
- o czyich sprawach mogę decydować w przyszłości?

i w stosunku do tych osób i podmiotów zachować wstrzemięźliwość we wzajemnych relacjach.

Tak więc informatycy nie powinni wchodzić w relacje wdzięczności z firmami informatycznymi; pracownicy uczestniczący w postępowaniach

administracyjnych – z potencjalnymi wnioskodawcami; urzędnicy przyznający dotacje – z podmiotami mogącymi się o nie ubiegać; regulatorzy – z podmiotami podlegającymi regulacjom; pracownicy udzielający zamówień publicznych – z potencjalnymi wykonawcami, itp. itd.

Wspólny roboczy lunch bywa dopuszczalny – pod warunkiem, że każdy płaci za siebie (albo gdy to my płacimy za całość).

Aby uniknąć potencjalnego konfliktu interesów

- nie należy wchodzić w relacje wdzięczności z osobami i podmiotami, których sprawy możemy potencjalnie załatwiać,**
- należy stosować zasadę „każdy płaci za siebie”.**

Postrzegany konflikt interesów

8.

Jest to najbardziej podchwytliwa odmiana konfliktu interesów. Dotyczy sytuacji, w których ze względu na obiektywne okoliczności jesteśmy postrzegani jako osoby kierujące się prywatą, nawet jeżeli subiektywnie, szczerze motywowało nami wyłącznie dobro publiczne. A czym bardziej sprawę tłumaczymy i wyjaśniamy, tym mniej ktoś nam wierzy.

Zacznijmy od przykładu. W urzędzie pracuje siostrzeniec kierownika. Nadchodzi koniec kwartału i czas przyznawania nagród. Kierownik analizuje pracę podległych pracowników i wychodzi mu na to, że najlepiej ze wszystkich pracował jego siostrzeniec. I że zasługuje on na najwyższą nagrodę...

I choćby obiektywnie siostrzeniec kierownika pracował najlepiej z całego personelu – to w przypadku przyznania mu nagrody i tak wszyscy współpracownicy ocenią postępowanie wujka jako motywowane względami osobistymi⁴.

Sytuacje postrzeganego konfliktu interesów są nie mniej groźne niż konfliktu realnego lub potencjalnego. Niszczą one reputację i wizerunek urzędu oraz służby cywilnej. Podważają zaufanie obywateli do instytucji państwa, do stosowania przez nie obiektywnych reguł gry. Niszczą dobrze zapowiadające się kariery.

Oprócz sytuacji, które mogą być postrzegane jako czysta prywatna, nepotyzm czy kumoterstwo⁵ (a więc pogwałcenie zasady bezinteresowności), warto zwrócić uwagę także na negatywny wpływ postrzeganego konfliktu interesów na przestrzeganie zasady bezstronności (tj. równej i uczciwej konkurencji).

Wróćmy do przykładu z roboczym lunchem. Niech dotyczy organizacji pozarządowej zainteresowanej strategią współpracy z trzecim sektorem. Wyobraźmy sobie, że to my podjęliśmy przedstawiciela fundacji obiadem. Albo jeszcze lepiej – po prostu spotkaliśmy się w urzędzie, częstując go kawą i herbatą. Czy w takiej sytuacji zaciągamy dług wdzięczności? Oczywiście nie. Nie ma więc mowy o potencjalnym konflikcie interesów.

A teraz zastanówmy się, jak może być postrzegane takie spotkanie przez potencjalnych konkurentów tej fundacji, przez inne organizacje planujące starać się o podobne granty? Jeżeli zaprosiliśmy na konsultacje tylko wybraną organizację, to wśród konkurencji rozniesie się fama, że ma ona „dojścia” do urzędu i że „znając życie” podczas spotkania „coś sobie załatwiała”. Jeżeli zaczniemy zaprzeczać i publikować protokół spotkania, to w odpowiedzi zapewne usłyszymy: „a dlaczego nas też nie zaprosiliście na spotkanie przy szklance wody?” Z taką percepcją trudno będzie wygrać.

Dlatego, aby ustrzec się postrzeganego konfliktu interesów w dziedzinach, w których musimy wybierać między wieloma konkurencyjnymi ofertami czy

⁴ Czasami w podobnych sytuacjach pomocne może być publiczne ujawnienie relacji noszących znamiona postrzeganego konfliktu interesów oraz przedstawienie motywacji podjęcia decyzji – ale z góry należy założyć, że nasze wyjaśnienia nie rozwieją wszelkich wątpliwości.

⁵ Nepotyzm – faworyzowanie członków swojej rodziny przy obsadzaniu stanowisk i przydzielaniu godności. Kumoterstwo – faworyzowanie swoich przyjaciół i znajomych, niekoniecznie spokrewnionych.

interesami różnych podmiotów – należy stosować zasadę równego, profesjonalnego dystansu do wszystkich. Jeżeli organizujemy konsultacje – róbmy to otwarcie, zapraszamy wszystkich potencjalnych zainteresowanych. Jeżeli ktoś nie przyjdzie – jego strata, ale daliśmy mu szansę. Wszystkim konkurentom zapewniamy równy dostęp do urzędu i do informacji. Czasami może to oznaczać szerokie konsultacje, czasami blokadę informacji – ważne, aby zasady były znane i jednakowe dla wszystkich.

Postrzegany konflikt interesów jest tym groźniejszy, im wyżej stoimy w hierarchii urzędu, im bardziej publiczne stanowisko piastujemy. Media, wypełniając swoją misję kontrolną, z natury rzeczy chętniej opiszą specjalne relacje firmy, organizacji czy lobbysty z decydentem wysokiego szczebla, niż z szeregowym referentem.

Jak rozpoznać, kiedy możemy mieć do czynienia z postrzeganym konfliktem interesów? Jest to trudniejsze niż w przypadku konfliktu realnego lub potencjalnego, ponieważ zazwyczaj nie czujemy, abyśmy robili coś niewłaściwego.

Jest na to dobra metoda:

należy zastanowić się, czy będziemy czuli się komfortowo, gdy dane zdarzenia lub relacje opiszemy w miarę rzetelnie jakaś gazeta?

Możemy się także zastanowić, co byśmy czuli, gdybyśmy taką opowieść przeczytali o kimś innym? Czy bylibyśmy oburzeni i zniesmaczeni, czy też wzruszylibyśmy ramionami?

Aby uniknąć postrzeganego konfliktu interesów

- należy zachowywać równy, profesjonalny dystans do interesariuszy,
- należy wystrzegać się decyzji mających znamiona nepotyzmu,
- trzeba się samoograniczać w korzystaniu nawet z należnych przywilejów.

9.

Unikanie – jak sobie radzić w praktyce?

Jak wspomnieliśmy wyżej, procedury unikania konfliktu interesów nie zawsze są szczegółowo regulowane przez przepisy prawa. Znacznie częściej przepisy te wymagają od nas przestrzegania określonych zasad, zostawiając nam inicjatywę w działaniu i oczekując od nas właściwego osądu sytuacji.

W związku z tym warto stosować kilka praktycznych porad:

1. Jeżeli masz jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, czy określone działanie może wywołać konflikt interesów – poradź się najpierw swojego współpracownika. Zazwyczaj inna osoba znacznie łatwiej dostrzeże znamiona konfliktu, bo nasze własne myślenie jest zawsze skażone percepcją prywatną.
2. Jeżeli jakiś ślad wątpliwości nadal pozostaje – **poinformuj o tym i poradź się swojego przełożonego**. Jest bardzo ważne, aby o wszelkich potencjalnie wątpliwych sytuacjach czy relacjach Twój przełożony dowiedział się od Ciebie, a nie z innych źródeł, a zwłaszcza z mediów. To do niego należyć będzie ocena, czy konflikt interesów zachodzi, czy też nie. To przełożony oceni, czy poziom konfliktu jest akceptowalny, czy też należy wyłączyć Cię ze sprawy, projektu czy zadania.
3. Gdy sytuacja jest skomplikowana – można zwrócić się o poradę do kogoś, kto pełni funkcję doradcy etycznego albo zajmuje się zapobieganiem korupcji w Twoim urzędzie.
4. Warto także zapoznać się z polskimi i zagranicznymi kodeksami etycznymi. Są tam często gotowe odpowiedzi, a jeśli nie – to znajdziemy tam pomocne porady i sugestie.

Polecamy w szczególności:

Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej:

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarządzenie_prm_nr_70_0.pdf

Amerykańskie Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch:

[http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Standards-of-Ethical-Conduct-for-Employees-of-the-Executive-Branch-\(PDF\)](http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Standards-of-Ethical-Conduct-for-Employees-of-the-Executive-Branch-(PDF))

Brytyjski The Civil Service code:

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

Konkretne przykłady i porady będziemy publikować także w zakładce centralnej strony antykorupcyjnej:

<http://www.antykorupcja.gov.pl/konflikt>

W konkretnych sytuacjach warto się poradzić:

- koleżanki lub kolegi,
- przełożonego (także poinformować!),
- doradcy etycznego lub koordynatora ds. antykorupcji,
- polskich i zagranicznych kodeksów etycznych.

Powinności przełożonego

Zadaniem kierowników wszystkich szczebli jest ograniczanie ryzyka wystąpienia konfliktu interesów wśród podległych im pracowników.

Podwładnych należy uczulać na to ryzyko i prosić o konsultowanie wszelkich wątpliwości. Z pracownikami zgłaszającymi ryzyko konfliktu interesów trzeba wspólnie ocenić sytuację i w razie potrzeby wyłączyć ich ze sprawy. W wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to technicznie niemożliwe albo gdy ryzyko konfliktu interesów jest niewielkie, można je w porozumieniu z pracownikiem świadomie zaakceptować, zwiększając swój nadzór nad prawidłowym załatwieniem sprawy.

Znając zadania podległych pracowników i typowe ryzyka konfliktu interesów, które mogą wystąpić w ich pracy, można ustanowić dodatkowe procedury w procesach najbardziej na taki konflikt narażonych. Można też wydać wytyczne postępowania podległych pracowników w relacjach z klientami zewnętrznymi.

Na zaistniałe przejawy konfliktu interesów należy reagować adekwatnie do zaistniałej sytuacji. Nie można na nie przymykać oczu. Brak reakcji może być odebrany przez podwładnych jako milczące przyzwolenie, nie tylko na konflikt interesów, ale także na korupcję.

Warto zapoznać się z praktycznym poradnikiem dla kierowników opracowanym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁶: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PL.pdf>. Podpowiada on nie tylko, jakie procedury można zastosować, ale także jak rozpoznać symptomy niepokojących zjawisk.

⁶ Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom.

Konflikt interesów a dodatkowe zatrudnienie

Podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub wykonywanie innych zajęć zarobkowych może być źródłem konfliktu interesów.

Przepisy ustawy *o służbie cywilnej*, ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, zasady służby cywilnej i zasady etyki korpusu służby cywilnej oraz szereg ustaw „branżowych” wprowadzają ograniczenia w tym zakresie. Mogą one polegać na zakazie podejmowania pewnych czynności zarobkowych lub wymogu uzyskania wcześniejszej zgody dyrektora generalnego urzędu lub kierownika jednostki. (Szczegółowe informacje znajdziecie Państwo w Kompendium, będącym dodatkiem do niniejszego poradnika).

Warto zauważyć, że

brak konieczności uzyskania zgody na dodatkowe zarobkowanie nie zwalnia nas od samodzielnej oceny ryzyka konfliktu interesów.

Większa swoboda wiąże się tu z większą odpowiedzialnością. Dlatego zachęcam, aby konsultować pisemnie ze swoimi przełożonymi zamiar podjęcia dodatkowej pracy – bez względu na jej formę prawną – także wtedy, gdy formalna zgoda nie jest wymagana.

Jednym z elementów procesu wydania zgody na dodatkowe zajęcia zarobkowe powinna być ocena, czy mogą one powodować konflikt interesów.

Konflikt interesów występuje, jeżeli drugi pracodawca lub zleceniodawca:

- jest lub może być szeroko rozumianym klientem lub interesariuszem urzędu (na przykład stara się lub może się starać o zamówienie publiczne, wsparcie finansowe, wydanie decyzji lub rozstrzygnięcia),
- łączy go z urzędem relacje finansowe lub majątkowe (np. urząd wynajmuje od niego pomieszczenia),

- urząd kontroluje, nadzoruje lub reguluje jego działalność,
- jeżeli jego interesy są konkurencyjne w stosunku do urzędu lub Skarbu Państwa (na przykład firma prywatna konkurująca z podmiotem publicznym, podmiot toczący spór sądowy z urzędem lub Skarbem Państwa),
- może wykorzystać naszą wiedzę i doświadczenie administracyjne przeciw podmiotom publicznym lub dla uzyskania przewagi rynkowej nad prywatnymi konkurentami.

W sytuacji, w której występuje znaczące ryzyko konfliktu interesów – zgoda na dodatkowe zajęcia zarobkowe nie powinna być wydawana. W przypadku braku obowiązku uzyskania takiej zgody – należy z zamiaru zarobkowania u tego pracodawcy zrezygnować.

12.

Przyjmowanie upominków i świadczeń

Groźba wystąpienia konfliktu interesów występuje także przy okazji przyjmowania upominków i innych świadczeń, takich jak choćby zaproszenia na posiłki, okolicznościowe imprezy czy do skorzystania z transportu.

a. przepisy

Zacznijmy od przeglądu aktów prawnych mających tu zastosowanie.

Kodeks karny

Art. 228 Kodeksu karnego zabrania przyjmowania korzyści majątkowych i osobistych, a także ich obietnicy, w związku z pełnieniem funkcji publicznej.

Zgodnie z wykładnią Sądu Najwyższego „dla uznania, że przyjęcie korzyści majątkowej pozostaje w związku z pełnioną funkcją publiczną, wystarczające

jest, że pełniący ją może wpływać na końcowy efekt załatwienia sprawy, a czynność służbowa stanowiąca okazję do przyjęcia korzyści choćby w części należy do kompetencji sprawcy”⁷.

Zasady służby cywilnej

§ 4 Zasad⁸ stanowi, że „przestrzegając zasady bezinteresowności, członek korpusu służby cywilnej nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści”.

Oznacza to zakaz przyjmowania wszelkich upominków i świadczeń od klientów i interesariuszy urzędu.

Przepisy odnoszące się do grup zawodowych

O ile przepisy zakazujące przyjmowania upominków mają charakter ogólny, o tyle brak jest wspólnych dla całej administracji przepisów określających, jakie prezenty i w jakich okolicznościach można przyjmować.

Uprzywilejowana jest w tym zakresie **służba zagraniczna**, dla której określa to akt prawny o randze rozporządzenia. Członkowie służby zagranicznej mogą przyjmować protokolarne lub okolicznościowe upominki i świadczenia, gdy jest to uzasadnione zwyczajami lub kurtuazją dyplomatyczną⁹.

Uprawnienie do przyjmowania upominków przez **członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów i wicewojewodów** można wywieść z przepisów dotyczących Rejestru Korzyści¹⁰. Skoro informacje o określonych w ustawie korzyściach i świadczeniach należy wpisać do rejestru – to ich przyjmowanie nie jest bezwzględnie zakazane. Z drugiej strony, wpisanie do rejestru korzyści, która ma charakter łapówki – nie zwalnia od odpowiedzialności karnej.

⁷ Postanowienie SN z dnia 9 marca 2006 r., sygn. III KK 230/05.

⁸ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

⁹ § 5 Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej.

¹⁰ Art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Kilka resortów ma wewnętrzne przepisy „upominkowe”. Na przykład w **Ministerstwie Obrony Narodowej** dopuszcza się m.in. przyjmowanie materiałów promocyjnych o nikomej wartości handlowej czy też korzystanie z drobnych poczęstunków serwowanych w trakcie podróży służbowych¹¹. Z kolei w **Ministerstwie Spraw Wewnętrznych** dopuszcza się np. przyjmowanie prezentów przewidzianych protokołem dyplomatycznym lub w wyniku wymiany upominków podczas podróży służbowych, jeżeli nie mają znaczącej wartości handlowej i pod warunkiem ujawnienia tego faktu w sprawozdaniu z podróży służbowej¹².

Ponieważ brak jest przepisów powszechnych – sprawdź, czy w Twoim urzędzie wydano przepisy określające dopuszczalność przyjmowania upominków i świadczeń.

b. praktyczne zastosowanie

Pamiętając o przepisach kodeksu karnego, zasadach służby cywilnej i rozproszonych przepisach resortowych podzielimy potencjalnych darczyńców na trzy grupy. Zastosujemy tu zasadę światła czerwonego (STOP), zielonego (OK) i żółtego (UWAGA!).

1. Kategoria zabroniona



Nie wolno przyjmować żadnych prezentów, świadczeń ani dowodów wdzięczności od wszelkich **klientów i interesariuszy** urzędu, tj. od osób i podmiotów, których sprawy załatwiamy, którym przekazujemy środki, których działalność kontrolujemy lub regulujemy itp.

Przyjęcie korzyści powodowałoby poważny konflikt interesów, a w niektórych wypadkach mogłoby zostać poczytane jako naruszenie kodeksu karnego.

¹¹ Decyzja Nr 125/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników i żołnierzy.

¹² SPZK w pytaniach i odpowiedziach – rekomendacje dla pracowników na stronie intranetowej ministerstwa.

Do tej kategorii należeć będą m.in.:

- osoby i podmioty starające się o wydanie decyzji administracyjnej, dokumentu, zaświadczenia itp. (nie przyjmujemy żadnych dowodów wdzięczności ani przed złożeniem wniosku, ani w trakcie załatwiania sprawy, ani po jej zakończeniu),
- wykonawcy starający się lub mogący się starać o zamówienia publiczne,
- podmioty, z którymi łączą urząd relacje majątkowe (np. najem lokali),
- podmioty ubiegające się o dotacje lub inne wsparcie finansowe; podmioty, które je uzyskały,
- polscy przedsiębiorcy wspierani dyplomatycznie na rynkach zagranicznych, zagraniczni przedsiębiorcy, których zachęcamy do inwestycji w Polskę,
- wszelkie osoby i podmioty, których działalność urząd może kontrolować, nadzorować lub dla których jest regulatorem,
- podwładni.

Zakaz przyjmowania prezentów i świadczeń nie oznacza odcięcia się od wszelkich kontaktów. Jednak jeżeli niezbędne jest udanie się na wspólny obiad lub lunch, to należy przyjąć zasadę, że albo to my zapraszamy, albo każdy płaci za siebie.

W wielu przypadkach wskazana może być „wrażliwość sektorowa”, a więc zasada zero prezentów i świadczeń od głównych partnerów resortu, np. w resorcie obrony – od firm obronnych, w resorcie zdrowia – od firm farmaceutycznych i zdrowotnych, w resorcie spraw zagranicznych – od klientów usług konsularnych, itp.

Rozwiązaniem awaryjnym, gdy odmowa przyjęcia protokolarnego upominku mogłaby spowodować skandal dyplomatyczny, jest przyjęcie go na stan urzędu (a więc nie do osobistego użytku) i poinformowanie o tym darczyńcy.

2. Kategoria dozwolona



Należy sprawdzić, czy w urzędzie obowiązują przepisy określające dopuszczalność przyjmowania upominków i świadczeń.

Jeżeli są takie przepisy – nie można ich interpretować rozszerzająco.

Jeżeli takich przepisów nie ma – to wszelkie upominki, które nie należą do kategorii zakazanej należy zakwalifikować do kategorii wątpliwej.

Podobnie do kategorii wątpliwej należy kwalifikować wszelkie prezenty i świadczenia, które choć są formalnie dozwolone, to jednocześnie są nietypowe (duża wartość, ekstrawagancki charakter itp.)

3. Kategoria wątpliwa

Życie jest bogatsze niż przepisy i często pojawiają się przypadki budzące wątpliwości. Coś, co nie rodzi negatywnych konsekwencji w pewnych okolicznościach, może powodować je w innych.



W sytuacjach, które nie są ani zakazane, ani wyraźnie dozwolone, musimy sobie zadać pytanie, w jakim stopniu przyjęcie upominku lub świadczenia może wpłynąć w przyszłości na naszą bezstronność i bezinteresowność w załatwianiu spraw służbowych. Czy darczyńca może być pośrednikiem? A ponadto – jak przyjęcie upominku lub świadczenia będzie postrzegane?

Kilka przykładów:

Prezenty protokolarne o dużej wartości – dlaczego ktoś chce mi wręczyć prezent o wartości przekraczającej zwyczajnie protokolarne w danym kraju?

Podmioty, które nie są klientami naszego urzędu, ale mają relacje z innymi urzędami – czy za bilet na premierę spektaklu, który sponsorują, mogą

oczekiwać, że ja lub mój urząd wpłynie w ich interesie na inną jednostkę administracji?

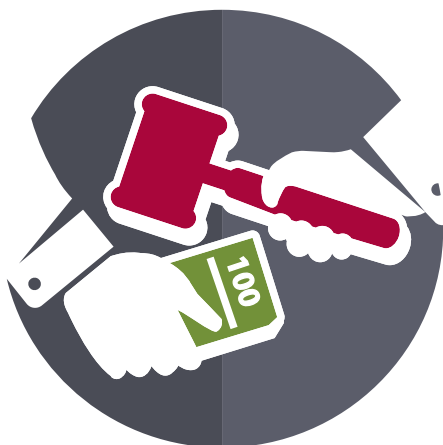
Niespodziewany upust lub wartościowy gratis przy zakupach – czy ta oferta jest dostępna dla szerokiej publiczności, czy też otrzymałem ją indywidualnie, gdy okazało się, że jestem urzędnikiem i to konkretnego urzędu?

Przyjęcie przyznanego honorowego tytułu lub odznaki – czy konsekwencją mogą być prośby o wsparcie? Jakiego typu?

Zaproszenie na obiad od dawno niewidzianych znajomych – czy konsekwencją mogą być prośby o preferencyjne traktowanie w sprawach urzędowych?

Zaproszenie na konferencję – czy koszty podróży, zakwaterowania, posiłków może pokryć strona zapraszająca, czy powinien je pokryć mój urząd? Czy możemy zaakceptować zwolnienie z opłaty konferencyjnej? Czy powinienem uczestniczyć w towarzyszącym, bezpłatnym programie rozrywkowym, czy też z niego zrezygnować? A we wspólnej wycieczce po okolicznych zabytkach? Czy mogę przyjąć drobny upominek jako jeden z panelistów? Organizatorzy przekazują materiały konferencyjne na nośniku elektronicznym. Czy mogę je przyjąć, jeżeli jest to pendrive? A jeżeli jest to tablet?

Jeżeli pojawiają się jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie przyjęcia upominku czy świadczenia – należy odmówić.



Zapraszamy na stronę antykorupcja.gov.pl/konflikt, do lektury działu z pytaniami i poradami dotyczącymi konkretnych problemów zgłaszanych przez pracowników administracji.



KOMPENDIUM

AKTYWNOŚĆ POZASŁUŻBOWA PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

obowiązujące regulacje



Stan prawny: 1 stycznia 2016 r.



Spis treści

1. Wstęp	31
2. Grupy zawodowe	31
3. Porada generalna	32
4. Regulacje dotyczące wszystkich pracowników	32
5. Regulacje dotyczące członków korpusu służby cywilnej	33
a) zajęcia zarobkowe	33
b) zajęcia niezarobkowe i zachowanie poza służbą	35
6. Regulacje dotyczące pracowników nienależących do korpusu służby cywilnej	38
a) zajęcia zarobkowe	38
b) zajęcia niezarobkowe i zachowanie poza pracą	38
7. Dodatkowe regulacje dotyczące pracowników zajmujących stanowiska, do których stosują się przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne	39

Zatrudnienie w administracji rządowej wiąże się z szeregiem ograniczeń dotyczących aktywności pozasłużbowej. Część z nich jest wspólna dla wszystkich pracowników, inne są specyficzne dla poszczególnych kategorii.

Celem opracowania niniejszego kompendium jest ułatwienie przestrzegania obowiązujących przepisów. Regulacje rozproszone w kilku aktach prawnych zostały zebrane w jednym miejscu, a ponadto dodano kilka praktycznych wskazówek właściwego postępowania.

Grupy zawodowe

2.

Reguły i obostrzenia mogą się różnić, w zależności od tego, do jakiej grupy zawodowej należy pracownik. Wyróżniamy dwie podstawowe kategorie występujące w całej administracji rządowej:

- **członkowie korpusu służby cywilnej**, tj. urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej,
- **pracownicy nienależący do korpusu służby cywilnej**, na przykład: osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, pracownicy gabinetu politycznego, pracownicy personelu obsługi.

Dodatkowe ograniczenia dotyczą **osób zajmujących stanowiska, do których stosuje się przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**. Mogą do nich należeć zarówno członkowie korpusu służby cywilnej, jak i pracownicy spoza służby cywilnej.

Ponadto, w niektórych ministerstwach stanowiska zajmują przedstawiciele innych grup zawodowych (np. członkowie służby zagranicznej, funkcjonariusze służby celnej, żołnierze, funkcjonariusze służb mundurowych oddelegowani do służby cywilnej, oddelegowani sędziowie itp.) Osoby takie mogą podlegać dodatkowym lub odrębnym regulacjom, wynikającym z przepisów określających funkcjonowanie danej grupy zawodowej. Nie będą one omawiane w ramach niniejszego kompendium.

Jeżeli masz wątpliwości, do której grupy zawodowej należysz – skonsultuj się ze swoim przełożonym lub komórką właściwą w sprawach kadrowych.

3. Porada generalna

Wiele przepisów może rodzić praktyczne wątpliwości, nawet po przeczytaniu tego poradnika. Ważne jest, aby o sytuacjach wątpliwych Twój przełożony dowiedział się od Ciebie, a nie z innych źródeł. W sytuacjach skomplikowanych warto poradzić się fachowca.

Jeżeli masz wątpliwości dotyczące zastosowania przepisów w Twoim konkretnym przypadku – skonsultuj się ze swoim przełożonym, komórką właściwą w sprawach kadrowych lub osobą wykonującą funkcję doradcy etycznego.

4. Regulacje dotyczące wszystkich pracowników

Wszystkich pracowników danego urzędu obowiązują przepisy Kodeksu pracy oraz regulaminu pracy.

Kodeks pracy, wśród obowiązków pracownika wymienia m.in.:

- sumienne wykonywanie pracy¹,
- przestrzeganie czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy²,
- przestrzeganie regulaminu pracy³,
- dbanie o dobro zakładu pracy⁴.

Regulaminy pracy różnią się w zależności od konkretnego urzędu. Zazwyczaj zawierają one przepisy odnoszące się do dyscypliny pracy, mówiące, że pracownik jest obowiązany:

- przestrzegać i efektywnie wykorzystywać ustalony czas pracy,
- nie wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi lub obowiązkami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej,

¹ Art. 100 § 1 Kodeksu pracy.

² Art. 100 § 2 pkt 1 Kodeksu pracy.

³ Art. 100 § 2 pkt 2 Kodeksu pracy.

⁴ Art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy.

- nie wykonywać zajęć podważających zaufanie do urzędu albo mogących wywołać podejrzenie o stronnictwo lub chęć uzyskania korzyści osobistej lub majątkowej.

Oznacza to w szczególności:

- zakaz wykonywania zajęć pozasłużbowych w czasie pracy,
- zakaz podejmowania dodatkowych zajęć, zarobkowych i niezarobkowych, które mogłyby powodować rzeczywisty albo postrzegany konflikt interesów,
- zakaz podejmowania dodatkowych zajęć, zarobkowych i niezarobkowych, które negatywnie odbijałyby się na wykonywaniu obowiązków służbowych albo godziły w dobro zakładu pracy.

Nieprzestrzeganie regulaminu pracy może powodować odpowiedzialność służbową lub dyscyplinarną.

Zapoznaj się z przepisami regulaminu pracy Twojego urzędu dotyczącymi dyscypliny pracy oraz podejmowania zajęć pozasłużbowych.

Ponadto dodatkowe ograniczenia dotyczące podejmowania zajęć pozasłużbowych mogą znajdować się w innych wewnętrznych regulacjach.

Warto zauważyć, że czas **urlopu**, tak płatnego jak i bezpłatnego, jest czasem wolnym od pracy. Należy jednak pamiętać, że w trakcie urlopu, także bezpłatnego, pracownika łączy z urzędem stosunek pracy i obowiązują go nadal niektóre ograniczenia wynikające z regulaminu pracy. Dotyczy to także statusu członka korpusu służby cywilnej – status ten i wynikające z niego ograniczenia obowiązują także w trakcie urlopu, płatnego lub bezpłatnego.

Regulacje dotyczące członków korpusu służby cywilnej

5.

a) zajęcia zarobkowe

Przepisy różnią się w zależności od tego, do której z dwóch podkategorii należy pracownik, a mianowicie czy jest:

- urzędnikiem służby cywilnej lub pracownikiem służby cywilnej zajmującym wyższe stanowisko w służbie cywilnej, to jest stanowisko:
 - dyrektora generalnego urzędu,
 - dyrektora lub zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej w urzędzie⁵,
 - wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy,
 - dyrektora izby skarbowej, Biura Krajowej Informacji Podatkowej i ich zastępców,
 - naczelnika urzędu skarbowego;
- czy też pracownikiem służby cywilnej, niezajmującym wyższego stanowiska.

Urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia ani zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu⁶.

Powyższe oznacza konieczność uzyskania pisemnej zgody dyrektora generalnego, w szczególności:

- na zatrudnienie u innego pracodawcy na podstawie umowy o pracę, a także na podstawie powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę,
- na zawarcie umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o świadczenie usług lub innej umowy o podobnym charakterze,
- na prowadzenie działalności gospodarczej (jeżeli nie zabraniają tego inne przepisy⁷, patrz pkt 7),
- na zasiadanie w zarządach, radach, komitetach, komisjach i innych ciałach, w przypadku, gdy wiąże się to z otrzymywaniem wynagrodzenia, diet itp. (jeżeli nie zabraniają tego inne przepisy⁸, patrz pkt 7).

Do zajęć zarobkowych nie zaliczamy uzyskiwania dochodów z praw majątkowych (odsetki bankowe, dochody z giełdy, tantiemy z praw autorskich, czynsz za wynajmem mieszkania), otrzymanych odszkodowań, świadczeń pracowniczych i socjalnych itp.

⁵ Chodzi o:

- kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej
- kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim,
- kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego,
- ich zastępców (art. 52 ustawy o służbie cywilnej).

⁶ Art. 80 ust. 1 – 3 ustawy o służbie cywilnej.

⁷ Tj. przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

⁸ Tj. przepisy ustawy przywołanej wyżej.

Pozostali pracownicy służby cywilnej (niezajmujący wyższych stanowisk w służbie cywilnej) nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu⁹.

Oznacza to konieczność uzyskania pisemnej zgody dyrektora generalnego na zatrudnienie u innego pracodawcy na podstawie umowy o pracę, a także zatrudnienia na podstawie powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Należy także zwrócić uwagę na odnoszące się do zajęć zarobkowych **wytyczne Prezesa Rady Ministrów w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej**¹⁰.

Warto podkreślić, że zasady te obowiązują także wtedy, gdy na podjęcie zajęć zarobkowych nie trzeba uzyskiwać zgody dyrektora generalnego urzędu. Większa swoboda wiąże się tu z większą odpowiedzialnością.

I tak mianowicie, przestrzegając **zasady bezinteresowności**, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem,
- rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych,
- nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw¹¹.

Zasada **bezstronności** wyraża się w szczególności w:

- niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym,
- niepodejmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi¹².

b) zajęcia niezarobkowe i zachowanie poza służbą

Cały korpus służby cywilnej obowiązują zasady określone w ustawie *o służbie cywilnej* oraz w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów *w sprawie wytycznych*

⁹ Art. 80 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁰ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21 października 2011 r.).

¹¹ § 4 pkt 2, 3 i 4 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

¹² § 18 pkt 1 i 2 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹³.

Ustawa o służbie cywilnej wprowadza:

- obowiązek godnego zachowania się w służbie i poza nią¹⁴,
- zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych¹⁵,
- zakaz łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego¹⁶,

Ponadto, **urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej** nie mogą być członkami partii politycznych i uczestniczyć w ich działalności¹⁷.

Dodatkowo, **osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej** nie mogą pełnić funkcji w związkach zawodowych¹⁸.

Dodatkowe reguły zachowania wprowadzają wytyczne *w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej*.

I tak mianowicie, przestrzegając **zasady bezinteresowności**, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści,
- nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw¹⁹.

Zasada **godnego zachowania** polega w szczególności na właściwym zachowaniu się również poza pracą, unikaniu niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu²⁰.

Zasada **służby publicznej** wyraża się w szczególności we współtworzeniu wizerunku służby cywilnej oraz wpływaniu na postrzeganie Rzeczypospolitej Polskiej w kraju i w świecie²¹.

¹³ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów, przywołane w przypisie 10.

¹⁴ Art. 76 ust. 1 pkt 7 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁵ Art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁶ Art. 78 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁷ Art. 78 ust. 5 i 7 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁸ Art. 78 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁹ § 4 pkt 1 i 4 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

²⁰ § 14 pkt 3 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

²¹ § 15 pkt 3 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

Zasada **lojalności**, w odniesieniu do zachowania poza służbą, polega w szczególności na:

- lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej,
- lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych,
- wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważyłyby zaufanie obywateli do tych instytucji²².

Zasada **neutralności politycznej**, z uwzględnieniem tego, że partie polityczne w państwie demokratycznym są przewidzianymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i akceptowanymi przez obywateli wyrazicielami ich woli oraz tego, że członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, polega w szczególności na:

- niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnicych;
- niepodejmowaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej²³.

Zasada **bezstronności**, w odniesieniu do zachowania poza służbą, wyraża się w szczególności w:

- niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym,
- niepodejmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi,
- niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu²⁴.

²² § 16 pkt 1, 3 i 5 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

²³ § 17 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

²⁴ § 18 pkt 1, 2 i 4 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów wskazanego w przypisie 10.

6. Regulacje dotyczące pracowników nienależących do korpusu służby cywilnej

a) zajęcia zarobkowe

W przypadku **osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe** możliwości dodatkowego zatrudnienia limitują przepisy ustawy *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*. Stanowią one, że:

- osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe może być przyznane wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu stałej dodatkowej pracy w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej albo pracownika naukowego w instytucie naukowym lub naukowo-badawczym, jeżeli osoba ta posiada tytuł naukowy profesora, tytuł profesora sztuki, stopień naukowy doktora habilitowanego lub stopień doktora habilitowanego sztuki;
- osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe, która pełni również inną funkcję, przysługuje jedno, wybrane przez nią wynagrodzenie przewidziane w przepisach niniejszej ustawy bądź w odrębnych przepisach²⁵.

Ponadto wszystkie osoby zajmujące kierownicze funkcje państwowe podlegają ograniczeniom zawartym w przepisach ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, omówionych w kolejnym rozdziale.

W przypadku **pozostałych pracowników nienależących do korpusu służby cywilnej** (np. pracowników gabinetu politycznego lub pracowników obsługi) nie ma formalnych ograniczeń lub wymogu uzyskiwania zgody na dodatkowe zatrudnienie lub dodatkowe zajęcia zarobkowe, choć mogą występować ograniczenia omówione w pkt. 7.

Zaleca się jednak konsultować te sprawy z przełożonym, aby ograniczyć ryzyko, że dodatkowe zarabkowanie mogłyby powodować konflikt interesów lub obniżenie efektywności wykonywania obowiązków służbowych. Większa swoboda wiąże się tutaj z większą odpowiedzialnością.

b) zajęcia niezarobkowe i zachowanie poza pracą

Nie ma formalnych wymagań ustawowych.

Ze względu na dobro urzędu zaleca się pomocniczo stosować do zasad: bezinteresowności, godnego zachowania, służby publicznej, lojalności i bezstronności, wynikających z wytycznych w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki w służbie cywilnej, opisanych w punkcie 5b niniejszego kompendium.

²⁵ Art. 4 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Dodatkowe regulacje dotyczące pracowników zajmujących stanowiska, do których stosują się przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

Dotyczą one osób zajmujących następujące stanowiska:

- 1) kierownicze stanowiska państwowe (m.in. ministra, sekretarza i podsekretarza stanu, kierownika urzędu centralnego, wojewody i wicewojewody)²⁶;
- 2) dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urządach naczelnich i centralnych organów państwowych,
- 3) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urządach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
- 4) kierownika urzędu i jego zastępcy – w urządach terenowych organów rządowej administracji specjalnej;
- 5) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi wyżej,

Uwaga: przepis ten jest mało precyzyjny – należy ustalić, które stanowiska w macierzystym urzędzie są uznawane za „równorzędne pod względem płacowym”.

- 6) wszystkich członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych²⁷.

²⁶ Art. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

²⁷ Art. 2 pkt 1, 2, i 2a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Osoby te nie mogą, nawet za zgodą dyrektora generalnego czy kierownika urzędu:

- 1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- 2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność;
- 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego²⁸.

Wyjątek:

Można zajmować stanowisko w organach spółek (pkt 1), o ile zostało się zgłoszonym do jego objęcia przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Jeden podmiot nie może zgłosić danej osoby do więcej niż dwóch spółek²⁹.

Osoba wyznaczona do organu spółki może otrzymywać odrębne wynagrodzenie z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego, do której została wyznaczona jako reprezentant Skarbu Państwa – ale w przypadkach opisanych wyżej może być konieczna zgoda dyrektora generalnego urzędu³⁰.

Ponadto należy pamiętać, że przywołane wyżej zakazy obowiązują także wtedy, gdy określona w przepisach funkcja jest pełniona bez wynagrodzenia.

²⁸ Art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

²⁹ Art. 6 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

³⁰ Art. 6 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.



**Zapraszamy na stronę
antykorupcja.gov.pl/konflikt**

ISBN 978-83-63743-67-3