



Zielona Góra, 26.09.17 r.

DK.092.7.18.2017

**ETYKA URZĘDNICZA ORAZ SPOSOBY ZACHOWAŃ W SYTUACJACH
KORUPCYJNYCH - PORADNIK DLA JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
REGIONALNEJ DYREKCJI LASÓW PAŃSTWOWYCH W ZIELONEJ GÓRZE**

Praca w instytucji publicznej, współuczestniczenie w procesach związanych dysponowaniem pieniędzmi publicznymi oraz możliwością wydawania aktów stanowienia prawa, w tym decyzji administracyjnych, wymaga od pracowników w niej zatrudnionych pełnej transparentności postępowania oraz jasnego określenia modelu zachowań pożądanych oraz reakcji na zachowania negatywne. Praca w Lasach Państwowych powinna służyć interesowi publicznemu, zaś odejście od standardów postępowania może nieść za sobą całą gamę negatywnych konsekwencji wpływających na odbiór społeczny.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie tematyki korupcji w szerokim tego słowa rozumieniu oraz wskazanie sposobów działań profilaktycznych, które ułatwiają zachowanie przejrzystości działań oraz zaufania, niezbędnego w realizacji zadań publicznych.

*Do wykorzystania w zbiorze
pracy jednostki org.
RdLP Zielona Góra*



Znak odpowiedzialnej
gospodarki leśnej



Lasy Państwowe
zapraszają

26.09.17

DYREKTOR

Leszek Banach



Podstawowe pojęcia

Korupcja

Korupcja kojarzy się z przyjęciem korzyści majątkowej w zamian za „przychylnę”, zgodnie z oczekiwaniami podmiotu zainteresowanego załatwienie sprawy. Takie rozumienie korupcji nazywane jest wąskim ujęciem zagadnienia na potrzeby prawa karnego. Tymczasem w praktyce funkcjonuje również pojęcie korupcji w sensie społeczno-ekonomicznym, gdzie korupcja rozumiana jest jako wykorzystywanie władzy publicznej do celów prywatnych, dla podejmowania działań lub zaniechań, które prowadzą do naruszenia systemu reguł, za realizację których odpowiedzialny jest pracownik naruszający te reguły dla własnego interesu bezpośredniego lub pośredniego. Przejawem korupcji jest również wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych oraz sprzeniewierzenie się zasadzie oddzielenia życia prywatnego od życia zawodowego. Korupcja w znaczeniu ogólnym to nie tylko zachowania naruszające normy prawa karnego, ale również naruszanie zasad etycznych i moralnych.

Etyka

Etyka to normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości, przyjęte przez społeczeństwo, na praktykę dnia codziennego. Urzędnik powinien zachowywać się etycznie nie tylko w życiu zawodowym, ale również na gruncie prywatnym.

Normy etyczne wyznaczają priorytety, postawy, zachowania, wskazują, co robić, jak robić, aby dla wszystkich było zrozumiałe, co jest prawidłowe i słuszne. Stanowią gwarancję prawidłowych relacji wewnątrz i na zewnątrz urzędu, racjonalizują działanie instytucji i jej pracowników. Podnoszą i chronią również prestiż wykonywanego zawodu.

Urzędnicy powinni działać praworządnie, to znaczy przestrzegać obowiązujących przepisów prawnych, traktować odbiorców swoich usług bezstronnie, pracować rzetelnie i profesjonalnie. Winni zachować lojalność wobec urzędu i zwierzchników, odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych, odcinając się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści

majątkowych bądź osobistych. Dobry i uczciwy urzędnik dba o rozwój własnych kompetencji i wiedzy zawodowej oraz o dobre stosunki międzyludzkie, a także jest życzliwy ludziom i przestrzega zasad poprawnego zachowania. Podkreśla wagę wykonywanych zadań na rzecz swojej firmy oraz służebną rolę administracji. Stosowanie norm etycznych ma bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz tzw. złych praktyk. Zmniejsza liczbę sytuacji, w których występuje nepotyzm, kumoterstwo czy konflikt interesów. Zwiększa natomiast zaufanie petentów, klientów, kontrahentów i partnerów. Wzrasta także dzięki niemu wiarygodność personelu i lojalność pracowników.

Należy jednak podkreślić, że urzędnik powinien być osobą etyczną ze względu na wewnętrzne, głębokie poczucie reprezentowania instytucji o podstawowym znaczeniu dla społeczności. Musi wykonywać swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie, rozpatrywać sprawy petentów zgodnie z prawem i przewidzianą procedurą działania, dbać o terminowe, prawidłowe pod względem formalnym i merytorycznym wykonywanie zadań, racjonalnie gospodarować publicznymi środkami finansowymi, a w kontaktach z petentami powinien być taktowny, uprzejmy, życzliwy i dbać o rzetelną obsługę klienta. Szczególną grupą urzędniczą w przypadku jednostek organizacyjnych RDLP w Zielonej Górze stanowią leśniczowie i podleśniczowie, których charakterystyka pracy zakłada stały kontakt z firmami świadczącymi usługi na rzecz PGL LP. Stosowanie norm etycznych jest w tym przypadku niezwykle istotne. Bezwzględnie należy unikać relacji, rozmów czy pośrednictwa w zakresie informowania o stawkach, wynagrodzeniach czy też pośredniczyć w przekazywaniu takich informacji. Ostrożność i normy etyczne należy również bezwzględnie stosować w relacjach z właścicielami ZUL.

Niezależnie od stosowania norm etycznych należy założyć, że niektórzy z pracowników Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze (biuro RDLP, Nadleśnictwa, OTL) mogą w swojej pracy zawodowej zetknąć się z działaniami o charakterze korupcyjnym w węższym tego słowa znaczeniu, to jest w aspekcie karnym. W celu przybliżenia wskazanego zagadnienia konieczne jest wyjaśnienie znaczenia podstawowych pojęć wiązanych z korupcją w znaczeniu prawnym, to jest w znaczeniu nadanym im przepisami kodeksu karnego.

Korzyść majątkowa lub korzyść osobista – (art. 115 § 4 k.k.) to korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego.

Przenosząc tę definicję na praktykę korzyść majątkowa sprowadza się do dobra, które jest w stanie zaspokoić określoną potrzebę, a jego wartość da się wyrazić w pieniądzu. Korzyścią tą może być nie tylko przyrost majątku, ale i wszystkie korzystne umowy, np. pożyczka udzielona na korzystnych warunkach, darowizna, zwolnienie z długu, wygranie przetargu. Z kolei „korzyść osobista” w praktyce sprowadza się do świadczenia o charakterze niemajątkowym, polepszającym sytuację osoby, która je uzyskuje (np. obietnica awansu, odznaczenie orderem, wyuczenie zawodu, ograniczenie obowiązków zawodowych, przyjęcie na praktykę, na staż, wysłanie na zagraniczne stypendium, wykreowanie korzystnego wizerunku w mediach).

Przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej oznacza zawładnięcie nią przez sprawcę, np. przyjęcie pieniędzy, drogiego prezentu, obietnicy awansu.

Przyjęcie obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej polega na zaakceptowaniu przez sprawcę przyrzeczenia udzielenia którejkolwiek z tych korzyści dla siebie, ewentualnie osoby wskazanej. Nieważne jest więc, czy proceder ten realizowany jest osobiście, czy z pomocą pośredników – w każdym przypadku jest to przestępstwo.

Mienie znacznej wartości – (art. 115 § 5 k.k.) to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 tysięcy zł.

Mienie wielkiej wartości – (art. 115 § 6 k.k.) to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1000000 zł.

PROFILAKTYKA - PROCEDURY POSTĘPOWANIA W SYTUACJACH KORUPCYJNYCH

W walce z korupcją równie ważne jak zachowanie postawy etycznej jest przestrzeganie prawnych procedur przy procedowaniu spraw. Zasadnym zatem wydaje się zwrócenie uwagi i przedstawienie standardów - wzorców postępowania pracowników jednostek organizacyjnych RDLP w Zielonej Górze w sytuacjach korupcyjnych. Mają one wzmacniać ich profesjonalizm oraz chronić przed ewentualnym szantażem i dyskredytacją. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie ma rozwiązań idealnych, które mogą uchronić urzędnika przed próbą korupcji.

Sytuacje korupcyjne nie zawsze wyglądają dokładnie tak jak w opisanych przykładach, co wymaga od pracownika rozwagi, przemyślanego zachowania i umiejętnego podejmowania decyzji w zależności od okoliczności.

Zasady postępowania pracownika, wobec którego podjęto próbę skorumpowania

- W przypadku, gdy interesant, wobec którego wykonywane są czynności służbowe, sugeruje „załatwienie w inny sposób” sprawy, z którą przyszedł do urzędu, należy zdecydowanie poinformować go, że takie zachowanie może być potraktowane jako przestępstwo przekupstwa.

- W razie kontynuowania przez osobę zachowania świadczącego o woli wręczenia korzyści majątkowej albo jej obietnicy, należy poprosić o dokładną interpretację jej zachowania, pytając „Co Pan/i przez to rozumie/proponuje?”. Sama sugestia, by np. „sprawę załatwić w inny sposób”, nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że doszło do próby korupcji. Karalne jest bowiem tylko usiłowanie (próba wręczenia łapówki), sprawstwo (wręczenie lub obietnica łapówki) oraz podżeganie (nakłanianie do przyjęcia łapówki lub jej obietnicy). Jednocześnie wskazane i sugerowane jest poproszenie osoby trzeciej do udziału w przybierającej „trudny charakter” rozmowie celem potwierdzenia przebiegu zdarzenia. Może to być inny pracownik, względnie osoba z zewnątrz, np. inny petent. Dobrze jest udokumentować przebieg tej rozmowy notatką służbową przekazaną do kierownika jednostki.

- W razie jednoznacznego zachowania interesanta, wskazującego na zamiar wręczenia łapówki, pracownik powinien traktować tę sytuację jako fakt zaistnienia przestępstwa korupcyjnego. W opisanej sytuacji każdy pracownik jednostek organizacyjnych RDLP w Zielonej Górze powinien podjąć niżej wymienione czynności.

Jeżeli to możliwe, zgodnie z art. 243 § 1 k.p.k.⁶⁷ pracownik powinien dokonać tzw. obywatelskiego zatrzymania sprawcy przestępstwa, jednocześnie powiadamiając o zdarzeniu przełożonego. Równocześnie należy poinformować osobę korumpującą, że dopuściła się popełnienia przestępstwa łapownictwa.

Pracownik lub jego przełożony niezwłocznie powiadamia o zdarzeniu organy ścigania, np. CBA, Policję (art. 304 § 2 k.p.k.). O ile to możliwe, treść powiadomienia należy skonsultować z radcą prawnym świadczącym usługi prawne w jednostce (nawet telefonicznie).

W przypadku, gdy nastąpiło wręczenie, urzędnik wstępnie zabezpiecza miejsce przestępstwa (np. poprzez zamknięcie pomieszczenia) i dowody przestępstwa w sposób uniemożliwiający zatarcie ewentualnych śladów, np. linii papilarnych, w miarę możliwości używa rękawiczek albo innych zabezpieczeń przed utratą śladów. Urzędnik niezwłocznie opisuje zdarzenie w notatce służbowej, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (**kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?**).

Opisane czynności należy wykonać najlepiej w obecności osoby trzeciej. Jest to szczególnie ważne z uwagi na niebezpieczeństwo pomówienia przez osobę poddawaną czynnościom. Urzędnik wraz z „zatrzymanym” oczekuje następnie na przybycie funkcjonariusza wezwanego organu ścigania.

Dalsze czynności na miejscu zdarzenia wykonuje funkcjonariusz wezwanej służby.

W trakcie czynności funkcjonariusza śledczego urzędnik pozostaje do jego dyspozycji celem poddania się czynnościom procesowym (np. złożenie zeznań w charakterze świadka, zawiadomienia o przestępstwie).

Uwaga! W przypadku niezastosowania się do procedury zapobieżenia korupcji, tolerowania korupcji lub podejmowanie zachowań korupcyjnych i sprzyjających propozycjom korupcyjnym, pracownik Lasów Państwowych naraża się na zarzut popełnienia tak zwanych przestępstw urzędniczych, polegających na przyjmowaniu korzyści majątkowych lub osobistych w związku z pełnioną funkcją, uzależnianiu podjęcia czynności od uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, nadużywaniu uprawnień lub niedopełniania obowiązków i działania na szkodę interesu publicznego, powoływania się na wpływy w instytucjach państwowych lub samorządowych i podjęcia się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą, to jest przestępstw z art. 229, 230, 231 kodeksu karnego, a także na odpowiedzialność dyscyplinarną. Ponadto istnieje obowiązek zawiadomienia

przez instytucję państwową organów ścigania o przestępstwie ściganym z oskarżenia publicznego (art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego).

Pracownikowi nie wolno ponadto:

- zachowywać się względem petenta w sposób dający podstawę do uznania tego zachowania za prowokację, nakłanianie lub namawianie do wręczenia korzyści;
- zwracać osobie podejrzaney otrzymanych od niej banknotów lub przedmiotów, które mogą stanowić dowody przestępstwa;
- pozostawiać przekazanych banknotów lub przedmiotów poza swoją kontrolą lub w zasięgu osób postronnych ani chować ich w sposób mogący nasuwać podejrzenie, że korzyść majątkowa została przyjęta, np. wśród rzeczy osobistych;
- opuszczać pomieszczenia służbowego, pozostawiając w nim osobę zatrzymaną bez dozoru;
- podejmować dyskusji, tłumaczyć zaistniałych zdarzeń, wyjaśniać swoich decyzji dotyczących dalszego postępowania.

Procedura postępowania pracownika poddawanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania innego pracownika.

• Pracownik powiadamia bezpośredniego przełożonego o zdarzeniu i składa notatkę służbową je opisującą. Jeżeli okoliczności to uzasadniają, powyższe odbywa się z pominięciem drogi służbowej.

• Pracownik zabezpiecza dowody. W miarę możliwości samodzielnie dąży do uzyskania jak największej liczby dowodów na potwierdzenie popełnienia przestępstwa, np. nagrania rozmowy, zebrania dokumentów, wskazania świadków.

• Jeżeli pracownik w wyniku oceny sytuacji uzna, że będzie to działanie nieefektywne dowodowo, zwraca się o pomoc do organów ścigania, np. CBA, Policji. Służby te dysponują wiedzą procesową i operacyjną oraz profesjonalnymi środkami technicznymi umożliwiającymi zabezpieczenie dowodów popełnienia przestępstwa.

Osoba zgłaszająca przestępstwo korupcji popełnione przez inne osoby może się zwrócić z prośbą o nieujawnianie, iż to ona złożyła zawiadomienie. Czynności zostaną podjęte wówczas w formie operacyjno-rozpoznawczej.

- Pracownik współdziała z organem ścigania w zakresie koniecznym do sprawdzenia informacji o korupcji (np. szantażu urzędnika, presji korupcyjnej) i ewentualnego uzyskania dowodów przy zastosowaniu metod operacyjnych, np. kontrolowanego wręczenia przyjęcia korzyści majątkowej czy kontroli operacyjnej, tzw. podsłuchów.

- Jeżeli pracownik otrzymał coś (mieszkanie, pracę, staż) dzięki „umowie korupcyjnej”, nie powinien z tego korzystać, bowiem uwikła się w sytuację korupcyjną.

Symptomy ryzyka wystąpienia korupcji

Korupcja przybiera z reguły charakter „wielopiętrowy” i „wieloszczeblowy”. Ta sama osoba bywa raz wręczającym łapówkę, innym razem przyjmującym łapówkę. Świadczy bowiem w sposób nielegalny usługi osobom usytuowanym niżej w hierarchii instytucji, ewentualnie petentom z zewnątrz, sama zaś musi opłacać swoich przełożonych. Pieniądze pochodzące z korupcji związanej z wykorzystywaniem stanowiska czy możliwości związanych z pełnioną funkcją zostają następnie przeznaczone w celu korumpowania innych.

W wadliwie funkcjonującej instytucji możliwe jest wystąpienie następujących symptomów korupcyjnych:

- problemy finansowe zatrudnionych, życie ponad stan, życie na kredyt;
- antagonizmy personalne pomiędzy pracownikami i poziom życia niektórych osób znacznie odbiegający od pozostałych;
- stwierdzone błędy i nieprawidłowości w składanych oświadczeniach majątkowych;
- skłonności zatrudnionych do hazardu;
- bliskie osobiste relacje pomiędzy pracownikami (ryzyko zмовы);
- nawiązywanie relacji towarzyskich z petentami;
- rywalizacja o lepsze stanowisko i warunki pracy umożliwiające większy dostęp do petentów;
- nadużywanie alkoholu, zażywanie narkotyków;

- **częsta praca po godzinach (nieuzasadniona), niewykorzystywanie urlopu, praca w innych godzinach niż podstawowe;**
- brak znajomości przez przełożonych regulacji prawnych związanych z wykonywaniem zadań i odpowiedzialnością prawną podejmowanych działań i decyzji;
- **zaangażowanie starszych rangą pracowników w prace będące poniżej ich kompetencji, a dających kontrolę nad tokiem podejmowania decyzji; wchodzenie w kompetencje podwładnych;**
- nieinformowanie przełożonych o podejmowanych decyzjach, wchodzenie w ich kompetencje;
- **skupienie w ręku jednej osoby zbyt dużej liczby kompetencji i obowiązków;**
- prowadzenie przez jedną osobę danej sprawy/zagadnienia od początku do końca;
- brak jasno podzielonych kompetencji i zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników oraz przełożonych;
- zaległości w wykonywanej pracy;
- niewystarczająca kontrola i nadzór ze strony zwierzchników;
- brak nadzoru nad siecią komputerową, słabe zabezpieczenia sieci;
- niewypełnianie lub niedostateczne wypełnianie obowiązków sprawozdawczych/statystycznych/kontrolnych, błędy w prowadzonej dokumentacji;
- przekazywanie na zewnątrz niepełnych lub nieprawdziwych informacji;
- nierozpatrywanie składanych przez petentów i osoby z zewnątrz skarg na pracowników danej instytucji.

Pracownicy jednostek organizacyjnych RDLP w Zielonej Górze, oprócz znajomości symptomów mogących wskazywać na wystąpienie zjawisk korupcyjnych, muszą mieć również świadomość obowiązków, jakie na nich spadają w przypadku uzyskania wiedzy o popełnionych przestępstwach. Zdarza się, że w imię źle pojętego dobra instytucji lub solidarności tuszuje się wykryte nieprawidłowości, co może skutkować konsekwencjami prawnymi dla pracowników, którzy wiedząc o popełnionym przestępstwie, nie poinformowali o nim organu ścigania.

Dlatego przypomnieć należy, że przepis art. 304 § 1 k.p.k. stanowi, iż każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym organa ścigania.

Profilaktyka antykorupcyjna – sposoby ograniczenia korupcji

- „Przykład z góry” – wydaje się, że najważniejszym elementem skutecznej strategii walki z korupcją jest promowanie uczciwych, przejrzystych i klarownych zasad przez kierownictwo instytucji. Pracownicy muszą mieć świadomość i pewność, że przełożeni sami postępują uczciwie. Ważne jest również upowszechnienie wśród urzędników przekonania, że żadne wykroczenia nie będą tolerowane i „zamiatane pod dywan”, że każde przestępstwo będzie zgłoszone i wyjaśnione. Kierownictwo postępuje uczciwie i stanowczo będzie to egzekwować od podwładnych.

- Zaprojektowanie i wdrożenie systemu sprawozdawczości z wykonywanych zadań. Przełożeni powinni mieć świadomość zadań, jakie wykonują ich podwładni. Prowadzona na bieżąco sprawozdawczość jest narzędziem dyscyplinującym dla pracowników, a także ważnym dowodem w przypadku wykrycia nieprawidłowości.

- Pracownicy zaznajomieni ze wskazanymi w poprzedniej części symptomami powinni znać procedurę informowania przełożonych o swoich podejrzeniach. Powinna ona być możliwie krótka – bezpośrednio do kogoś z kierownictwa. Ważne jest, aby była zapewniona dyskrecja zgłaszanych nieprawidłowości, tak aby czyniący to pracownicy nie byli szykanowani.

- Zakres zadań i obowiązków pracowników powinien być ściśle określony, aby nie było dowolności w określaniu sposobu pracy/procedowania.

- Podejmowanie wiążących decyzji, praca nad jakimś jednostkowym zagadnieniem nie powinny być wykonywane przez jedną osobę. Co najmniej dwie osoby powinny być odpowiedzialne za rozpatrywanie danej kwestii (zasada dwóch par oczu).

- Rotacja w ramach zespołów pracowniczych. Okresowe zmiany w składzie grup zadaniowych spowodują większą przejrzystość podejmowanych decyzji i utrudnią powstanie wewnętrznych powiązań sprzyjających popełnianiu nadużyć.

- Kontrola nad prawidłową realizacją schematu obiegu dokumentów i systemem kontroli wewnętrznej

- Opracowanie „mapy”, która by wskazywała na obszary procedury najbardziej zagrożone korupcją, tak aby objąć je szczególną ochroną.