

Ściągawka dla lidera
Lokalnej Grupy Obywatelskiej

Warszawa 2004

Spis treści

ISBN 83-89406-46-2

Stan prawny publikacji na dzień 1 stycznia 2005 r.

Tytuły zeszytów w serii:

Seria **Ściągawka z demokracji**
Obywatelski Poradnik Antykorupcyjny

- Zeszyt 1: **Zanim zaczniesz działać**
- Zeszyt 2: **Skargi i wnioski**
- Zeszyt 3: **Ściągawka z konstytucji**
- Zeszyt 4: **Postępowanie administracyjne**

Ściągawka dla radnego

I. Informacje o projekcie „Lokalne Grupy Obywatelskie”	5
II. Informacja o grupach	9
III. Korupcja, jej zakres i metody ograniczania	13
1. Wstęp	13
2. Zjawisko korupcji z różnych perspektyw	13
3. Przeciwdziałanie korupcji na świecie i w Polsce	15
4. Opinia publiczna o korupcji	20
5. Instytucje międzynarodowe a ograniczanie korupcji	21
6. Partie polityczne i przedsiębiorcy wobec korupcji	23
7. Zapobieganie korupcji	24
IV. Korupcja w samorządzie	27
V. Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania korupcji – prezentacja obowiązującego prawa polskiego	29
1. Co to jest korupcja?	29
2. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych zjawisk korupcyjnych	30
3. Podsumowanie	47
VI. Nowe regulacje zawarte w ustawie Prawo zamówień publicznych	49
VII. Dostęp do informacji	55
1. Wstęp	55
2. Dostęp do informacji – uwarunkowania.	56
3. Sposoby dostępu do informacji	65
VIII. Model Przejrzystej Gminy	68
Opis	70
IX. Dlaczego warto stworzyć grupę?	87
X. Rozwiązywanie konfliktów	95
XI. Naprawianie małych ojczyzn - lokalne dziennikarstwo	99

XII. Działania na rzecz przejrzystości	101
1. Pamiętaj o burzy mózgów.	101
2. Burza mózgów, czyli jakie działania podjąć	103
3. Działania edukacyjne i informacyjne	106
4. Działania monitorujące i interwencyjne	120
XIII. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich ...	139
XIV. Działania strażnicze za granicą	141

I. Informacje o projekcie „Lokalne Grupy Obywatelskie”

Aby działania na rzecz zmniejszenia korupcji były skuteczne, nie wystarczą dobre przepisy. Konieczna jest wola do ich realizowania. Politycy zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego będą angażować się w przedsięwzięcia na rzecz przejrzystości, jeśli będą mieli świadomość, że obywatele tego od nich wymagają, że interesują się tym, jak zarządzane jest dobro publiczne. Dlatego muszą istnieć bardziej lub mniej sformalizowane grupy aktywnych obywateli świadomych swoich praw i obowiązków. Polskie społeczeństwo obywatelskie jest ciągle słabe. Poza Programem Przeciw Korupcji istnieje tylko kilka organizacji, które zajmują się działalnością na rzecz zwiększenia przejrzystości życia publicznego. Największa z nich – polski oddział Transparency International z założenia nie tworzy filii, czy też oddziałów poza Warszawą. W momencie rozpoczęcia projektu w 2000 r. było tylko kilka mało znanych inicjatyw lokalnych mających podobne cele. Dlatego uznaliśmy, że jednym z najważniejszych naszych zadań jest jego wzmocnienie przez wspieranie i inicjowanie powstawania grup obywateli, którzy promowaliby ideę rzetelności władz, ale także monitorowali i kontrolowali poczynania władz wszelkiego szczebla, a głównie lokalnych.

Jesienią 2000 r. rozpoczęliśmy realizację obliczonego na kilka lat **projektu „Lokalne Grupy Obywatelskie”**. Postanowiliśmy w pięciu rocznych cyklach wyszkolić grupę ok. 70 liderów, którzy następnie podejmą się zadania utworzenia grup lokalnych w miejscu swojego zamieszkania. Założyliśmy, że 70 przeszkolonych osób i stworzone przez nich około 20 grup lokalnych działających w Polsce i współpracujących ze sobą może stanowić „masę krytyczną”, która spowoduje, że kolejne grupy zaczną tworzyć się samorzutnie.

Grupy lokalne na początku działania otrzymują niewielkie wsparcie finansowe przez udział w konkursie o „małe granty”, później mają działać samodzielnie poszukując wsparcia z różnych źródeł. Mogą zawsze liczyć na wsparcie merytoryczne ze strony Programu. Założenie, że kiedy grupy okrzepną i nabiorą doświadczenia utworzą ogólnopolską sieć Grup Lokalnych, które będą się nawzajem wspierać, a w sprawach ponadlokalnych podejmować wspólne akcje, zostało wcielone w życie w 2003 r. wraz ze stworzeniem Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Dążymy do tego, aby społeczeństwo obywatelskie w Polsce uzyskało poważne wzmocnienie w dziedzinie dotychczas słabo rozwiniętej – działań obywatelskich w obszarze polityki lokalnej.

Każdy cykl rozpoczyna się trwającym pół roku szkoleniem dla kandydatów na liderów grup lokalnych. Metodologię szkolenia opracował dr Cezary Trutkowski z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. W trakcie pierwszego cyklu, który trwał od listopada 2000 do października 2001 r. przeszkoliliśmy grupę 12 osób. Sześć comiesięcznych, dwudniowych sesji szkoleniowych obejmowało takie zagadnienia jak: zasady tworzenia grup i kierowania nimi, podstawy negocjacji, rozwiązywanie konfliktów, wiedza o samorządach oraz prawnych i społecznych konsekwencjach zjawisk korupcyjnych. Następnie liderzy, bazując na opracowanym – przez doświadczonych praktyków i teoretyków samorządu dla Programu Przeciw Korupcji – modelu „Przejrzystej Gminy” przygotowali plany działań dla swoich grup lokalnych na pół roku. Dzięki grantowi przyznanemu przez Ambasadę Brytyjską grupy uzyskały niewielkie wsparcie finansowe. Pod koniec cyklu odbyło się spotkanie podsumowujące prawie roczną pracę. Kontynuację działań – we współpracy, ale bez codziennej pomocy i wsparcia finansowego ze strony Programu – zapowiedziało 7 grup. Obecnie, z różnym natężeniem, pracują grupy w Jeleniej Górze, Tychach, Nowej Soli i Warszawie.

Poszczególne grupy podejmują różnorodne działania, m.in. tworzą punkty doradztwa dla obywateli nie radzących sobie z załatwianiem spraw w urzędach, sprawdzają dostępność informacji publicznej w lokalnych urzędach, organizują warsztaty, akcje informacyjne, współpracują ze szkołami i z lokalnymi mediami. Grupa z Tych, przy współpracy ze Stowarzyszeniem Asocjacje, zrealizowała projekt, którego rezultatem było opracowanie narzędzia oceniającego przejrzystość procedur przyznawania dotacji samorządowych dla organizacji pozarządowych.

W grudniu 2001 r. rozpoczęliśmy cykl nieco zmodyfikowanych szkoleń dla drugiej grupy liczącej 21 osób. Modyfikacja polegała na wprowadzaniu do każdego szkolenia zagadnień dotyczących skutecznego stosowania istniejących przepisów antykorupcyjnych i położeniu większego nacisku na współpracę wewnątrz grupy oraz z lokalnymi partnerami, przede wszystkim mediami. Również te szkolenia zakończyły się wypracowaniem planu działań lokalnych grup. Działania podjęły grupy w Świnoujściu, Lidzbarku Warmińskim, Kościanie, Wieruszowie, Wyszku, Pułtusku, Opolu, Dębicy, Bystrzyca Kłodzkiej i Zakopanem. W ostatnim szkoleniu, które miało miejsce we wrześniu 2002 r., uczestniczyli również liderzy przeszkoleni w I turze. Wszyscy wyrazili chęć nie tylko pozostania w kontakcie ze sobą, ale podjęli decyzję utworzenia stowarzyszenia grup lokalnych.

Aby pomóc grupom w ich działaniach wydaliśmy serię czterech broszur „Ściągawka z demokracji – Obywatelski Poradnik Antykorupcyjny”, w których w sposób przystępny i praktyczny przedstawiamy, jak skutecznie i zgodnie z prawem załatwiać sprawy w urzędach.

Pomocą w pracy grup służy również model „Przejrzystej Gminy” opracowany przez Andrzeja Szeniawskiego przy współpracy prof. dr hab. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek. Model ten przedstawia zasady przejrzystości, które powinny obowiązywać w działaniach samorządu terytorialnego i społeczności lokalnej. Na podstawie modelu został przygotowany kwestionariusz, który pozwala samorządom ocenić, w jakim stopniu w ich gminie przestrzegane są zasady przejrzystości działania. Z kwestionariusza mogą skorzystać zarówno władze i urzędnicy samorządowi, jak i obywatele, których interesuje działanie samorządów i chcieliby sprawdzić, czy w ich gminie obowiązują zasady opisane w modelu.

W czerwcu 2002 r. Program Prawny Fundacji Batorego rozpiął konkurs grantowy na realizację projektów mających na celu działania na rzecz ograniczania korupcji. Wpłynęło 12 projektów od grup lokalnych. Wsparcie uzyskało 7. Większość miała charakter edukacyjny – dotyczyła propagowania wiedzy o kosztach korupcji – zwłaszcza wśród młodzieży. Było też kilka większych projektów, np. grupy z Wieruszowa, która obok wszechstronnych działań edukacyjnych prowadziła także punkt porad prawnych i miała stałą rubrykę w lokalnym tygodniku. Konkursy takie były powtarzane także w następnych latach.

W październiku 2002 r. rozpoczęła się trzecia edycja szkoleń, w której wzięło udział 15 osób. Ich wynikiem było założenie grup w: Bydgoszczy, Krakowie, Lubaczowie, Lublinie, Oławie oraz Ostrołęce.

Czwarty cykl szkoleń dla liderów grup lokalnych działających na rzecz przejrzystości życia publicznego odbywał się od października 2003 do września 2004. Ogłaszając rekrutację do kolejnej edycji szkoleń szukaliśmy osób energicznych, zainteresowanych sprawami publicznymi (przy czym liderami lokalnych grup obywatelskich nie mogą być radni, ani urzędnicy samorządowi) mogących poświęcić trochę czasu na pracę w wolontariacką. Otrzymaliśmy ponad 140 zgłoszeń, w szkoleniach wzięły udział 23 osoby.

Nowością w programie stanowiła realizacja, już podczas szkolenia, konkretnego projektu antykorupcyjnego, była nim debata regionalna o korupcji. Od lutego do kwietnia 2004 r. odbyło się w całej Polsce 14 debat nt. zjawiska korupcji. Liderzy przeszkoleni w IV edycji wraz z członkami grup podjęli działania w następujących miejscowościach: Bieruń, Dzierżonów, Karpacz, Katowice, Kłomnice, Łódź, Morąg,

Oświęcim, Police, Poznań, Płock, Rzeszów, Sosnowiec, Stronie Śląskie, Tarnowiec, Zabierzów. Od 2004 r. osoby, które przejdą z powodzeniem cały cykl szkoleniowy otrzymują dyplom od Programu Przeciw Korupcji.

Dotychczas przeprowadziliśmy cztery cykle szkoleń dla liderów grup lokalnych działających na rzecz przejrzystości życia publicznego. Według posiadanych przez nas danych obecnie w Polsce działa trzynaście takich grup, a w fazie organizacji jest następnych osiem.

28 września 2003 r. odbyło się spotkanie wszystkich osób, które do tego czasu ukończyły organizowane przez Program szkolenie. Omawiano działalność poszczególnych grup oraz planowano wspólne działania. Uczestnicy spotkania postanowili założyć Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich – opracowano jego statut i powołano Komitet Założycielski. Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w grudniu 2003 r.

II. Informacja o grupach

W latach 2000-2004 liderzy, którzy przeszli cykl szkoleniowy, utworzyli 14 Obywatelskich Grup Lokalnych. Oto adresy i działania podejmowane przez grupy:

Obywatelska Grupa Lokalna w Dębicy

Liderka grupy: Maria Mazur

Obszar działania: edukacja i informacja (konkursy plastyczne, literackie, propagowanie modelowych rozwiązań na rzecz przejrzystości, publikacja „Młodzież Przeciw Korupcji” oraz monitorowanie wypełniania obietnic wyborczych składanych w 2001 roku – konferencja prasowa)

e-mail: ma-ma@poczta.wp.pl

tel. kom. 0 502 548 043

Obywatelska Grupa Lokalna w Gdańsku

Lider grupy: Tadeusz Podymiak

Obszar działania: edukacja i informacja (publikacje prasowe, cykl lekcji, punkt informacyjny w szkole) oraz monitorowanie działań samorządu (wywiady z trzema kandydatami na burmistrza Żukowa)

e-mail: educator@wp.pl

tel: (58) 557 42 76

Kobiórska Grupa Obywatelska

Lider grupy: Ryszard Skrzypiec

Obszar działania: monitoring działania urzędu (publikacja wyników badań o dostępie do informacji publicznej „Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja”) oraz informacja i edukacja (publikacja „Przejrzysta Gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin”)

e-mail: ryhskr@poczta.onet.pl

„Ośmiorniczki” – artykuł Ryszarda Skrzypca, lidera Kobiórskiej Grupy Obywatelskiej

„Dialog Obywatelski” – Obywatelska Grupa Lokalna w Krakowie

Liderka grupy: Sonia Szczepańska

Obszar działania: informacja i edukacja (debata „Polityczne i społeczne koszty korupcji z perspektywy prawa i etyki”, planowane działania: roczny program antykorupcyjnej edukacji prawnej „Wiedzieć, by nie dać”)

e-mail: dialogobywatelski@gazeta.pl
tel.kom. 0 601 242 954
tel: (12) 422 69 73

Obywatelska Liga Antykorupcyjna w Lubaczowie (OLA)

Lider grupy: Wiesław Bek
Obszar działania: edukacja i informacja (debata regionalna)
e-mail: sedr@tlen.pl
tel. kom: 0 602 789 808
tel: (16) 632 90 20

Obywatelska Grupa Lokalna w Nowej Soli

Lider grupy: Zenon Michajłowski
Obszar działania: monitoring działalności samorządu oraz prawo do informacji (przeprowadzenie badań dostępu do informacji publicznej i publikacja ich wyników, „Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja”)
e-mail: 1zen@gazeta.pl

Stowarzyszenie Obywatelskie „Ład” w Oławie

Lider grupy: Krystyna Wojdyła
Obszar działania: edukacja i informacja (debata regionalna „Korupcja w życiu codziennym”, publikacja cyklu porad dla obywateli w gazecie powiatowej, nawiązanie kontaktu ze szkołami w sprawie lekcji o tematyce antykorupcyjnej)
e-mail: krystynaantoninawojdyla@wp.pl
tel: (71) 313 69 34

Obywatelska Grupa Lokalna w Ostrołęce „Przyjazna gmina”

Lider grupy: Stanisław Nowak
Obszar działania: edukacja i informacja (kampania informacyjna, debaty, publikacje)
e-mail: nowak@ostroleka.com.pl

Obywatelska Grupa Lokalna w Oświęcimiu

Lider grupy: Teresa Bebak
Obszar działań: edukacja oraz działania na rzecz przejrzystej współpracy organizacji pozarządowych z samorządem
e-mail: gooswiecim@gazeta.pl

Obywatelska Grupa Lokalna w Policach
działająca przy stowarzyszeniu „Policka inicjatywa społeczna – Impuls”

Lider grupy: Agnieszka Mrówczyńska
Obszar działania: działania edukacyjne w szkołach oraz udzielanie porad prawnych dotyczących korupcji (każdy czwartek, Biuro Porad Obywatelskich w Policach)
telefon: 0 506 508 840

Stowarzyszenie Moderatorów Obywatelskiego Społeczeństwa w Pułtusku

Lider grupy: Hanna Lewandowska
Obszar działania: edukacja i informacja (konkursy, publikacje w mediach, cykl lekcji w szkołach, strona internetowa)
e-mail: mos.pl@wp.pl
strony.wp.pl/wp/mos.pl

Płocka Grupa Obywatelska

Lider Grupy: Roman Jaskulski
Obszar działania: edukacja i informacja (lekcje w szkołach średnich poświęcone problemowi korupcji), kształtowanie świadomości społecznej (organizacja otwartych spotkań z mieszkańcami), badanie przejrzystości działania władz lokalnych (m.in. monitoring zawartości Biuletynów Informacji Publicznej w powiecie)
e-mail: ppk_plock@o2.pl
tel. kom: 0 508 99 55 59
tel. (praca): (24) 36 72 147

Warszawska Grupa Obywatelska

Lider grupy: Aretha Wasilewska-Gregorowicz
Obszar działania: monitoring działania samorządu terytorialnego: dostęp do informacji, „Mapa korupcji 2000–2002” (wspólnie z Transparency International – Polska, współpraca do marca 2003 r.), proces udzielania dotacji organizacjom pozarządowym w gminie Warszawa Centrum (wspólnie ze stowarzyszeniem Asocjacje), badanie zjawiska konfliktu interesów (ankiety dotyczące zaangażowania radnych w działalność poza radą), działania informacyjne (kawiarenka antykorupcyjna) oraz udział w projekcie „Przejrzyste stolice krajów wyszehradzkich”
e-mail: gowarszawa@gazeta.pl
tel. kom: 0 691 678 330

Lokalna Grupa Obywatelska w Łodzi
Lider grupy: Krzysztof Wychowatek
Obszar działania: edukacja (zajęcia dla młodzieży, szkolenia),
monitoring instytucji publicznych
e-mail: lodz@korupcja.org
<http://lodz.korupcja.org>
tel: (42) 632 03 11

III. Korupcja, jej zakres i metody ograniczania

Grażyna Kopińska

1. Wstęp

Od 27 grudnia 2002 r., kiedy to Gazeta Wyborcza opublikowała artykuł „Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika” opinia publiczna wstrząsana jest informacjami prasowymi o kolejnych afarach korupcyjnych. Nie ma nieomal dnia bez skandalu z korupcją w tle. Natłok tych informacji powoduje z jednej strony to, że problem powszednie, przyzwyczajamy się do niego, a z drugiej stawiamy sobie pytanie: czy na korupcję nie ma rady? Czy za rok, dwa będziemy mieli nową aferę Rywina, Naumana-Deszczyńskiego, „starachowicką”?

Ciągle jeszcze młoda polska demokracja narażona jest na różnego typu zagrożenia. Jednym z poważniejszych jest alienacja władzy. Brak mechanizmów skutecznej społecznej kontroli władzy prowadzi do: z jednej strony – korupcji systemu, a z drugiej – narastania poczucia bezsilności w coraz szerszych kręgach społeczeństwa. Jest to niezwykle groźne zjawisko, gdyż skutkować może albo totalnym skorumpowaniem systemu (wszyscy milcząco przyjmują zasadę, że bez łapówki, procentu od kontraktu itp. nic nie da się załatwić), albo utrwaleniem się w społeczeństwie przekonania, że władza jest zła, niemoralna, należy się od niej odwrócić, robić swoje, a od tego tylko krok do poszukania wybawcy z silną ręką.

2. Zjawisko korupcji z różnych perspektyw

Korupcja jest zjawiskiem negatywnym z moralnego, społecznego oraz ekonomicznego punktu widzenia. Moralnego, gdyż jest jaskrawym naruszeniem norm uczciwości w życiu publicznym. Społecznego, gdyż rodzi przekonanie o bezsilności jednostki wobec układów korupcyjnych, podważa zaufanie do systemu demokratycznego. Ekonomicznego, gdyż w ostateczności każda złotówka przeznaczona na skorumpowanie urzędnika, czy polityka płacona jest z kieszeni konsumenta oraz ogólniej – korupcja szkodzi rozwojowi gospodarki. Trzeba zgodzić się z prof. Balcerowiczem, że: „Korupcja szkodzi rozwojowi gospodarki na kilka zasadniczych sposobów:

- Związane z nią »opłaty« stanowią de facto dodatkowy podatek, który obniża zdolność przedsiębiorstwa do inwestowania, a przez to do tworzenia nowych miejsc pracy...
- Korupcja może podważać finanse publiczne i przez to szkodzić rozwojowi gospodarki. Głównym niebezpieczeństwem jest wówczas duży deficyt, który podbija stopy procentowe i zwiększa dług publiczny, a przez to związane z nim ciężary...
- Korupcja osłabia konkurencję. Przy dużym natężeniu korupcyjnych praktyk o wynikach finansowych firm zaczynają bowiem decydować »dojścia« do władzy publicznej, a nie ich sprawność.
- Duża korupcja odstrasza też poważnych zagranicznych inwestorów."

Kiedy mówi się o korupcji zazwyczaj pada pytanie – jakie są jej źródła, czy decyduje obyczaj, czynniki mentalne, czy też strukturalne, wynikające ze stanowienia wadliwego prawa bądź też niestosowania prawa. Moim zdaniem, w Polsce mamy do czynienia z obydwoma tymi czynnikami.

Historycy, np. prof. Tazbir, czy prof. Nagielski początki zachowań korupcyjnych widzą już w czasach Rzeczypospolitej szlacheckiej, kiedy to możnowładcy na sejmikach kupowali głosy drobnej szlachty. A ciż możnowładcy za przywileje gotowi byli służyć obcej władzy. Jednak dla świadomości społecznej ważniejszy jest okres zaborów. Polacy przez ponad wiek, nie mając własnego państwa, nie identyfikowali się z władzą. Jej przedstawiciele – urzędnicy byli reprezentantami państwa zaborczego, represyjnego. Postawą patriotyczną, zwłaszcza, w zaborze rosyjskim, było niepłacenie podatków i kar nakładanych przez państwo, a przekupywanie urzędników było akceptowane. Po krótkim okresie II Rzeczypospolitej, który też nie był wolny od afer korupcyjnych (np. sprawa zakupów dla wojska poczynionych przez gen. Michała Żymierskiego) weszliśmy w czasy PRL-u. Okres ten charakteryzował się ciągłym niedoborem dóbr podstawowych: mieszkań, przedmiotów gospodarstwa domowego, a w latach osiemdziesiątych także żywności. Aby przeżyć trzeba było mieć bardzo dużo pieniędzy, żeby produkty te kupić w specjalnych sklepach za bony, których wartość teoretycznie odpowiadała dolarom lub brakujące dobro „załatwić”. Tym eufemistycznym słowem określano praktyki korupcyjne takie jak łapówki, korzystanie ze znajomości, czy nepotyzm. Ponieważ z władzą narzuconą, a następnie podtrzymywaną przez Związek Radziecki, spora część społeczeństwa nie utożsamiała się (przysłowiowi „Oni”), więc zachowania takie jak np. wykorzystywanie własności państwowej dla celów prywatnych nie spotykało się ze społecznym potępieniem.

Po roku 1989 wszystko miało się zmienić. Twórcy nowego ładu przeprowadzili fundamentalne reformy, które całkowicie odmieniły Polskę, ale nie ustrzegli się też od błędów. Jednym z nich była wiara, że po odzyskaniu suwerenności wszyscy zaczną myśleć kategoriami dobra wspólnego, rozumianego nie tylko jako dobro moje, czy mojej rodziny, ale społeczności lokalnej, czy państwa. Przeprowadzając reformę samorządową, jej twórcy wychodzili z założenia, że jeśli mieszkańcy gminy będą mogli sami decydować o tym, czy wydać gminne, czyli swoje pieniądze na remont szkoły, czy też na podwyżkę pensji urzędniczych to podejmą najlepszą dla ich społeczności decyzję. W praktyce okazało się, że interes rodzinny, czy grupowy często bierze górę nad interesem całej, zwłaszcza dużej społeczności lokalnej i wtedy zauważono, że w systemie nie ma wbudowanych dostatecznie sprawnych mechanizmów kontrolnych. Liczono na aktywność mieszkańców w „patrzeniu na ręce”: najbliższej im władzy. Taka aktywność jest zjawiskiem bardzo rzadkim. Przeważa postawa obojętności bądź też „zaprzyjaźniania się” z władzą, korzystania ze znajomości, układów. Innym błędem było, prezentowane zwłaszcza w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, podejście do zmian w gospodarce, które charakteryzowało hasło – nieważne skąd przychodzi kapitał, ważne aby był. Konieczność przeprowadzenia szybkiej prywatyzacji przy braku kapitału powodowała występowanie zjawisk patologicznych, w tym korupcyjnych, których nie chciano w owym okresie zauważyć. Głosy ostrzegawcze nazywano „piachem sypanym w tryby” ledwie rozkręcającej się maszyny gospodarki wolnorynkowej.

Wszystkie te zjawiska z dalszej i bliższej historii zaowocowały dużym przyzwoleniem społecznym dla zachowań korupcyjnych. Według badań, przeprowadzonych w 2000 r. przez CBOS na zamówienie Programu Przeciw Korupcji i Instytutu Spraw Publicznych, 80% badanych stwierdziło, że „łapówka w każdej dziedzinie życia, wszędzie i zawsze jest niemoralna”, ale jednocześnie 42% uważa, że „dawanie łapówek jest w pewnych sytuacjach usprawiedliwione”.

3. Przeciwdziałanie korupcji na świecie i w Polsce

W krajach, które przeciwstawiają się korupcji stosowane są następujące środki:

– skuteczne ściganie i karanie zjawisk korupcyjnych – zadanie to jest domeną policji, wymiaru sprawiedliwości, administracji skarbowej i celnej, organów nadzoru i instytucji kontrolnych typu NIK

– prewencja, czyli stanowanie dobrego prawa – co jest głównie domeną władzy ustawodawczej oraz

– efektywne stosowanie prawa m.in. przez skuteczny system kontroli wewnątrz instytucji, co jest powinnością władz wykonawczych wszelkiego szczebla, a także

– bardzo szeroko rozumiana edukacja społeczna. Tu ogromną rolę do odegrania mają, obok władzy wykonawczej i ustawodawczej, instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

Jak to wygląda w Polsce?

Za przestępstwa korupcyjne w 2001 r. skazano 634 osoby, w 2002 r. oskarżono 2408, a w 2003 r. – 3490 osób. Gdyby te liczby świadczyły o poziomie korupcji w Polsce, to byłibyśmy krajem niemal wolnym od tej patologii. Wszyscy jednak wiemy, że tak nie jest. Dlaczego więc jest tak mało dochodzeń i procesów w sprawach korupcyjnych? Składa się na to wiele przyczyn.

W akcie korupcyjnym biorą udział dwie strony i obydwie (o ile nie jest to wymuszenie) są zainteresowane zachowaniem tego faktu w tajemnicy. Obie strony coś zyskują, natomiast traci trzecia strona – budżet państwa, gminy, czyli społeczeństwo. Jeśli już policja dowie się o zaistniałym przestępstwie, to ma zazwyczaj przedstawione dwie – wykluczające się nawzajem – relacje. Jedna osoba mówi, że dała lub żądano od niej łapówkę, a druga, że to oszczerstwo. Świadców nie ma i dlatego w bardzo wielu przypadkach śledztwo zostaje umorzone na tym poziomie. Od niedawna organy ścigania dostały narzędzia, które mogą pomóc im w ściganiu przestępstw korupcyjnych. Można korzystać z instytucji świadka koronnego, można też dokonywać tzw. wręczenia kontrolowanego. Jednak oba te środki stosowane są jeszcze bardzo rzadko.

Problem, zwłaszcza w sprawach, które mają kontekst polityczny, stanowi również fakt, że prokuratura podporządkowana jest ministrowi sprawiedliwości, czyli politykowi zwycięskiej partii. Ostatnio mieliśmy do czynienia z kilkoma, co najmniej, przypadkami mało energicznego prowadzenia śledztw w sprawach, w które zaangażowane były osoby powiązane z partią rządzącą. Proponowane są różne rozwiązania tego problemu, najczęściej dotyczące wyodrębnienia prokuratury niezależnej od rządu. Taką rekomendację zawierał m.in. Raport „Korupcja i polityka antykorupcyjna” opublikowany jesienią 2002 r. przez Instytut Społeczeństwa Otwartego (Open Society Institute). Takie rozwiązanie stosowane w większości krajów europejskich niesie jednak zagrożenie nadmiernego rozbudowania siły prokuratury, która w skrajnej sytuacji mogłaby nawet zagrozić demokracji. Konieczne więc wydaje się ustanowienie kontroli nad, niezależną od wpływów politycz-

nych, prokuraturą. Możliwe też jest inne rozwiązanie – pozostawienie prokuratury w obecnie obowiązującej strukturze rządowej, a wyodrębnienie tylko spraw dotyczących sfery politycznej i włączenie ich do kompetencji niezależnego prokuratora, działającego poza tą strukturą. W grę wchodzi także inne rozwiązanie. Trzeba odbyć poważną dyskusję i wprowadzić konieczne zmiany.

Do niskiego poziomu karania w sprawach korupcyjnych przyczynia się też stan polskiego sądownictwa. Sądy w dużych miastach mają wieloletnie opóźnienia, co często skutkuje przedawnianiem się spraw.

Jest również wiele zastrzeżeń co do jakości prawa stanowionego w Polsce. Ciągłe istnieje nadmiernie rozbudowany system koncesyjny. Jak wynika z raportu NBP, w połowie 2003 r. obowiązywały 33 koncesje i 222 różnego typu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. W wielu dziedzinach życia mamy do czynienia z niejasnymi procedurami decyzyjnymi. Wszystko to prowadzi do zjawiska dowolności decyzji urzędniczych, co samo w sobie jest korupcjogenne.

Szybką nowelizacji wymaga m.in. tzw. Ustawa antykorupcyjna. Brakuje nam też dobrej ustawy o lobbingu. Działanie znowelizowanej ostatnio (2004) ustawy o zamówieniach publicznych musi być cały czas monitorowane. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w ostatnich latach wprowadzono kilka ustaw, które skutecznie przyczyniają się do ograniczania zjawisk korupcyjnych i zwiększania przejrzystości życia publicznego. Są to: ustawa o dostępie do informacji publicznej i pakiet ustaw regulujących finansowanie partii politycznych i wyborów.

1 lipca 2003 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu karnego oraz Kodeksu postępowania karnego. Jest ona, zwłaszcza przez jej twórców, przedstawiana jako „rewolucyjna”, jako „przełom w ściganiu korupcji”.

Nowelizacja wprowadza kilka istotnych zmian. Precyzyjnie określa, kto jest „osobą pełniącą funkcję publiczną”, a więc może być ścigany za tzw. przestępstwa korupcyjne. Jest to m.in. osoba zatrudniona w instytucji dysponującej środkami publicznymi lub której obowiązki określone są w ustawie. Tak więc obecnie można ścigać przekupnego lekarza, nauczyciela, czy dziennikarza bez względu na to, czy pełni funkcję kierowniczą, czy nie. Jest to zmiana oczekiwana przez społeczeństwo, któremu trudno było zrozumieć, dlaczego można ścigać lekarza wymuszającego łapówki od pacjentów tylko wtedy, gdy jest on dyrektorem placówki służby zdrowia.

Inna zmiana dotyczy konfiskaty mienia pochodzącego bezpośrednio z przestępstwa, w tym łapownictwa. Sąd będzie mógł orzec prze-

padek mienia, jeśli oskarżony nie będzie potrafił wykazać legalnych źródeł jego pochodzenia. Podobnie może postąpić, jeśli będzie zachodziło duże prawdopodobieństwo, że majątek ten został przekazany osobie trzeciej. Dotychczas często można było usłyszeć od sfrustrowanych pracowników organów ścigania, że czuli się bezradni wobec przestępców gospodarczych manifestujących swoje bogactwo, ale formalnie niczego nie posiadających. Być może nowy przepis zapobiegnie tego typu niesprawiedliwościom w odczuciu społecznym. Budzi on jednak spore opory w środowisku osób związanych z działalnością na rzecz obrony praw człowieka. Słysz się argument, że to na organach ścigania powinien spoczywać obowiązek udowodnienia, że mienie podejrzanego pochodzi z przestępstwa, że obowiązuje zasada domniemania niewinności. Jednak autorzy tzw. Deklaracji Paryskiej, osoby znane w świecie z walki z korupcją, jak np. Eva Joly, Baltasar Garzon, Antonio di Pietro, czy Peter Eigen, wzywając państwa do podjęcia skutecznej walki z korupcją proponują wprowadzenie podobnych rozwiązań w stosunku do polityków nie potrafiących przedstawić źródła swojego bogactwa. Może więc jest to tendencja światowa, świadcząca o tym, że nie potrafimy skutecznie obronić się przed nadużywaniem prawa chroniącego obywateli przez przestępców.

Obecnie penalizacji podlega też korupcja w działalności gospodarczej (biznesie) i w sporcie. Są pewne obawy, czy walka z tym rodzajem korupcji będzie skuteczna. Poszkodowanym w tym wypadku nie będzie budżet instytucji publicznej, a więc my wszyscy – podatnicy, ale prywatne przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, kluby. Zachodzi obawa, że wywierana będzie słaba presja społeczna dotycząca ścigania tego typu patologii. Do tego środowisko przedsiębiorców, a jeszcze bardziej środowisko sportowe, to środowiska zamknięte, gdzie w pewnych kręgach wszyscy się znają i są powiązani siatką zależności, głównie finansowych. To od nich w głównej mierze zależy, czy sprawy przekupstwa w ich środowisku wyjdą na światło dzienne.

Wreszcie wprowadzono zasadę niekarania za łapownictwo czynne (wręczenie łapówki), jeśli korzyść została przyjeta, a osoba, która ją wręczyła zawiadomiła organa ścigania, zanim one się o tym dowiedziały. Ten przepis przedstawiany jest jako rewolucyjny, zrywający wreszcie więź pomiędzy dającym i biorącym, a co za tym idzie – mający przyczynić się walcie do skuteczniejszego ścigania korupcji. Moim zdaniem, może on takim być w przypadkach łapownictwa wymuszonego, kiedy jesteśmy zmuszani do zapłacenia za coś, co nam się całkowicie należy, kiedy nie jest to nasza inicjatywa, np. każe nam się zapłacić za operację ciężko chorego dziecka, choć jesteśmy ubezpie-

zeni. Jednak takie przypadki stanowią margines czynów korupcyjnych. W badaniach zrealizowanych przez CBOS w 2000 r., na zamówienie Programu Przeciw Korupcji, tylko 12% badanych powiedziało, że dało łapówkę, bo jej od nich zażądano. W badaniu z 2001 r. dotyczącym korupcji w służbie zdrowia odsetek ten był nieco większy – 28%. Niemniej, to jednak zdecydowana mniejszość „zdarzeń korupcyjnych”. W większości przypadków ludzie dają łapówki, prowizje, czy np. obiecują kogoś zatrudnić, bo chcą dostać coś, co im się nie należy, bo chcą dostać szybciej niż inni, bo nie chcą dostarczać prawem wymaganych dokumentów. Czy można sobie wyobrazić, że nieuczciwy uczestnik procedury przetargowej, po wygraniu jej zgłasza się do organów ścigania i donosi na osobę, którą skorumpował. Nie ma w tym żadnego interesu, wręcz przeciwnie – ma interes w ukrywaniu sprawy.

Tak więc, jak sądzę, przepis o niekaraniu za łapownictwo czynne może przyczynić się do zwiększenia liczby dochodzeń w sprawach o wymuszenie łapówki, ale nie przyczyni się do znaczącego zwiększenia wykrywalności czynów korupcyjnych. Może natomiast spełnić pewną funkcję odstrasżającą. Osoby pełniące funkcje publiczne, którym zostanie zaproponowana łapówka, teraz wiedząc, że oferujący może pozostać bezkarny, zastanowią się kilka razy, zanim propozycję zaakceptują. Tego czynnika nie można bagatelizować.

Pierwsze miesiące obowiązywania znowelizowanego Kodeksu karnego zdają się potwierdzać obawy wyrażone przeze mnie powyżej. Ministerstwo Sprawiedliwości podało, że w okresie od lipca do końca grudnia 2003 r. w całej Polsce rozpoczęto śledztwa w 50 sprawach, w których osoba wręczająca łapówkę sama poinformowała o tym organy ścigania.

Nowo wprowadzone w życie zmiany w Kodeksie karnym mogą w pewnym stopniu przyczynić się do ograniczenia korupcji, o ile właściwe organy będą mogły i chciały z nich korzystać. Warto pamiętać, że od kilku miesięcy policja i inne organy ścigania mogą stosować tzw. wręczenie kontrolowane. Jest to w ich rękach nieocenione narzędzie. Zazwyczaj policja wie, że o kimś mówi się, że bierze, ale nie ma dowodów. Zastosowanie właśnie „wręczenia” mogłoby dać dowody. Wydaje się, że ciągle zbyt rzadko korzysta się z tego instrumentu.

Posiadanie dobrego, czytelnego prawa jest niezwykle ważne, ale ważniejsze jest jego efektywne stosowanie. Niezwykle destrukcyjny dla świadomości społecznej jest fakt bezkarnego obchodzenia, a zwłaszcza – łamania prawa. Jest to możliwe wtedy, kiedy nie ma woli politycznej ścigania jakiegoś rodzaju przestępstw (np. korupcyj-

nych), kiedy organa ścigania są mało skuteczne, kiedy prawo jasno nie określa sankcji za jego złamanie, ani kto ma je egzekwować.

Korupcji zapobiega skuteczny system kontroli wewnątrz instytucji, wcześniej wyłapujący wszelkie uchybienia i nieprawidłowości. Kontrola wewnętrzna w Polsce jest niedoceniana. W wielu instytucjach tego typu komórki są ciałami całkowicie pasywnymi.

Jeśli chodzi o edukację społeczeństwa nt. kosztów korupcji i korzyzków płynących z przejrzystości życia publicznego to, niestety, instytucje rządowe nie wypełniają tu swojej roli. Nie stworzono żadnych programów edukacyjnych ani dla młodzieży szkolnej, ani dla dorosłych. Lukę tę, bardziej lub mniej udolnie, wypełniają organizacje pozarządowe takie jak Program Przeciw Korupcji, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Instytut Spraw Publicznych, czy polski oddział Transparency International. To one oraz instytucje międzynarodowe takie jak np. Bank Światowy przygotowują analizy, czy raporty z badań prezentowane na konferencjach. Centrum Edukacji Obywatelskiej wspólnie z Programem Przeciw Korupcji przygotowało scenariusze lekcji szkolnych, które dzięki wsparciu rządu amerykańskiego mają szansę wkrótce być realizowane w większości polskich szkół średnich. Biorąc pod uwagę wszystko to, co powiedziano powyżej, można mieć wątpliwość, czy w Polsce rzeczywiście skutecznie staramy się ograniczyć korupcję, czy istnieje wola polityczna do podjęcia takich działań. Często wydaje się, że jest to wola czysto deklaracyjna. Aby była polityczna wola do walki z korupcją musi być wywierany nacisk społeczny. Przeciwdziałanie się korupcji powinno być problemem wszystkich, a przynajmniej zdecydowanej większości obywateli.

4. Opinia publiczna o korupcji

Od kilku lat polska opinia społeczna przeświadczona jest o tym, że korupcja jest wszechobecna w naszym życiu publicznym. W badaniu OBOP-u z 2003 r. 68% respondentów uważało, że korupcja występuje u nas bardzo często, a tylko 3%, że rzadko. Od 2000 r. CBOS, na zlecenie Programu Przeciw Korupcji, przeprowadza badanie opinii publicznej. Za dziedziny naszego życia społecznego, w których korupcja występuje najczęściej, niezmiennie uznawane są polityka (działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie), służba zdrowia, urzędy centralne oraz sądy i prokuratura.

Jednak na tle innych krajów, zwłaszcza byłych krajów Bloku Wschodniego, Polska nie wygląda szczególnie źle. Jesienią 2000 r.

Bank Światowy ogłosił Raport na temat Korupcji w krajach postkomunistycznych. Raport rozróżnia korupcję w administracji i tzw. *state capture* – zawłaszczenie państwa. Chodzi tu o sytuacje, w których proces tworzenia prawa (legislacja), zarządzania państwem, czy działania sądownictwa zawłaszczany jest przez osoby lub grupy osób, które przeforsowują dobre dla nich, a złe dla większości społeczeństwa rozwiązania.

W tym regionie ani jednego kraju nie oceniono jako kraj o niskim poziomie korupcji administracyjnej bądź politycznej. Polska wraz z Estonią, Słowenią i Węgrami została zaliczona do krajów stosunkowo mniej skorumpowanych. W tym badaniu gorzej od nas wypadła nie tylko Armenia, ale też Litwa i Czechy.

Badanie to, powtórzone w 2002 r. pokazało, że sytuacja w tej dziedzinie nie zmienia się znacząco.

Indeks Percepcji Korupcji ogłoszony przez Transparency International od kilku lat klasyfikuje około 100 państw. Otwiera go Finlandia, Dania, Nowa Zelandia i Szwecja, a zamyka Azerbejdżan, Ukraina, Jugosławia i Nigeria. Polska niezmiennie znajduje się w połowie skali (miejsca od 39. do 64.), ale trzeba zauważyć, że jest z roku na rok oceniana gorzej. W rankingu z 2003 r. Polskę uznano za najbardziej skorumpowany kraj w Europie Środkowo-Wschodniej. Wyprzedzają nas nie tylko Słowenia, Węgry, Litwa i Czechy, ale także Chorwacja i Bułgaria. Jak sądzę dobra pozycja Litwy (w 2003 r. – 41. miejsce) bierze się stąd, że od 4 lat na Litwie istnieje specjalna, niezależna agencja antykorupcyjna. Powołanie jej oceniane jest przez instytucje międzynarodowe jako manifestacja silnej woli politycznej do walki z patologią życia publicznego.

5. Instytucje międzynarodowe a ograniczanie korupcji

Wiele osób wiąże duże nadzieje na poprawę sytuacji w tej dziedzinie z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Rzeczywiście, Komisja Europejska przywiązuje dużą wagę do problemu korupcji w państwach kandydujących. Niewystarczające postępy w jej zwalczaniu wypominane były nam i innym krajom (poza Słowenią) w tzw. Raportach Okresowych. Problem jednak w tym, że Komisja Europejska nie ustaliła dla krajów kandydujących wyraźnych kryteriów w dziedzinie korupcji i polityki antykorupcyjnej. Z dokumentów Komisji wynika jasno, że jednym z politycznych warunków, stawianych krajom kandydującym do UE był widoczny sukces w zwalczaniu korupcji. Kryteria

polityczne, jakie państwa kandydujące musiały spełnić, aby móc starać się o członkostwo, nazywane są „kryteriami kopenhaskimi”. Członkiem Unii może zostać kraj, który osiągnął stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości; ma gospodarkę rynkową zdolną sprostać konkurencji i siłom rynkowym Unii; jest zdolny przyjmując obowiązki wynikające z członkostwa, w tym wypełniać cele unii politycznej, gospodarczej i walutowej. W każdej z tych dziedzin korupcja ma oczywiste znaczenie.

Jednak, mimo sugestywnego charakteru „kryteriów kopenhaskich”, Komisja Europejska nie przedstawiła dokładnych kryteriów polityki antykorupcyjnej, czy ograniczenia skali korupcji, które kraje kandydujące musiały spełniać. Po 1999 r. Komisja wyraziła opinię, że wszystkie państwa kandydujące spełniają kryteria polityczne, jednocześnie Raport ogólny z 2001 r. wskazywał korupcję jako powszechny problem w wielu krajach kandydujących i wzywał do podjęcia konsekwentnych i zdecydowanych wysiłków w celu jej zwalczania.

Jak stwierdza się w raporcie Open Society Institute – „Korupcja i polityka antykorupcyjna”, brak jasności w tej dziedzinie można częściowo wiązać z brakiem wyraźnych, obowiązujących *acquis* (dorobek prawny) w dziedzinie korupcji. Konwencje UE, jednoznacznie odnoszące się do korupcji, nie mają jeszcze mocy prawnej w krajach członkowskich. Na przykład w marcu 2002 r. jedynie osiem, z 15 państw członkowskich, zakończyło ratyfikację przyjętej w 1995 r. Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Ponadto UE nie dysponuje kryteriami oceny korupcji w państwach członkowskich. Istnieją poważne przesłanki, aby sądzić, że korupcja – szczególnie zaś korupcja na wysokich szczeblach – stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich, łącznie z Niemcami, Francją i Włochami.

W praktyce Komisja Europejska wymogła na niektórych krajach kandydujących, np. na Polsce, wprowadzenie narodowej strategii antykorupcyjnej, ale nie powiedziała, co ona powinna zawierać. Dzięki „kryteriom kopenhaskim” Komisja mogła domagać się od państw kandydujących, aby przyjęły różne rozwiązania antykorupcyjne, ale w chwili, gdy państwa te zostały członkami UE, Komisja straciła mandat uprawniający do żądania podobnej harmonizacji. Zachodzi też obawa, że wymagane przez UE standardy wydawania unijnych pieniędzy nie będą przenoszone na sposób dysponowania funduszami krajowymi.

6. Partie polityczne i przedsiębiorcy wobec korupcji

Jak już było powiedziane, do tego, aby skutecznie zwalczać korupcję potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna przeciwstawiania się tej patologii. W Polsce, zwłaszcza w kilku ostatnich latach właściwie nie ma liczącej się partii, która nie deklarowałaby potrzeby walki z tą patologią. Ale kiedy spojrzymy na fakty, nie wygląda to już tak dobrze. Usiłowania polityków podejmujących konkretne działania na przestrzeni ostatnich lat były niweczone lub kontestowane przez ich następców bądź oponentów. Takim los spotkał działania premiera Mazowieckiego, kiedy w 1990 r. wydał zakaz łączenia pracy w strukturach rządowych z pracą w zarządach spółek prawa handlowego, ministra Cimoszewicza, kiedy w 1994 r. chciał wyegzekwować przestrzeganie ustawy antykorupcyjnej, wicepremiera Balcerowicza, kiedy wiosną 2000 r. powołał zespół, którego zadaniem było stworzenie strategii antykorupcyjnej rządu, czy ministra Lecha Kaczyńskiego, kiedy w 2000 r. podjął próbę wyjaśnienia kilku – „niewyjaśnialnych” spraw o podtekście korupcyjnym.

Wola polityczna rodzi się wtedy, kiedy politycy czują presję społeczną wywieraną przez media i wyborców zorganizowanych w związki pracowników, pracodawców, konsumentów oraz organizacje obywatelskie. O potrzebie ograniczenia korupcji mówią niektórzy dziennikarze i kilka organizacji pozarządowych. Milczą w tej sprawie ci, którzy powinni odegrać pierwszoplanową rolę – przedsiębiorcy. Nie ma co ukrywać, że w przypadkach tzw. korupcji politycznej to oni są jej uczestnikami, drugą – aktywną stroną aktu korupcyjnego. O braku poważnego zainteresowania przedsiębiorców problemem ograniczenia korupcji, jak sądzę, świadczy m. in. los, jaki spotkał inicjatywę podjętą przez polski oddział brytyjskiej organizacji Międzynarodowe Forum Liderów Biznesu Księcia Walii (IBLF). Jesienią zeszłego roku rozesłali oni ankietę dotyczącą zjawiska korupcji i metod zabezpieczania się przed nią do 500 największych firm w Polsce (z tzw. listy 500 „Rzeczypospolitej”). Odpowiedziały 42 firmy. Z tych 42 tylko 18 powiedziało, że wprowadziło procedury zabezpieczające przed korupcją. Obserwacja rzeczywistości nie pozwala przypuszczać, że w mniejszych firmach jest lepiej, raczej przeciwnie.

Nasz brak aktywności w sprawach publicznych wynika też z tego, że znacznie częściej występujemy w roli konsumentów, niż producentów. Każdy z nas jest konsumentem wielu dóbr i usług; producentem pośrednim lub bezpośrednim zazwyczaj tylko jednego typu. Mocniej więc identyfikujemy się z rolą producenta. Postawa konsumenta nie

charakteryzuje się nadmierną aktywnością; aktywny jest producent. Właściciel, czy pracownik firmy budowlanej narzeka, ale nie protestuje, kiedy rośnie cena benzyny. Natomiast robi wszystko, żeby Parlament nie zlikwidował ulgi budowlanej. Dlatego w procesie lobbingu zawsze biorą udział producenci, rzadko konsumenci – ze szkodą dla siebie.

Według prof. Susan Rose Ackerman, autorki m.in. książki zatytułowanej „Korupcja i rządy”, wewnętrzne warunki sprzyjające podjęciu reform antykorupcyjnych w kraju to, oprócz wymienionej już długotrwałej presji społecznej wywieranej na polityków, również istnienie charyzmatycznego przywódcy i koalicji utworzonej ponad podziałami politycznymi. Niestety, ciągle nie spełniamy wszystkich tych warunków.

Według tej samej autorki katalizatorem zmian bywa skandal korupcyjny bądź kryzys ekonomiczny. Pewną nadzieją napawa mnie fakt, że od kilku lat po każdym większym skandalu robimy jednak pewien krok naprzód. Zaprezentowanie w 2000 r. raportu Banku Światowego o korupcji w Polsce zaowocowało przyjęciem ustaw dotyczących finansowania partii i kampanii wyborczych. Samo uchwalenie ustawy o korupcji automatycznie jej nie wyeliminuje, ale utrudnia. Pewnych spraw nie można już tak załatwiać, jak kiedyś. Na przykład dzięki mechanizmom wprowadzonym do tych ustaw dziennikarze mogli zawiadomić nas – wyborców o tym, jacy biznesmeni wspierali konta tych, a nie innych komitetów wyborczych. Teraz tylko od naszej aktywności zależy, czy będziemy chcieli obserwować, czy posłowie tych partii są szczególnie aktywni we wprowadzaniu rozwiązań legislacyjnych służących rozwojowi ich firm.

Tzw. sprawa Rywina zmusiła posłów do wprowadzenia zmian w regulaminie pracy Sejmu (np. prace podkomisji od niedawna są rejestrowane). Być może zaowocuje szybkim przyjęciem dobrej ustawy o lobbingu i o stanowieniu prawa. Byłby to jakiś zysk z tej przynębiającej historii.

7. Zapobieganie korupcji

Kończąc, chciałam wspomnieć o dwóch rozwiązaniach, które są przez niektóre środowiska prezentowane jako najlepsze lekarstwo na korupcję, a które mnie wydają się wątpliwe. Mówi się, że jeśli wszystko sprywatyzujemy i wprowadzimy ordynację większościową, to pozbędziemy się problemu.

Nadmierny udział państwa w gospodarce jest szkodliwy, ale nie chodzi tu o to, że państwo nie ma mieć udziałów w niektórych firmach, a o to, żeby państwo, czytaj urzędnik państwowy, jak najmniej miał możliwości do przyznawania zezwoleń i koncesji oraz podejmowania decyzji opartych na dowolności. Niestety, w kontaktach pomiędzy firmami prywatnymi zjawiska korupcyjne zdarzają się bardzo często. Nie chodzi tu tylko o przekupywanie osób decydujących o zakupach, czy wydatkach na reklamę, ale również np. o przestępstwa nazywane „kreatywną księgowością”. W biznesie, jak nigdzie indziej, potrzeba doceniać zasady rzetelności i uczciwości kupieckiej.

Również teza, że wprowadzenie ordynacji większościowej ograniczy korupcję, wydaje mi się nieuprawniona. Mówi się, że osoba wybrana do władz w okręgu jednomandatowym będzie bardziej związana ze swoim okręgiem, niż z partią. To rozwiązanie wydaje się dobre w przypadku wyborów do samorządu. Samorząd, zwłaszcza gminny, rozstrzyga o sprawach lokalnych, odpartyjnienie go i mocne związanie z konkretnym okręgiem jest postulatem słusznym. Inaczej jest w przypadku parlamentu. Posłowie rozstrzygają o sprawach dotyczących całego kraju i dlatego powinni mieć na względzie przede wszystkim dobro całego społeczeństwa, a nie swojego okręgu. Naiwna też wydaje się wiara, że kandydaci formalnie niepowiązani z partią polityczną będą uczciwsi od tych rekomendowanych przez ugrupowania polityczne.

Różne organizacje międzynarodowe za kraje najmniej zagrożone korupcją uznają wszystkie państwa skandynawskie, Nową Zelandię, Holandię, Kanadę. Na przeciwnym biegunie są Azerbejdżan, Ukraina, Paragwaj, Nigeria i Bangladesz. Na tym przykładzie nie da się uzasadnić tezy, że te lepsze wybierają swoje władze przy użyciu ordynacji większościowej, a te gorsze – proporcjonalnej.

Korupcja jest zjawiskiem występującym z większym lub mniejszym natężeniem w większości państw świata. Aby ją skutecznie ograniczyć, chcieć tego musi większość społeczeństwa świadoma zagrożeń, jakie niesie korupcja. Zmiana postaw społecznych wymaga czasu, nie następuje w rok, czy nawet kilka lat. A działania edukacyjne w tym zakresie muszą podejmować wszyscy aktorzy życia publicznego.

Lipiec 2004

IV. Korupcja w samorządzie

Jaki obraz korupcji w samorządzie wyłania się z badań socjologicznych?

Centrum Badań Opinii Społecznej, na zlecenie Programu Przeciw Korupcji, przeprowadza co roku badanie opinii publicznej o korupcji w Polsce w różnych obszarach życia społecznego. Pierwsze badanie dotyczyło korupcji w życiu codziennym, drugie – korupcji w służbie zdrowia, trzecie – korupcji w samorządach, a czwarte – w procesie prowadzenia działalności gospodarczej.

Poniżej przedstawiamy fragmenty raportu (z 2002 r.) dr Anny Kubiak pt. „Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach”. Wyniki przedstawionych w raporcie badań skłaniają do kilku wniosków:

Ogólna działalność radnych wypada słabo, oceny negatywne (38%) minimalnie przeważają nad pozytywnymi (36%). Ponad połowa badanych (53%) dobrze ocenia ich uczciwość i działanie zgodne z prawem, jak również kompetencje i znajomość problemów gminy. Jednocześnie 63% uważa, iż zależy im głównie na wysokich dietach oraz, że dzięki swojej funkcji, uzyskują wiele dodatkowych korzyści materialnych dla siebie, rodziny i znajomych, 57% jest zdania, że dbają przede wszystkim o interesy partii, ugrupowań, dzięki którym zdobyli mandaty, a 31% sądzi, że za łapówki gotowi są naginać i łamać przepisy prawa.

Blisko 45% badanych deklaruje, iż zetknęło się z przypadkami wykorzystywania przez radnych ich funkcji w interesie rodziny i znajomych, a 11% z przypadkami brania łapówek przez radnych.

Praca urzędników samorządowych jest ogólnie lepiej oceniana niż praca radnych – bardzo dobrze i raczej dobrze ocenia ją 47% badanych, podczas gdy bardzo źle lub raczej źle 27%. Ich uczciwość i sumienność pozytywnie ocenia 58% badanych, kompetencje 66%, życzliwość dla interesantów 59%. Jednocześnie 49% badanych uważa, iż urzędnicy załatwiają sprawy przede wszystkim wtedy, gdy ma się znajomości i protekcję, 34% – że są przekupni, wręczenie prezentu lub łapówki przyspiesza załatwienie spraw, 23% sądzi, że przewlekają załatwianie spraw, celowo je opóźniają, a 10% – że wymuszają łapówki.

Mniej badanych (35%) zetknęło się ze stosowaniem protekcji i nepotyzmu przez urzędników, w porównaniu z radnymi (45%). Tylko 1% mniej (10% w porównaniu z 11%) z przyjmowaniem łapówek przez urzędników.

Badani przez nas urzędnicy uznają, iż korupcja nie należy do najważniejszych problemów we współczesnej Polsce (oceny urzędników nieco różnią się od ocen ogółu społeczeństwa). Ważniejsze ich zda-

niem są problemy dotyczące zatrudnienia i bezrobocia, biedy, przepięczności, ochrony zdrowia, rent i emerytur oraz sytuacja w rolnictwie. Podobna jest hierarchia problemów na terenie ich własnej gminy. W hierarchii tych problemów korupcja znajduje się jeszcze niżej.

Własną grupę zawodową urzędnicy postrzegają jako mniej skorumpowaną (11%) niż robi to ogół społeczeństwa (25%). Dominuje wśród nich przekonanie (uważa tak 57% badanych), że tylko niewielu urzędników samorządowych czerpie prywatne korzyści z pełnionych przez siebie funkcji. Jednocześnie 40% uważa, że podejrzenia o różne przejawy korupcji w samorządach w Polsce są w dużym stopniu uzasadnione.

W opiniach blisko jednej trzeciej badanych urzędników dopuszczalne są zachowania uznawane za przejaw konfliktu interesów takie jak: prowadzenie przez zatrudnionego w administracji samorządowej geodetę (31%), czy architekta (35%) własnego biura świadczącego ten typ usług, sprzedaż mienia komunalnego krewnym urzędników gminnych (30%), czy radnych (31%), prowadzenie odpłatnie przez urzędników gminnych, po godzinach pracy, szkoleń, kursów, które finansowane są z budżetu gminy (31%). Można postawić tezę, iż sytuacja ta rozdzi atmosferę przyzwolenia na korupcję.

Jako często występujące na ich terenie przejawy korupcji urzędnicy wymieniają: prowadzenie własnego biura przez geodetę (15% wskazań) bądź architekta (11% wskazań) zatrudnionych w administracji samorządowej, sprzedaż mienia komunalnego krewnym radnych bądź urzędników (po 7%), „ustawianie” przetargów tak, aby wygrała firma znajomego (8%) lub firma, która dała łapówkę (7%).

Blisko jedna czwarta urzędników (23%) negatywnie ocenia treść lub formę interwencji radnych w indywidualnych sprawach mieszkańców.

Większość badanych urzędników (51%) nie miała nigdy w związku ze swoją pracą w urzędzie dylematów natury etycznej. Tylko 4% badanych wskazało w swych wypowiedziach na dylematy etyczne bezpośrednio związane z kwestią korupcji.

Generalnie korupcja urzędników w badanych przez nas gminach istnieje, jest przez nich dostrzegana, ale kiedy przejawia się w postaci konfliktu interesów, nie zawsze jest potępiana. Nie jest uznawana przez nich za kwestię bardzo ważną i nie wpływa na ich ogólną pozytywną ocenę działalności władz gminnych obecnej kadencji. Jak wynika również z innych badań socjologicznych, ocena władz lokalnych jest lepsza niż władz centralnych, jednak sami urzędnicy oceniają władze samorządowe jeszcze lepiej niż ogół społeczeństwa.

Pełny tekst raportu dostępny jest w internecie pod adresem www.batory.org.pl/korupcja

V. Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania korupcji – prezentacja obowiązującego prawa polskiego

Małgorzata Rutkiewicz

1. Co to jest korupcja?

Przepisy mające na celu przeciwdziałanie korupcji znajdziemy w wielu aktach prawnych. Pochodzą one z różnych dziedzin prawa: konstytucyjnego, karnego, administracyjnego. Dodatkowo normy mające przeciwdziałać korupcji zamieszczone są w innych dokumentach – w szczególności w kodeksach etycznych. Pomimo, że te ostatnie nie mają charakteru wiążących norm prawnych, będzie tu o nich mowa, gdyż mogą również stanowić użyteczne narzędzie w walce i w przeciwdziałaniu korupcji.

W aktach prawnych, w których znajdują się przepisy dotyczące przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, nie znajdziemy określenia terminu „korupcja”. Nie ma prawnej definicji tego pojęcia, ani generalnego zakazu działań o charakterze korupcyjnym. Poszczególne ustawy, a często pojedyncze przepisy zamieszczone w tych ustawach, mają zapobiegać konkretnym korupcyjnym zjawiskom w danym obszarze życia publicznego. Różnorodne zachowania zakazane przez przepisy prawne lub etyczne określamy zbiorczą nazwą „korupcja”. Jest to więc pojęcie szerokie, nie mające swojej definicji prawnej i często rozumiane niejednoznacznie.

Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, współpracujący z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, posługuje się następującą definicją korupcji:

„Korupcja jest to nadużywanie urzędu/funkcji publicznej dla korzyści prywatnych (np. firmy, którą się reprezentuje) lub osobistych (swoich lub swoich bliskich).

Zazwyczaj wymieniamy następujące formy korupcji (zjawiska korupcyjne):

- Łapówkarstwo.
- Płatna protekcja.
- Wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego dla prywatnych lub osobistych korzyści.
- Nepotyzm.
- Handel wpływami, np. poparcie w wyborach lub finansowanie partii w zamian za zdobycie wpływów.
- Konflikt interesów.

Zjawiska korupcyjne mają różny charakter. Przede wszystkim możemy podzielić je na dwie podstawowe kategorie:

1/ działania bezprawne – w ich przypadku możemy wskazać konkretne przepisy, które zakazują danego zachowania

2/ działania nieuregulowane przez przepisy prawne, które łamią zasady etyczne. Spotykając się z tego typu zachowaniami, możemy się im sprzeciwić powołując się na zasady etyczne, ogólne zasady postępowania, zasady słuszności.

W pierwszej kategorii, działania bezprawne możemy jeszcze wyróżnić podgrupę zachowania wypełniające znamiona przestępstwa, czyli zabronione przez Kodeks karny. Nie wszystkie bezprawne zachowania korupcyjne są przestępstwami, część z nich stanowi jedynie naruszenie przepisów prawa administracyjnego, konstytucyjnego.

Potoczne rozumienie korupcji bywa jeszcze szersze. Wiele osób używa tego pojęcia dla określenia wszelkich nieprawidłowości, nieuczciwego postępowania – oszustw, niesprawiedliwości, krzywdzących decyzji.

Dlatego też mówiąc o korupcji zawsze musimy pamiętać o niejednoznaczności tego pojęcia oraz o tym, że w jego zakres wchodzi bardzo różne kategorie zachowań. Często zdarzają się na tym tle nieporozumienia. Dla ich uniknięcia, najlepiej na początku wyjaśnić, co rozumiemy pod danym pojęciem i wskazać definicję, na jakiej się opieramy.

2. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych zjawisk korupcyjnych

Regulacje prawne zostaną przedstawione według kryterium funkcjonalnego, czyli według tego, jakim mechanizmom, zjawiskom mają te regulacje zapobiegać. Nie jest to podział wyczerpujący ani w pełni rozdzielnym – pewne regulacje będą wymienione w kilku kategoriach.

a. Łapownictwo

Przestępstwo łapownictwa jest najczęściej kojarzone z pojęciem korupcji. Jest ono zabronione przez art. 228 i 229 Kodeksu karnego (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r, Kodeks karny Dz.U. Nr 88 poz. 553 ze zmianami, w skrócie kk). Wyróżniamy dwie formy łapownictwa: czynną i bierną. Łapownictwo jest ścigane z urzędu, co oznacza, iż organy ścigania mają obowiązek wszcząć postępowanie karne, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Sprawca. O ile o wręczanie lub oferowanie łapówki – czyli łapownictwo czynne – może być oskarżony każdy, to w przypadku przyjmowania lub żądania łapówki – a więc, w przypadku łapownictwa biernego – sprawcą tego przestępstwa może być tylko osoba pełniącą funkcję publiczną.

Od 1 lipca 2003 r. obowiązuje artykuł 115 § 19 kk, w którym zamieszczona jest definicja osoby pełniącej funkcję publiczną.

Przepis ten wyróżnia cztery kategorie osób pełniących funkcje publiczne:

- Funkcjonariusz publiczny, czyli zgodnie z art. 115 § 13 kk:
 - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
 - poseł, senator, radny
 - sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy
 - osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych
 - osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe
 - osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej
 - funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej
 - osoba pełniąca czynną służbę wojskową.
- Członek organu samorządowego.
- Osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe.
- Inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Od 4 lutego 2001 r. o łapownictwo biernie może być oskarżona nie tylko osoba pełniąca funkcję publiczną w Polsce, ale także w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej (art. 228 § 6 i art. 229 § 5 kk).

Od 1 lipca 2003 r. obowiązują również nowe przepisy dotyczące łapownictwa w sferze niepublicznej (art. 296 a i b Kodeksu karnego), które brzmią następująco:

Art. 296a. § 1. Kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub mając, z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki, **przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę** w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo za czyn nieuczciwej konkurencji lub za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w § 1 **udziela albo obiecuje** udzielić korzyści majątkowej lub osobistej.

§ 3. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 wyrządza znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 5. **Nie podlega karze sprawca** przestępstwa określonego w § 2 albo w § 3 w związku z § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Art. 296b. § 1. Kto, organizując profesjonalne zawody sportowe lub w nich uczestnicząc, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w § 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej.

§ 3. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 2 albo w § 3 w związku z § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

O popełnienie przestępstwa z art. 296a Kodeksu karnego może w związku z tym zostać oskarżona np. osoba kierująca spółką, spółdzielnią, przedsiębiorstwem i działająca na ich niekorzyść, w tym przyjmująca łapówki.

Zachowanie. Łapownictwem jest nie tylko wręczenie i otrzymanie korzyści, ale także już samo żądanie tej korzyści (łapownictwo bierne) lub obietnica jej udzielenia (łapownictwo czynne). W związku z tym wyróżniamy następujące zachowania związane z łapownictwem: – wręczenie i przyjęcie łapówki

– obietnica i żądanie łapówki (wstępny etap – tutaj nie musi dojść do faktycznej wymiany dóbr)

– uzależnianie podjęcia czynności od udzielenia korzyści

– łapówkarstwo w zamian za złamanie przepisów (np. pozwolenie budowlane niezgodne z przepisami prawa).

Te dwie ostatnie kategorie są tzw. typami kwalifikowanymi przestępstwa łapownictwa, co oznacza, iż zagrożone są bardziej surowymi karami.

Przedmiot łapówki. Może nim być:

– korzyść – nie tylko dla siebie, ale również np. dla rodziny, swojej firmy, organizacji, partii

– pieniądze

– inne rzeczy o wartości materialnej

– informacje

– „załatwienie” jakiejś sprawy: kontraktu, przyjęcia na studia itd.

Przepisy nie wskazują, czy przyjęcie jakiegokolwiek korzyści, prezentu, niezależnie od wartości, jest przestępstwem. Przyjmuje się, że zwyczajowo przyjęte wręczenie kwiatów, czy drobnych upominków nie jest przestępstwem. Czasem również wręczenie i przyjmowanie przedmiotów o małej wartości jest uznawane za czyn o znikomej społecznej szkodliwości, a w związku z tym nie stanowi przestępstwa. Jednak granica między zachowaniami karalnymi i niekaralnymi jest płynna.

Sankcje. Kary za łapownictwo zostały podwyższone od 1 lipca 2003 r. Są zróżnicowane w zależności od formy przestępstwa – czy jest to typ podstawowy, przypadek mniejszej wagi, czy też typ kwalifikowany. Za najpoważniejsze przestępstwo łapownictwa można wymierzyć aż do 12 lat pozbawienia wolności. Jednakowe sankcje są przewidziane za łapownictwo czynne i bierne, jednak istnieje możliwość skorzystania z bezkarności przez osobę wręczającą łapówkę. Warunki bezkarności są następujące:

– korzyść lub jej obietnica zostały przyjęte

– dający musi pierwszy zawiadomić o tym organy ścigania

– dający musi ujawnić wszystkie istotne okoliczności sprawy.

Powodem wprowadzenia bezkarności było zerwanie tzw. solidarności pomiędzy dającym i biorącym. Ma to na celu zwiększenie skuteczności zwalczania łapownictwa, jednak może budzić wątpliwości natury etycznej.

Przy stosowaniu przepisów karnych należy pamiętać o tym, iż w sytuacji, gdy w chwili orzekania obowiązują inne przepisy niż w chwili popełnienia przestępstwa, zastosowanie mają te przepisy, które są bardziej korzystne dla sprawcy.

b. Płatna protekcja – art. 230 kk

Art. 230 kk określa przestępstwo tzw. płatnej protekcji. Jego sprawcą jest każdy, „kto powołując się na swoje wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za udzielenie bądź obietnicę korzyści majątkowej”. Nie jest konieczne, by osoba ta rzeczywiście miała wpływy – może nie mieć żadnych możliwości wpłynięcia na decyzję i tylko wprowadzać kogoś w błąd. Nie musi też podjąć jakichkolwiek kroków w celu załatwienia danej sprawy. Wystarczy, że przyjmie korzyść powołując się na rzekome wpływy.

Przykłady płatnej protekcji:

- instruktor przygotowujący do egzaminu na prawo jazdy, który, powołując się na swoje znajomości, obiecuje załatwienie zdania egzaminu w zamian za odpowiednią sumę pieniędzy
- nauczyciel akademicki, który przyjmuje pieniądze i obiecuje, że wpłynie na decyzję komisji egzaminacyjnej, aby przyjęła kogoś na studia, nawet jeśli faktycznie nie ma żadnego wpływu na decyzję komisji – jest nim również tzw. Rywingate.

Od 1 lipca 2003 r. obowiązuje też przepis o „czynnej płatnej protekcji”. Oznacza to, że została wprowadzona karalność drugiej strony „transakcji”: osoby, która dąży do skorzystania z czyjejś protekcji i w tym celu udziela korzyści majątkowej.

c. Nadużycie władzy – art. 231 kk

Przestępstwo określone w art. 231 kk, polegające na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, nazywane jest „nadużyciem władzy”. Sprawcą tego przestępstwa może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny. Działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej jest tylko powodem do podwyższenia sankcji karnej. Przestępstwo może być popełnione nawet, jeśli ktoś działa nieumyślnie.

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.

Przykładem nadużycia władzy jest sytuacja, w której nie mamy do czynienia z łapówką, ale innego typu niewłaściwym zachowaniem – np. zaniżeniem przez burmistrza wyceny działki gminnej, aby ją same-mu potem kupić lub aby mógł ją kupić ktoś znajomy.

d. Wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego dla prywatnych lub osobistych korzyści oraz konflikt interesów.

Wiele regulacji dotyczy wykorzystywania środków budżetowych i majątku publicznego dla prywatnych lub osobistych korzyści oraz konfliktu interesów. Zapobieganiu tym zjawiskom służą m.in. przepisy wprowadzające:

- obowiązek składania oświadczeń majątkowych
- zakaz łączenia funkcji
- zakazy podejmowania określonej działalności gospodarczej
- procedury dotyczące zamówień publicznych.

Odpowiednie regulacje znajdziemy m.in. w ustawach:

– o wykonywaniu mandatu posła i senatora (z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora – Dz.U. Nr 73 poz. 350 ze zmianami)

– ustrojowych samorządowych (z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zmianami; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – tekst jednolity Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz. 1592 ze zmianami; z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim – tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zmianami)

– tak zwanej antykorupcyjnej (z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – Dz.U. Nr 106 poz. 679 ze zmianami).

e. Przepisy nakazujące składanie oświadczeń majątkowych przez polityków oraz urzędników.

Posłowie i senatorowie. Reguluje to ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Parlamentarzyści mają obowiązek składania oświadczeń majątkowych na początku kadencji, do końca kwietnia każdego kolejnego roku oraz w ciągu miesiąca od dnia zarządzenia nowych wyborów parlamentarnych.

Do oświadczenia składanego do końca kwietnia – obrazującego stan majątkowy na 31 grudnia poprzedniego roku – parlamentarzyści muszą też dołączyć kopię rozliczenia podatkowego (PIT) za poprzedni rok.

Rozliczenia parlamentarzystów muszą zawierać informacje o ich majątku odrębnym i o objętym majątkową wspólnością małżeńską. W oświadczeniach majątkowych powinny znaleźć się informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach, posiadanych akcjach, a także o prowadzonej działalności gospodarczej i stanowiskach zajmowanych w spółkach handlowych. Posłowie i senatorowie muszą też ujawnić wszelkie dochody, majątek ruchomy o wartości powyżej 10 tysięcy zł i zobowiązania pieniężne, w tym kredyty i pożyczki na kwotę przekraczającą 10 tysięcy zł.

Oświadczenia są składane Marszałkowi Sejmu lub Senatowi. Trafiają do odpowiednich komisji parlamentarnych (komisji etycznych), które je analizują. Jeden egzemplarz jest przekazywany do urzędu skarbowego.

Po burzliwej debacie w lipcu 2001 r. Parlament uchwalił, iż oświadczenia majątkowe są w pełni jawne. Są one umieszczane na stronach internetowych Sejmu lub Senatu.

Nieżłożenie oświadczenia powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę uposażenia, zaś podanie nieprawdy w oświadczeniu – odpowiedzialność karną – z art. 233 § 1 kk.

Posłowie i senatorowie mają również obowiązek zgłaszania do tzw. Rejestru Korzyści informacji o:

- wszystkich stanowiskach i zajęciach, z tytułu których pobierają wynagrodzenie
- darowiznach
- wyjazdach, które zostały opłacone przez kogoś innego, niż zgłaszający lub też pracodawca czy odpowiednia instytucja, którą reprezentuje
- innych uzyskanych korzyściach
- udziale w organach fundacji, spółek, spółdzielni – nawet jeśli nie otrzymują za to żadnych pieniędzy.

Rejestr korzyści jest jawny. Prowadzi go Marszałek.

Radni i urzędnicy samorządowi. Regulują to przepisy ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa – przepisy te zostały znowelizowane od 1 stycznia 2003 r.

Radni i urzędnicy samorządowi zobowiązani są do składania:

- jawnych oświadczeń majątkowych (regulacje te podobne są do regulacji dotyczących posłów i senatorów – obejmują majątek objęty wspólnością majątkową, musi być do nich dołączona kopia PIT-u, jeden egzemplarz jest przekazywany do urzędu skarbowego)
- jawnych oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, wstępnego, zstępnego oraz rodzeństwo (jeżeli działal-

ność jest prowadzona na terenie danej gminy, powiatu lub województwa), a także o umowach cywilnoprawnych zawartych z samorządem.

Nowe przepisy obejmują szeroki krąg osób:

- radnych wszystkich szczebli samorządu
- wójta, burmistrza, prezydenta i ich zastępców; starostę i marszałka województwa oraz pozostałych członków zarządów powiatów i województw
- sekretarza gminy i powiatu
- skarbnika gminy, powiatu i województwa
- kierowników jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i wojewódzkich jednostek samorządowych
- osób zarządzających komunalną osobą prawną
- osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta, burmistrza, prezydenta, starosty i marszałka województwa.

Oświadczenia majątkowe i oświadczenia o działalności gospodarczej oraz o zawartych umowach są jawne, publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Inne osoby pełniące funkcje publiczne. Art. 2 ustawy antykorupcyjnej wymienia szczegółowo, do jakich kategorii urzędników ustawa ma zastosowanie. Katalog ten jest rozległy, ale każdorazowo należy sprawdzać, czy do danej funkcji publicznej, czy też stanowiska ustawa ma zastosowanie. Regulacja ta nie jest pełna, czasem analogiczne stanowiska nie są nią objęte i w prawie występuje luka. Art. 10 ustawy nakłada na osoby objęte tą regulacją obowiązek składania oświadczeń majątkowych. W odróżnieniu od przepisów dotyczących posłów i senatorów oraz regulacji samorządowych, oświadczenia te są objęte tajemnicą służbową. Mogą być ujawnione tylko za zgodą samego zainteresowanego. Składa się je kierownikowi jednostki przed objęciem stanowiska, a potem co roku. Kierownik jednostki ma dokonywać analizy tych informacji. Jest to podstawowa wada ustawy, gdyż w wielu przypadkach zwierzchnicy zaniedbują obowiązek kontroli oświadczeń albo też nie wyciągają konsekwencji w przypadku łamania ustawy. Często dopiero fakt ujawnienia danego naruszenia przez środki masowego przekazu wywołuje reakcję przełożonych. Kwestia ta wymaga zmiany, szczególnie że nie ma przesłanek do wyłączenia tej grupy osób pełniących funkcje publiczne spod obowiązku ujawniania swojego stanu majątkowego.

f. Przepisy dotyczące ograniczenia działalności gospodarczej lub innego typu działalności mogącej powodować sytuację konfliktu interesów.

Posłowie, senatorowie (ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) nie mogą: – prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego

– być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych

– posiadać pakietu większego, niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Naruszenie przez posła lub senatora przepisów powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę w danym roku prawa do uposażenia dodatkowego.

Radni (ustawa o samorządzie gminnym i odpowiednio – o samorządzie powiatowym oraz samorządzie wojewódzkim). Radnych gminnych obowiązują następujące zakazy:

– zatrudnienia w urzędzie gminy w ramach stosunku pracy (art. 24a i b ustawy o samorządzie gminnym)

– sprawowania funkcji kierownika lub zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej gminy (24a i b)

– wykonywania pracy zleconej przez wójta (burmistrza, prezydenta) w ramach umowy cywilnoprawnej (24d)

– podejmowania dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do radnego (24e)

– prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego (działalności na własną rękę, wspólnie z innymi osobami, zarządzania taką działalnością, pełnienia funkcji pełnomocnika takiej działalności) (24f ust. 1)

– sprawowania funkcji we władzach oraz bycia pełnomocnikiem w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (24f ust. 2)

– posiadania pakietu większego, niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (24f ust. 5).

Analogiczne regulacje znajdują się w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim. Za łamanie tych przepisów grożą radnym m.in. utrata dodatkowego stanowiska albo wygaśnięcie mandatu (np. gdy radny nie zaprzestanie w ciągu 3 miesięcy od złożenia ślubowania działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego).

Inne osoby pełniące funkcje publiczne – ustawa antykorupcyjna.
Art. 4. ustawy antykorupcyjnej wprowadza odpowiednie zakazy dla

osób pełniących funkcje publiczne. Osoby te w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji nie mogą być:

– członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego

– zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność

– członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych

– członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz

– posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek

– 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 rodzinnego.

Naruszenie tych zakazów – zgodnie z art. 5 ustawy stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika – bez wypowiedzenia albo też stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska.

Bardzo istotna jest regulacja zawarta w art. 6 ustawy, gdyż wprowadza pewne wyjątki od bezwzględnych zakazów zawartych w art. 4. Dlatego w każdym konkretnym przypadku należy zweryfikować, czy fakt łączenia jakichś stanowisk lub funkcji – pomimo niezgodności z art. 4 nie jest dopuszczalny w świetle art. 6. Przepis ten stanowi, iż zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek handlowych nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6-10 ustawy (czyli m.in. pracowników urzędów państwowych, a także wójta, burmistrza, prezydenta i członków zarządów powiatu i marszałka województwa, o ile zostali oni wyznaczeni do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub innych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego jako reprezentanci tych podmiotów. Osoby te nie mogą zostać wyznaczone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego.

Pewne zakazy obowiązują również już po zakończeniu sprawowania danej funkcji. Taką regulację zawiera przepis art. 7 ustawy.

g. Przepisy zakazujące kumulacji stanowisk, ról publicznych.

Przykładem takich przepisów mogą być ograniczenia dotyczące posłów i senatorów:

– nie mogą być zatrudnieni w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta RP, w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w NIK-u, w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w biurze Rzecznika Praw Dziecka, w biurze KRRiTv, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego – z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru (art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora)

– nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej (jak wyżej)

– o zamiarze podjęcia jakichkolwiek dodatkowych zajęć (z wyjątkiem działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym) poseł i senator musi zawiadomić Marszałka (art. 33.1. ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

W pewnych grupach zawodowych te zakazy są nawet bardziej rygorystyczne. Na przykład:

Członek korpusu służby cywilnej nie może podjąć żadnego dodatkowego zatrudnienia bez zgody dyrektora generalnego urzędu (art. 72 ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. – Dz.U. Nr 49 poz. 483 ze zmianami).

Podobne regulacje dotyczą sędziów i prokuratorów (ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawa z dnia 25 czerwca 1985 r. o prokuraturze).

Pracowników samorządowych obowiązuje ogólny zapis znajdujący się w ustawie o pracownikach samorządowych (ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych – tekst jednolity Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz. 1593 ze zmianami).

Art. 18. Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Ten przepis można interpretować jako zakazujący np. prowadzenia działalności gospodarczej przez urzędnika samorządowego w dziedzinie pokrywającej się z jego zakresem kompetencji służbowych. Do jego łamania dochodzi, gdy np. architekt lub geodeta zatrudniony w urzędzie gminy lub w starostwie równocześnie prowadzi prywatną działalność gospodarczą w tej samej gminie, powiecie, świadcząc usługi na rzecz petentów urzędu, w którym jest zatrudniony. Przepis ten jednak jest bardzo ogólnikowy i w praktyce nie zapobiega sytuacjom

konfliktu interesów. Nie ma również zastosowania do sytuacji, gdy tego typu działalność prowadzi np. członek rodziny urzędnika.

h. Handel wpływami

W przypadku partii politycznych i polityków najczęściej możemy mówić o tej formie korupcji, która została określona jako handel wpływami, np. poparcie w wyborach lub finansowanie partii w zamian za zdobycie wpływów oraz generalnie o korupcyjnych powiązaniach świata polityki z gospodarką czy innymi grupami interesów.

Zapobiegać takim zjawiskom mają m.in. **przepisy dotyczące finansowania partii politycznych**. Odpowiednie regulacje zamieszczone są w ustawie o partiach politycznych (z dnia 27 czerwca 1997 r. – tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 79 poz. 857 ze zmianami) oraz w ordynacjach wyborczych:

– do Sejmu i Senatu (ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. Nr 46 poz. 499 ze zmianami)

– dotyczącej wyborów prezydenckich (ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 47 poz. 544 ze zmianami)

– dotyczącej wyborów lokalnych (ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – Dz.U. z 1998 r. Nr 95 poz. 602 ze zmianami).

Przykładowo w ustawie o partiach politycznych zamieszczone są następujące regulacje:

– zasada jawności (art. 23 a ustawy o partiach politycznych)

– zakaz finansowania partii przez osoby prawne (art. 25)

– ograniczenie wysokości wpłaty przez jedną osobę fizyczną (art. 25 ust.1) – łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać piętnastokrotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia

– jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej najniższe miesięczne wynagrodzenie może być dokonywana jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą (art. 25 ust. 5)

– obowiązek składania sprawozdań finansowych przez partie do Państwowej Komisji Wyborczej.

Sprawozdanie finansowe musi być zweryfikowane przez biegłego rewidenta (art. 38 ust. 3). Jest ono jawne i Państwowa Komisja Wyborcza publikuje je w „Monitorze Polskim” (art. 38 ust. 4). PKW weryfikuje te informacje i w razie stwierdzenia, iż partia polityczna naruszyła przepisy ustawy dotyczące finansowania – odrzuca sprawozdanie (art. 38 a).

W ustawie określone są surowe sankcje:

a) za niezłożenie sprawozdania w terminie – wykreślenie partii z ewidencji (art. 38 c)

b) przepadek na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych przekazanych albo przyjętych przez partię polityczną (lub jej Fundusz Wyborczy) z naruszeniem przepisów ustawy (art. 39a).

Ordynacje wyborcze wprowadzają dodatkowo następujące ograniczenia:

– zasadę jawności finansowania kampanii wyborczej oraz zakaz pozyskiwania i wydatkowania środków przez komitet wyborczy na inne cele niż związane z wyborami

– nakaz gromadzenia środków finansowych wyłącznie na rachunku bankowym

– możliwość wpłacania na rzecz komitetu wyborczego środków jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą (dokumentacja)

– ograniczenie wysokości wpłat

– limity wydatków na kampanię wyborczą

– ograniczenie czasowe prowadzenia kampanii

– obowiązek składania sprawozdań wyborczych, które są weryfikowane, podobnie jak regularne sprawozdania finansowe partii.

Niezłożenie sprawozdań w terminie powoduje utratę prawa do części dotacji oraz subwencji ze Skarbu Państwa.

Odrzucenie sprawozdania przez PKW pierwotnie powodowało utratę całej dotacji i subwencji – różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami jest następująca: dotacja ma charakter jednorazowy, jest wypłacana partii po wyborach, proporcjonalnie do liczby zdobytych mandatów, natomiast subwencja jest wypłacana corocznie przez okres kadencji Sejmu i Senatu. Obecnie (od 1.01.2001r.) niezłożenie sprawozdania lub nieprawidłowości w nim zawarte powodują zmniejszenie dotacji lub subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów.

i. Nepotyzm

Nepotyzm można potocznie określić jako faworyzowanie krewnych, znajomych itp. przy obsadzaniu stanowisk, jak również przy przyznawaniu kontraktów. W przypadku zatrudniania powoduje to często naruszenie zasady równości dostępu do funkcji publicznych, jak i wywołuje podejrzenia o to, że dana osoba nie będzie pełnowartościowym pracownikiem, a jej zatrudnienie ma charakter fikcyjny.

Prawo polskie zawiera przepisy mające na celu zapobiegania tego typu sytuacjom, choć tylko w wąskim zakresie. Są to m.in:

– art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych

– art. 71 ustawy o służbie cywilnej.

Zgodnie z tymi przepisami, nie mogą być zatrudniani w urzędach małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli, ale tylko wtedy, o ile powstałyby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.

Podkreślenia wymaga fakt, iż pokrewieństwo to pochodzenie osób od wspólnego przodka, czyli więzy krwi. Oblicza się je w liniach i stopniach, przy czym krewnymi w linii prostej są osoby pochodzące jedna od drugiej. Istnieje linia wstępna i zstępna. Wstępnymi to rodzice, dziadkowie, a zstępnymi to dzieci, wnuki. Z kolei krewnymi w linii bocznej są osoby, które pochodzą od wspólnego przodka, ale nie są spokrewnione w linii prostej, czyli rodzeństwo, kuzyni. Natomiast powinowactwo to związek powstający między małżonkiem i krewnymi współmałżonka. Ustala się je podobnie, jak pokrewieństwo, tj. w liniach i stopniach np. teściowa, jako krewna współmałżonka pierwszego stopnia, jest powinowata również w pierwszym stopniu. W świetle powyższego zakaz zawarty w tych przepisach odnosi się do małżonka, rodziców, dziadków, dzieci, wnuków, rodzeństwa i dzieci rodzeństwa, teściów i dzieci współmałżonka oraz osób pozostających w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Zakaz przewidziany w art. 6 przywołanej ustawy posiada charakter bezwzględny. Oznacza to nie tylko, iż stosunek pracy w takiej sytuacji nie może powstać, ale też nie może być kontynuowany np. w przypadku zawarcia związku małżeńskiego między osobami pozostającymi w zależności służbowej. Decyzję zmierzającą do zmiany wskazanej sytuacji podejmuje wtedy jedna z zainteresowanych osób. Problem powstaje wtedy, gdy osoby zainteresowane nie podejmą takiej decyzji. Wtedy zasadne wydaje się przyjęcie poglądu, iż właściwi przełożeni powinni wtedy rozważyć potrzebę bądź przeniesienia jednej ze wspomnianych osób na inne stanowisko, bądź nawet rozwiązania stosunku pracy.

Taka sytuacja jest podstawą do wypowiedzenia umowy o pracę. Problematyczne są tu dwie sprawy. Po pierwsze, decyzja o zastosowaniu sankcji należy do przełożonego, a jemu nie zawsze zależy na usunięciu sytuacji niezgodnej z prawem. Po drugie, określenie „bezpośrednia podległość służbowa” należy do kategorii pojęć nieostrych, które nie zostały w prawie zdefiniowane i może budzić kontrowersje.

W sytuacji, gdy naczelnikiem wydziału w urzędzie miasta lub gminy jest małżonek burmistrza, nie ma wątpliwości, że dochodzi do złamania przepisów ustawy.

Ponieważ kierownik urzędu gminy (wójt lub burmistrz) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku m. in. do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wydaje się zatem zasadne twierdzenie, iż między wójtem lub burmistrzem a kierownikiem gimnazjum jako gminnej jednostki organizacyjnej zachodzi stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Jednocześnie stosunek taki może zachodzić między dyrektorem gimnazjum a wiceburmistrzem odpowiedzialnym za sprawy oświaty. W tym przypadku wiceburmistrz, jako osoba nadzorująca z upoważnienia burmistrza zadania z zakresu oświaty, będzie posiadał wpływ na zakres czynności podległego dyrektora gimnazjum.

j. Przepisy o charakterze norm etycznych, generalnych zasad postępowania

Do tej kategorii zostały zaliczone zarówno przepisy ze ścisłej kategorii norm etycznych, jak i przepisy ustaw, które są sformułowane ogólnie, ich interpretacja ma charakter uznaniowy i nie ma przewidzianych konkretnych sankcji prawnych za ich złamanie. Na jedne i na drugie można i trzeba się powoływać pomocniczo w walce z korupcją.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na **Uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady Etyki Poselskiej** (opublikowaną w Monitorze Polskim z dnia 22 lipca 1998 r. Nr 24 poz. 338).

Art. 1. Poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne.

Art. 2. Poseł powinien zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się w szczególności zasadami:

- 1) bezinteresowności
- 2) jawności
- 3) rzetelności
- 4) dbałości o dobre imię Sejmu
- 5) odpowiedzialności.

Art. 3. Poseł powinien kierować się interesem publicznym. Nie powinien wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich oraz przyjmować korzyści, które mogłyby mieć wpływ na jego działalność jako posła. (Zasada bezinteresowności).

Art. 4. Poseł, przy podejmowaniu decyzji, powinien w możliwie najszerszym zakresie postępować w sposób dostępny dla opinii publicznej. Powinien ujawniać związek interesu osobistego z decyzją, w której podjęciu uczestniczy. (Zasada jawności).

Art. 5. Poseł powinien należycie wypełniać swoje obowiązki.

W sprawach tego wymagających powinien kierować się względami merytorycznymi. (Zasada rzetelności).

Art. 6. Poseł powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Sejmu. Powinien szanować godność innych osób. (Zasada dbałości o dobre imię Sejmu).

Art. 7. Poseł odpowiada za swoje decyzje i działania. Powinien poddać się obowiązującym go procedurom wyjaśniającym i kontrolnym. (Zasada odpowiedzialności).

Art. 8. Poseł za naruszenie Zasad Etyki Poselskiej ponosi odpowiedzialność określoną przepisami Regulaminu Sejmu.

Często przepisy prawa odwołują się do obowiązku bezstronności, godnego zachowania, dbałości o interes publiczny i środki publiczne, a także wprowadzają zakaz podejmowania działań, które mogłyby podważyć zaufanie do wykonywania funkcji zgodnie ze złożonym ślubowaniem.

Kodeksy etyczne istnieją dla takich zawodów jak adwokat, lekarz. To także są istotne narzędzia w walce z korupcją. Nie możemy zapominać, że często istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej za łamanie zasad etycznych obowiązujących w danym zawodzie. Wadą tych regulacji jest natomiast okoliczność, iż sankcje dyscyplinarne są często stosowane przez zwierzchników, komisje dyscyplinarne lub sądy dyscyplinarne, nierzadko w postępowaniach tajnych. Jednakże w razie zetknięcia się z przypadkami łamania zasad etycznych należy wykorzystywać możliwość informowania zwierzchników i rzeczników dyscyplinarnych i żądania wszczęcia postępowań wyjaśniających. Skuteczną bronią jest również nagłośnienie sprawy w mediach.

k. Przepisy wspólne dla wszystkich mechanizmów

Przy regulacjach prawnych dotyczących przeciwdziałania korupcji nie można nie wspomnieć o przepisach gwarantujących jawność życia publicznego i dostęp do informacji publicznej.

Na pierwszym miejscu należy wymienić art. 61 Konstytucji RP:

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób

i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulamin.

Szczegółowo kwestię dostępu do informacji reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198 ze zmianami).

Ważne regulacje zawiera również ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5 poz. 24 ze zmianami). Można przytoczyć odpowiednio:

Art. 4. 1. Organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej również organizacje spółdzielcze i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności.

2. Odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą.

3. Na żądanie redaktora naczelnego odmowę doręcza się zainteresowanej redakcji w formie pisemnej, w terminie trzech dni; odmowa powinna zawierać oznaczenie organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy.

4. Odmowę, o której mowa w ust. 3, bądź niezachowanie wymogów określonych w tym przepisie, można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni; w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych.

5. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio do związków zawodowych, organizacji samorządowych i innych organizacji społecznych w zakresie zleconych im zadań w sferze administracji państwowej oraz innej podobnej działalności publicznej.

6. Przepisy ust. 3 i 4 nie dotyczą organów władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości.

Art. 11. 1. Dziennikarz jest uprawniony do uzyskiwania informacji w zakresie, o którym mowa w art. 4.

2. Informacji, w imieniu jednostek organizacyjnych, są obowiązani udzielać kierownicy tych jednostek, ich zastępcy, rzecznicy prasowi lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie.

3. Kierownicy jednostek organizacyjnych są obowiązani umożliwiać dziennikarzom nawiązanie kontaktu z pracownikami oraz swobodne zbieranie wśród nich informacji i opinii.

Warto zwrócić również uwagę na regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym (ustawy o samorządzie powiatowym i woje-

wózkim zawierają analogiczne regulacje), a dotyczące jawności działalności organów samorządowych – art. 11b:

1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy **oraz art. 61:**

1. Gospodarka finansowa gminy jest jawna.

2. Wójt lub burmistrz niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania.

Kolejne istotne unormowania dotyczą możliwości uzyskania dostępu do akt spraw sądowych. Jest to istotna gwarancja możliwości społecznej kontroli nad rzetelnością prowadzonych postępowań. Kwestie te regulują odpowiednie przepisy procedur cywilnej, karnej i administracyjnej.

Kodeks postępowania cywilnego – art. 9 daje dostęp do akt tylko stronom i uczestnikom postępowania. Ale regulamin sądowy wskazuje, że przewodniczący wydziału decyduje o udostępnieniu akt sądowych innym osobom.

Kodeks postępowania karnego – art. 156 § 1. Za zgodą prezesa sądu akta sprawy mogą być udostępnione osobom innym, niż strony postępowania. Gdy sprawa jest jeszcze w prokuraturze art. 156 § 5 brzmi następująco – za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępniane innym osobom.

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii dostępu do akt sprawy osób innych niż strony. Jest to więc pozostawione swobodnemu uznaniu organów prowadzących postępowanie. Jednak w licznych orzeczeniach sądów, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazuje się na konieczność udostępniania akt osobom trzecim z zachowaniem prawa do prywatności stron postępowania.

3. Podsumowanie

Z tego przeglądu wynika jasno, że regulacji dotyczących przeciwdziałania korupcji jest bardzo wiele. Nie wszystkie można było tutaj wymienić i omówić. Pominięte zostały np. bardzo istotne regulacje zawarte w Prawie zamówień publicznych. Regulacje te są rozrzucone po

różnych aktach prawnych i mają bardzo różny charakter. Pierwszą grupę przepisów stanowią przepisy Kodeksu karnego. Teoretycznie te właśnie przepisy przewidują jasną i oczywistą sankcję. W praktyce jednak stwarzają wiele problemów. W szczególności przestępstwo łapownictwa jest niezwykle trudne do udowodnienia, gdyż akt łapownictwa odbywa się zazwyczaj w cztery oczy, przy drzwiach zamkniętych. Druga grupa to przepisy o charakterze administracyjnym i konstytucyjnym. W niektórych przypadkach zawierają one sankcje prawne za ich łamanie. Wiele z nich jednak nie przewiduje żadnych sankcji. Nie oznacza to jednak bezkarności. Po pierwsze możliwe jest powołanie się na zasady etyczne, ogólne zasady postępowania. Po drugie, najczęściej zachowania korupcyjne mogą być kwalifikowane jako naruszenie obowiązków pracowniczych, nadużycie zaufania. A w takim przypadku zastosowanie powinny mieć odpowiednie możliwości przewidziane w prawie pracy: kary porządkowe, wypowiedzenie stosunku pracy, zwolnienie dyscyplinarne, odwołanie ze stanowiska lub pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

VI. Nowe regulacje zawarte w ustawie Prawo zamówień publicznych

Urząd Zamówień Publicznych

W dniu 2 marca 2004 r. weszła w życie ustawa Prawo zamówień publicznych, która zastąpiła w całości ustawę z 10 czerwca 1994 r. (obowiązującą od 1 stycznia 1995 r.). Reguluje ona całościowo problematykę zamówień publicznych w jednym akcie prawnym. Ustalono nową systematykę aktu prawnego zapewniającą czytelność i ułatwiającą stosowanie przepisów. Ustawa wprowadza szereg nowych rozwiązań nieznanymi w dotychczas obowiązującej regulacji. Do najważniejszych dla funkcjonowania systemu zamówień publicznych zmian należy zaliczyć:

Nowe progi kwotowe warunkujące sposób udzielania zamówienia

Ustawa jest stosowana w przypadku, gdy wartość udzielanego zamówienia będzie przekraczała równowartość, wyrażonej w złotych, kwoty 6 000 euro. Podniesiono z 30 000 euro do 60 000 euro próg, poniżej którego obowiązuje tzw. procedura uproszczona. W sytuacji, gdy wartość zamówienia przekroczy próg 60 000 euro zastosowanie ma procedura podstawowa. W przypadku zamówień o największej wartości, udzielanych w tzw. procedurze zastrzeżonej (tzn. powyżej 5 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 10 000 000 euro w przypadku robót budowlanych) nałożone zostały na zamawiających dodatkowe rygory (obserwator, kontrola uprzednia).

Poszerzenie katalogu trybów udzielania zamówień publicznych

Prawo zamówień publicznych przewiduje 7 (zamiast dotychczasowych 6) trybów udzielania zamówienia:

- 1) przetargu nieograniczonego
- 2) przetargu ograniczonego
- 3) negocjacji z ogłoszeniem (zamiast przetargu dwustopniowego)
- 4) negocjacji bez ogłoszenia (zamiast negocjacji z zachowaniem konkurencji)
- 5) zapytania o cenę
- 6) zamówienia z wolnej ręki
- 7) aukcji elektronicznej (nowy tryb).

W zakresie swobody wyboru trybu przez zamawiającego zrównane zostały procedury przetargu nieograniczonego i przetargu ograni-

zonego, a w przypadku zamówień o wartości nie przekraczającej 60 000 euro i zamówień sektorowych niezależnie od wartości przedmiotu zamówienia także negocjacji z ogłoszeniem. Dla przetargu nieograniczonego oraz przetargu ograniczonego, z racji podstawowego charakteru tych trybów, nie przewidziano żadnych przesłanek zastosowania. Wybór negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia oraz zapytania o cenę, a także zamówienia z wolnej ręki i aukcji elektronicznej jest możliwy wyłącznie na podstawie przesłanek określonych w ustawie. Zapytanie o cenę i aukcja elektroniczna są możliwe do stosowania tylko do zamówień o wartości nie przekraczającej 60 000 euro. Podczas aukcji elektronicznej – za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych danych dzięki bezpośredniemu połączeniu z tą stroną – wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia), podlegające automatycznej klasyfikacji.

Zróżnicowanie sposobu publikacji ogłoszeń

Zakres publikacji ogłoszeń o zamówieniu został zróżnicowany w zależności od wartości zamówienia. Jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 60 000 euro, ogłoszenie jest publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. W przypadku, gdy wartość zamówienia dla robót budowlanych przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 5 000 000 euro, a dla dostaw lub usług – 130 000 euro, ogłoszenie jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast, gdy wartość zamówienia dla robót budowlanych przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro, a dla dostaw oraz usług – 5 000 000 euro zamawiający zamieszcza ogłoszenie o zamówieniu również w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim.

Modyfikacja katalogu form wadium

Ustawa zmodyfikowała katalog form wadium, dając wykonawcom możliwość wnoszenia wadium w postaci poręczeń udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 3 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. Nr 109, poz. 1158 z późn. zmianami). Forma ta została wprowadzona z uwagi na małych i średnich przedsiębiorców. Poręczenia te są tańsze niż gwarancje bankowe oraz ubezpieczeniowe, a zatem są bardziej dostępne dla małych i średnich przedsiębiorców.

Umożliwienie poprawiania omyłek rachunkowych

Wprowadzono uregulowanie pozwalające na poprawianie omyłek rachunkowych przez zamawiającego. Wcześniejsze przepisy nakazywały zamawiającemu odrzucić ofertę z powodu błędów w obliczeniu ceny. Nowe rozwiązania w tym zakresie zmniejszają formalizm postępowania o udzielenie zamówienia oraz ilość odrzucanych z tego powodu ofert. Zamawiający został zobowiązany do odrzucenia oferty zawierającej omyłki rachunkowe w obliczeniu ceny dopiero wtedy, gdy niemożliwe okaże się ich poprawienie w sposób określony w ustawie bądź wykonawca nie zgodzi się na ich poprawienie.

Ograniczenie przesłanek nakazujących unieważnienie postępowania

Ważną zmianą przyczyniającą się do przyspieszenia postępowań jest rezygnacja z obowiązku unieważnienia postępowania w przypadku, gdy wpłynęły mniej, niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu, z wyjątkiem postępowania prowadzonego w trybie zapytania o cenę i w trybie aukcji elektronicznej. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych najczęstszym powodem unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia był brak dwóch ofert nie podlegających odrzuceniu (około 90% przypadków), a więc powód niezależny od zamawiającego. Pozostałe przesłanki unieważnienia postępowania pozostały takie same, jak w obowiązującej ustawie.

Wzmocnienie kontroli sprawowanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Ustawa przyznaje Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych szersze uprawnienia kontrolne w odniesieniu do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Uprawnienia kontrolne mają ułatwiać monitorowanie rynku zamówień publicznych oraz pomagać w ujawnianiu obszarów patologicznych narażonych na zachowania korupcyjne, a w konsekwencji zapobiegać nieprawidłowościom w gospodarowaniu środkami publicznymi i naruszeniom przepisów o zamówieniach publicznych. Przewidziano kontrolę uprzednią o charakterze prewencyjnym (wszczynana przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego) i następczą (w terminie 3 lat od udzielenia zamówienia).

Instytucja obserwatora

Nowym instrumentem zapewniającym prawidłowe stosowanie przez zamawiającego przepisów ustawy na etapie oceny ofert jest ob-

serwator. Ma to wpłynąć mobilizująco na zamawiających oraz zmniejszyć nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia, powodując efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi. Niezależny od stron postępowania obserwator, wyznaczony przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z listy arbitrów, jest obecny w trakcie prac komisji przetargowej od chwili otwarcia ofert, w postępowaniach o wartości przekraczającej 5 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 10 000 000 euro dla robót budowlanych. Z prac komisji obserwator sporządza informację o przebiegu tych prac. Informacja ta jest przedstawiana kierownikowi zamawiającego oraz Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

Umożliwienie wnoszenia środków odwoławczych od 6 000 euro

Zasadniczą zmianą jest przyznanie wykonawcom prawa wnoszenia protestów i odwołań przy zamówieniach, których wartość zamówienia nie przekracza 60.000 euro. Zapewnia to równość traktowania wykonawców i pełne przestrzeganie prawa w przypadku udzielania niewielkich, ale licznych zamówień. Uprzednio w tzw. procedurze uproszczonej, w której wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza 30.000 euro, oferent nie mógł składać protestu i odwołania.

Skarga na wyrok zespołu arbitrów

Inaczej, niż wcześniej, skargę na wyrok zespołu arbitrów wnosi się do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania zamawiającego, a nie – jak w poprzednim stanie prawnym – do Sądu Okręgowego w Warszawie.

Ustawa Prawo zamówień publicznych wprowadza następujące instytucje zaczerpnięte z dyrektyw Unii Europejskiej:

Koncesja na roboty budowlane

Koncesja w znaczeniu wynikającym z dyrektyw nie jest aktem administracyjnym lecz zamówieniem na roboty budowlane, z tym że wynagrodzeniem za ich wykonanie jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego albo takie prawo wraz z zapłatą. Koncesja może być udzielana przy odpowiednim stosowaniu przepisów o przetargu nieograniczonym, przetargu ograniczonym albo negocjacjach z ogłoszeniem niezależnie od przesłanek zastosowania tego ostatniego trybu. Uzyskanie zamówienia na koncesję wiąże się z rozciągnięciem na koncesjonariusza obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych w zakresie, w jakim udziela on zamówień w celu jej wykonania.

Umowy ramowe przy zamówieniach sektorowych

W celu ułatwienia prowadzenia działalności zamawiającym sektorem (sektor wydobywczy, gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji) przewidziano możliwość tworzenia tzw. umów ramowych. Umowy te zawierane z jednym lub większą liczbą wykonawców mają na celu ustalenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności cen oraz przewidywanych ilości. Zawarcie umowy ramowej następuje po przeprowadzeniu konkurencyjnego postępowania przy odpowiednim stosowaniu przepisów o przetargu ograniczonym lub negocjacjach z ogłoszeniem. Jeżeli zamawiający zawarłby umowę ramową tylko z jednym wykonawcą, wówczas może udzielić zamówienia, którego przedmiot jest objęty umową ramową, w trybie zamówienia z wolnej ręki. Natomiast w przypadku zawarcia umowy z kilkoma wykonawcami zamówienia udziela się w procedurze negocjacji bez ogłoszenia po zaproszeniu wszystkich podmiotów, z którymi zawarł umowę ramową.

Uproszczenia dla zamawiających sektorowych

Przewidziano daleko idące uproszczenia proceduralne ułatwiające zamawiającym sektorem udzielanie zamówień publicznych. W szczególności dla zamawiających sektorowych przewidziano dodatkowe przesłanki zastosowania zamówienia z wolnej ręki oraz zwolniono ich z obowiązku opublikowania ogłoszenia wszczynającego postępowanie w trybie przetargu ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem, jeżeli poinformowali o tym zamówieniu w okresowym ogłoszeniu informacyjnym o planowanych zamówieniach.

Procedura koncyliacyjna (pojednawcza)

Umożliwia, przy zamówieniach sektorowych, wykonawcom, którzy uważają, że ich interes prawny doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych wnioskowanie do Komisji Europejskiej o wszczęcie postępowania koncyliacyjnego, polegającego na rozpatrzeniu wniosku przez rozjemców akredytowanych przy Komisji Europejskiej.

Atestacja

Polega na poddaniu przez zamawiających sektorem swoich procedur związanych z udzielaniem zamówień okresowemu badaniu w celu uzyskania świadectwa, że w danym czasie procedury te są zgodne z ustawą oraz prawem Unii Europejskiej dotyczącym udziela-

nia zamówień. Badania na podstawie wymagań określonych w normie PN EN 45503 (Ocena i atestacja procedur udzielania zamówień w jednostkach działających w sektorach gospodarki wodnej, energii, transportu i telekomunikacji) będą dokonywać podmioty wpisane na listę prowadzoną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Ponadto, w wyniku uwzględnienia wymagań prawa Unii Europejskiej, ustawa:

- posługuje się definicjami odpowiadającymi definicjom zawartym w dyrektywach
- zawiera tylko te wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe, które są przewidziane w dyrektywach,
- zobowiązuje do korzystania przez zamawiających ze Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych (CPV)
- przewiduje przesłanki stosowania poszczególnych trybów zamówienia, zgodne z odpowiednimi przesłankami w dyrektywach
- zawiera przepisy dotyczące postępowania z ofertami zawierającymi rażąco niskie ceny (zgodnie z dyrektywami oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

VII. Dostęp do informacji

Grzegorz Holka,

Informatyk,

Administrator Bezpieczeństwa Informacji,

Urząd Miejski Szczecin

1. Wstęp

W okresie funkcjonowania samorządu w obecnej formie – od 1990 r. nastąpił ogromny wzrost form oddziaływania na niego co do możliwości przetwarzania informacji i dostępu do niej poprzez szereg uregulowań prawnych, a także rozwój techniki przetwarzania, a w konsekwencji i dostępu do informacji.

W tym okresie powstało bądź zostało znacząco znowelizowanych wiele aktów prawnych, w tym Konstytucja RP oraz ustawy:

- o samorządzie gminnym
- o ochronie danych osobowych
- o ochronie informacji niejawnych
- prawo zamówień publicznych
- o dostępie do informacji publicznych
- ewidencji ludności i dowodach osobistych
- Kodeks cywilny.

Powyższe akty prawne definiują zasady dostępu do poszczególnych rodzajów informacji oraz wprowadzają ustawowe uprawnienia lub ograniczenia w dostępie. Kilka z wyżej wymienionych szczególnie podkreśla prawa osób co do informacji o nich samych. Mają one także za zadanie uregulować wzajemne relacje między dwiema tendencjami: koniecznością informowania społeczeństwa (dostępu do informacji) oraz ochroną prywatności. Obie te potrzeby wynikają wprost z Konstytucji, która zapewnia, że nikt inaczej niż na podstawie przepisów prawa rangi nie niższej niż ustawa nie może być zobowiązany do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby. Ustawy te regulują sposób gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych, w tym i danych o obywatelach. Z drugiej strony w szeroko rozumianym interesie publicznym powinno być prawo do informacji. We współczesnym świecie coraz wyraźniej uwidaczniają się te dwie przeciwstawne tendencje, można nawet powiedzieć, że dwie sprzeczne ze sobą po-

trzeby – informacji oraz ochrony prywatności. Wyraz tych potrzeb oraz próba pogodzenia występujących sprzeczności znajdują swoje odzwierciedlenie na gruncie obowiązującego prawa.

Ochrona praw jednostki zależna jest od ustroju państwa. Transformacja ustrojowa naszego państwa odbywa się w różnych obszarach życia społecznego. Nie omija ona również obszarów prawa, stwarzając z jednej strony prawne możliwości ochrony informacji, a z drugiej – dostępu, pozyskiwania i handlu informacjami.

Przez wiele lat wszystkie informacje utrwalane w formie pisemnej sporządzane były w sposób odręczny w niewielkiej ilości egzemplarzy. Ta sytuacja powodowała również, że i liczba osób mająca dostęp do tych informacji była ograniczona i niewielka. Późniejszy okres – druku zmienił w pewnym stopniu sposób tworzenia dokumentów. Natomiast zasada dostępu do danych pozostała niezmienną. W sposób znaczący zmieniła się sytuacja, kiedy dzięki zastosowaniu urządzeń technicznych pojawiła się możliwość utrwalenia dużej ilości informacji na stosunkowo niewielkich urządzeniach oraz dostępu do nich dużej liczby odbiorców. Ten ostatni okres dotyczy przetwarzania informacji w systemach i bazach danych komputerowych. Technologia ta pozwoliła na to, że w jednym miejscu (ośrodku komputerowym) możliwy jest dostęp wielu osób do tych samych danych jednocześnie. Nowym zjawiskiem związanym z takim sposobem przetwarzania informacji jest możliwość „wytwarzania nowych informacji” na podstawie już posiadanych.

2. Dostęp do informacji – uwarunkowania

a. Prawne podstawy jawności samorządu gminnego

Działalność organów gminy jest jawna. **Wynika to m. in. z:**

• Konstytucji RP

Art. 61. 1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw in-

nych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

• Ustawy o samorządzie gminnym

Art. 11b. 1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Art. 61. 1. Gospodarka finansowa gminy jest jawna.

2. Wójt lub burmistrz niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

3. Zarząd informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych.

• Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

Art. 13. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej,

2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy,

3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów,

4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej,

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy,

6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:

a) między jednostkami samorządu terytorialnego,

b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej,

7) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa,

8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,

9) statut urzędu wojewódzkiego,

10) inne akty prawne, informacyjne, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Akty prawa miejscowego – uchwały rady gminy podlegają dodatkowo opiniowaniu przez Urząd Wojewody. Jawność procedur administracyjnych oraz dostępność do przepisów gminnych możliwa jest także poprzez realizację zapisu ustawowego:

Art. 28.2. Urząd gminy prowadzi zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w jego siedzibie.

• **Prawa zamówień publicznych przez:**

– ogłoszenia o zamówieniach publicznych – Biuletyn Zamówień Publicznych, ogłoszenia prasowe, tablice ogłoszeń w siedzibie urzędu, strony internetowe

– jawność (dostępność) specyfikacji istotnych warunków zamówienia, protokołów, ofert

– ogłaszanie wyników postępowania.

• **Ustawy o dostępie do informacji publicznej:**

Art. 1. 1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Art. 2. 1. **Każdemu** przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”.

2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej **nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.**

Art. 3. 1. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

– uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego

– wglądu do dokumentów urzędowych

– dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów

– niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

b. Jawność procedur postępowania

Jawność procedur postępowania w samorządzie realizowana jest także poprzez odpowiednią organizację działalności instytucji. Polega ona na opracowaniu przez samorząd i upublicznieniu zasad postępowania w poszczególnych typach załatwianych spraw. W tym celu opracowuje się procedury postępowania dla każdego typu spraw określając w nich:

– wymagane dokumenty potrzebne do rozpoczęcia postępowania

– terminy załatwiania

– podstawy prawne załatwiania sprawy

– opłaty skarbowe i inne

– tryb odwoławczy

– jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację wniosku

– uwagi i inne informacje dla zainteresowanych.

Karty informacyjne poszczególnych procedur oraz wnioski do załatwienia sprawy dostępne są w siedzibie urzędu, jak i w formie elektronicznej na stronach internetowych.

Nowym elementem organizacyjnym wielu urzędów gmin są tzw. biura obsługi interesantów (BOI), czyli miejsca, gdzie w jednym z reguły pomieszczeniu istnieje możliwość załatwienia wielu spraw, bez konieczności szukania odpowiednich komórek w urzędzie, w których sprawa ta byłaby załatwiana. Osoba składająca wniosek lub podanie otrzymuje potwierdzenie z odpowiednimi dla sprawy informacjami.

Równoległe z powstawaniem BOI powstają systemy komputerowe wspomagające działalność tych komórek organizacyjnych, a w szczególności będącymi elektronicznymi systemami rejestracji i obiegu dokumentów. System komputerowy pozwala na dokumentowanie poszczególnych etapów załatwiania sprawy, rejestrując:

– daty poszczególnych działań oraz osoby, które to wykonują

– wpływające uzupełnienia i pisma w sprawie

– wysyłane pisma w sprawie na zewnątrz Urzędu

– przekazywane sprawy do częściowego załatwienia w innym wydziale (współpracującym)

– zawieszanie terminu biegu spraw

– zmianę osoby odpowiedzialnej za prowadzenie sprawy

– wydanie decyzji lub inny sposób zakończeniu sprawy.

Działanie takich systemów oparte jest na ww. opracowanym systemie procedur załatwiania spraw oraz na strukturze organizacyjnej Urzędu i przejrzystych wewnętrznych strukturach poszczególnych jednostek organizacyjnych.

c. Prawne podstawy ograniczenia prawa do informacji

Art. 1. 2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Art. 5. 1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przystępującego im prawa.

Ograniczenia, jak widzimy, mają wielorakie przyczyny i podstawy. Jedną z nich są tajemnice ustawowo chronione. Jest ich ponad 120. Kilka z nich to tajemnice: lekarska, socjalna, spowiedzi, statystyczna, skarbowa.

Poniżej przedstawione zostaną zapisy dotyczące zagadnień prywatności osoby oraz warunki udostępnienia informacji niejawnych:

• **Prawa osoby, dobra osobiste, dane osobowe**

• **Prawa osoby – Konstytucja RP**

Art. 47. **Każdy** ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie **ustawy** do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne **nie mogą** pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. **Każdy** ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Dobra osobiste – Kodeks cywilny

Art.23. Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności: **zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek**, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach.

Art. 24. §1. Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również **żądać zadośćuczynienia pieniężnego** lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny.

§ 2. Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

§ 3. Przepisy powyższe nie uchybiają uprawnieniom przewidzianym w innych przepisach, w szczególności w prawie autorskim oraz w prawie wynalazczym.

Dane osobowe – ustawa o ochronie danych osobowych

Definicja danych osobowych

Art. 6. 1. W rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

2. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość **można określić bezpośrednio lub pośrednio**, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne.

3. Informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań.

Rodzaje danych osobowych:

– **zwykłe: imię nazwisko, adres, numery ewidencyjne PESEL i NIP, data urodzenia, podpis, wizerunek**

– **dane wrażliwe (sensytywne) – szczególnie chronione: pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniowa, partyjna lub związkowa, jak również dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym**

– **dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.**

Warunki przetwarzania „zwykłych” danych osobowych zostały określone następująco:

Art. 23. 1. Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

– **osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę**, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych

– jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia **obowiązku wynikającego z przepisu prawa**

– jest to konieczne **do realizacji umowy**, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą

– jest niezbędne do wykonania określonych prawem **zadań realizowanych dla dobra publicznego**

– jest to niezbędne dla wypełnienia **prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych**, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

2. Zgoda, o której mowa w ust. 1 pkt 1, może obejmować również przetwarzanie danych w przyszłości, jeżeli nie zmienia się cel przetwarzania.

3. Jeżeli przetwarzanie danych jest niezbędne dla ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, a spełnienie warunku określonego w ust. 1 pkt 1 jest niemożliwe, można przetwarzać dane bez zgody tej osoby, do czasu, gdy uzyskanie zgody będzie możliwe.

4. Za prawnie usprawiedliwiony cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, uważa się w szczególności:

– marketing bezpośredni własnych produktów lub usług administratora danych

– dochodzenie roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Warunki udostępniania danych osobowych

Art. 29. 1. W przypadku udostępniania danych osobowych w celach innych niż włączenie do zbioru, administrator danych udostępnia posiadane w zbiorze dane **osobom lub podmiotom uprawnionym do ich otrzymania na mocy przepisów prawa.**

2. Dane osobowe, z wyłączeniem danych, o których mowa w art. 27 ust. 1, mogą być także udostępnione w celach innych niż włączenie do zbioru, innym osobom i podmiotom

niż wymienione w ust. 1, jeżeli w sposób wiarygodny uzasadnią potrzebę posiadania tych danych, a ich udostępnienie nie naruszy praw i wolności osób, których dane dotyczą.

3. Dane osobowe udostępnia się na pisemny, umotywowany wniosek, chyba że przepis innej ustawy stanowi inaczej. Wniosek powinien zawierać informacje umożliwiające wyszukanie w zbiorze żądanych danych osobowych oraz wskazywać ich zakres i przeznaczenie.

4. Udostępnione dane osobowe można wykorzystać wyłącznie zgodnie z przeznaczeniem, dla którego zostały udostępnione.

Zapis tego artykułu rozróżnia dwie formy przekazania/udostępnienia danych:

- do celów włączenia do zbioru
- do celów innych niż włączenie do zbioru.

Najwięcej problemów stwarza prawidłowa realizacja drugiej formy udostępnienia, zwykle z uwagi na ilość spraw i konieczność odpowiedniej ewidencji (np. w ewidencji ludności Urzędu Miejskiego Szczecin w 1999 r. tylko wniosków o udzielenie informacji adresowej było ponad 17 000, w 2000 – 21 500, w 2001 – 23 000, w 2002 – 24 500, a w 2003 – 22 800). Udostępnienie danych osobowych w celach innych niż włączenie do zbioru następuje na pisemny i umotywowany wniosek, przy czym wymóg ten dotyczy zarówno udostępnienia danych osobowych na rzecz osób prywatnych, jak i publicznych. Wyżej wymieniony wniosek został opublikowany w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o udostępnienie danych osobowych, zgłoszenia zbioru danych do rejestracji oraz imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Udostępnianie danych osobowych odbywa się każdorazowo na wniosek, z wyjątkiem przekazywania danych pomiędzy jednostkami należącymi do tej samej struktury organizacyjnej i podlegającymi temu samemu administratorowi danych.

Obecnie rozporządzenie to już nie obowiązuje, tym samym aktualność utracił formularz wniosku o udostępnienie danych osobowych. Nowe rozporządzenia wykonawcze do ustawy o ochronie danych osobowych, które weszły w życie w dniu 1 maja 2004 r. nie określają wzoru wniosku o udostępnienie danych osobowych. Nie oznacza to jednak, że w przypadku żądania od administratora udostępnienia danych z powołaniem na cel inny niż włączenie do zbioru, nie zachodzi konieczność złożenia takiego wniosku.

Obowiązek złożenia wniosku w formie pisemnej wynika z art. 29 ust. 3 ustawy. W obecnym stanie prawnym nie jest wymagane, aby

wnioskodawca korzystał z konkretnego formularza czy urzędowego druku. Wystarczy, aby wniosek o udostępnienie danych osobowych składany do administratora spełniał ww. wymagania, czyli każda pisemna forma jest dopuszczalna. Możliwe jest też skorzystanie z nieobowiązującego już formularza wniosku o udostępnienie danych osobowych, zawiera on bowiem wszystkie elementy wymagane w obecnym stanie prawnym.

Bez wniosku pisemnego dane mogą otrzymać wyłącznie instytucje, które na podstawie własnych przepisów mają możliwość zbierania danych w sposób niejawnny (np. policja, ABW itp.).

Wniosek o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych powinien dotyczyć konkretnej sytuacji, tzn. konkretnej osoby wraz ze wskazaniem podstawy prawnej upoważniającej do pozyskania danych albo wskazaniem wiarygodnie uzasadnionej potrzeby posiadania danych. Danych osobowych nie można udostępniać na podstawie jakiegś umowy ogólnej (ramowej) lub porozumienia, które wykluczałoby konieczność każdorazowego składania wniosku.

Niezwykle ważnym zagadnieniem związanym z udostępnianiem danych osobowych jest rejestracja faktu i zakresu udostępniania. Każda z osób, której dane są udostępniane, ma prawo do informacji komu, kiedy i jakie informacje zostały udostępnione (art. 32 ust. 1 pkt 5 Ustawy o ochronie danych osobowych). Ustawa nie różnicuje postępowania przy udostępnianiu danych różnym podmiotom (prywatnym i innym) – nawet działania rzeczoznawców i innych osób lub podmiotów uprawnionych do przetwarzania muszą być odnotowywane.

W innej formie odbywa się dokumentacja udostępnienia w przypadkach włączenia przekazanych danych do zbioru. Działanie takie może mieć miejsce np. w przypadkach przekazania części zbiorów do przetwarzania innemu podmiotowi związanemu umową przetwarzania lub na mocy przepisów prawa zobowiązujących samorząd do przekazywania zmian w danych. W tych przypadkach rejestrowany jest fakt udostępnienia/transmisji – ponadto powinny być znane osoby mające dostęp do danych i odpowiadające za ich dalsze przetwarzanie.

Pojęcia związane z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

Definicja tajemnic

Art. 2. W rozumieniu ustawy:

– **tajemnicą państwową** jest informacja niejawna określona w wykazie rodzajów informacji niejawnych, stanowiącym załącznik nr 1, której

nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli albo narazić te interesy na, co najmniej, znaczną szkodę

– **tajemnicą służbową** jest informacja niejawna nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej.

Dokumenty stanowiące tajemnicę państwową posiadają klauzule: ściśle tajne i tajne.

Dokumenty stanowiące tajemnicę służbową posiadają klauzule: poufne i zastrzeżone.

Zasady dostępu do informacji niejawnych

Informacje niejawne mogą być udostępniane wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy, odpowiednio przeszkolonej i tylko w zakresie niezbędnym do wykonania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo innej zleconej pracy. To, czy osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy, ustala się w toku postępowania sprawdzającego prowadzonego przez uprawniony podmiot w zakresie określonym przez ustawę. Poddanie się postępowaniu sprawdzającemu jest zatem niezbędnym warunkiem uzyskania dostępu do informacji niejawnych, chociaż ustawa przewiduje wyjątki od tego wymogu. W toku postępowania osoba sprawdzana ma obowiązek udzielenia wymaganych informacji.

Ustawa precyzuje także dwa dodatkowe formalne wymogi, które osoba ubiegająca się o dostęp do informacji niejawnych musi bezwzględnie spełnić. Są to: posiadanie obywatelstwa polskiego oraz brak skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, także popełnione za granicą.

Pod pojęciem rękojmi zachowania tajemnicy w ustawie rozumie się spełnienie ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. Nieuprawnione ujawnienie oznacza natomiast przekazanie informacji stanowiących tajemnicę państwową lub służbową poza krąg osób uprawnionych podmiotom, które mogą je wykorzystać w sposób zagrażający podstawowym interesom Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności niepodległości, nienaruszalności terytorium, interesom obronności, bezpieczeństwa państwa lub obywateli.

3. Sposoby dostępu do informacji

Rozwój techniki komputerowej w sposób znaczący wpływa na możliwości realizacji zasady jawności funkcjonowania samorządu, jak i realizacji dostępu do określonych informacji. Szczególną formą jest wykorzystanie technologii internetowej, a więc dostępu dzięki komputerom do ogromnych zasobów informacyjnych, ale tych, które przez określone podmioty lub osoby zostały do internetu „wystawione”. Znaczenie ma także sam poziom informatyzacji gminy i sposób wykorzystywania posiadanych przez nią systemów i baz danych. Mówiąc inaczej, ważne jest co i jak gmina może pokazać na zewnątrz.

Wiele gmin posiada strony internetowe. Dostępne są tam informacje nie tylko dotyczące ściśle zagadnień samorządu, ale również tzw. linki, a więc adresy/połączenia do innych ciekawych, zdaniem autorów, stron informacji w sieci internetowej. Przed obowiązywaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej zakres umieszczanych informacji wynikał z inwencji i potrzeb instytucji i osób, które decydowały o prowadzeniu tego typu serwisów informacyjnych. W Ustawie o dostępie do informacji publicznej w art. 8 pojawił się zapis nakazujący stworzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Jest to urzędowy publikator teleinformatyczny, którego celem jest powszechne udostępnianie informacji publicznej w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Każdy podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej jest zobowiązany posiadać własną stronę internetową i publikować wymagane zestawy informacji. Informacje zawarte w BIP są dostępne przez całą dobę, nie mogą zawierać niewyjaśnionych skrótów oraz powinny być aktualizowane nie rzadziej, niż raz na dobę.

Ustawa przewidziała także inne sposoby udostępniania informacji publicznych. Są to:

- udostępnienie na wniosek informacji, które nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 10)
- umożliwienie wstępu dla osób zainteresowanych na posiedzenia organów z wyborów powszechnych (rada gminy), a także udostępnienia im materiałów dokumentujących te posiedzenia (art. 7)
- wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscach ogólnie dostępnych (art. 11 ust. 1)
- zainstalowanie urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacjami (art.11 ust. 2) – konsole komputerów, kioski informacyjne z dostępem do własnych stron internetowych.

W połowie 2001 roku weszła w życie ustawa o podpisie elektronicznym, której stosowanie w urzędach powinno w przyszłości uzupełnić możliwości form udostępniania informacji, gdyż będzie to jednocześnie dostęp komputerowy z identyfikacją podmiotu oczekującego na informację. Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi.

Podstawy prawne dotyczące dostępu do informacji:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 art. 47 i 51).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o udostępnienie danych osobowych, zgłoszenia zbioru danych do rejestracji oraz imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U. Nr 80, poz. 522, z późn. zm.) w części wniosku o udostępnienie danych osobowych
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 67, poz. 619)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 87 poz. 960).

Przezroczystość w sprawach publicznych w gminie to:

w instytucjach samorządu terytorialnego:

rada/zarząd:

1. Powszechnie dostępne podstawowe dokumenty określające tryb pracy organów (ustawy, statut, regulaminy)
2. Informowanie mieszkańców o porządku prac ciał samorządowych z odpowiednim wyprzedzeniem
3. Jasne i ustalone procedury podejmowania decyzji
4. Wprowadzenie do praktyki pracy organów w ważnych sprawach głosowania imiennego
5. Podawanie bez zwłoki do publicznej wiadomości informacji o podjętych rozstrzygnięciach
6. Obsadzanie stanowisk kierowniczych w drodze konkursu
7. Strategiczne cele samorządu sformułowane w sposób umożliwiający ocenę postępu ich realizacji
8. Budżet zadaniowy z częścią opisową jasną i wyczerpującą
9. Przygotowanie dostępnej informacji o pozycji gminy w porównaniu z innymi samorządami po względem różnych aspektów ich funkcjonowania
10. Uregulowania ustawowe określające „etyczne aspekty” wykonywania mandatu radnego

w społeczności lokalnej:

dostęp do informacji:

1. Zapewniony i określony dostęp obywateli do informacji o strukturze i organizacji urzędu lub jednostki
2. Zapewniony i określony dostęp obywateli do informacji zawartych w dokumentach dotyczących planów i działalności instytucji realizujących funkcje publiczne
3. Wgląd w procedury obowiązujące w instytucjach samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań
4. Zapewniony i określony dostęp obywateli do informacji o budżecie i sprawach majątkowych gminy

urząd gminy:

1. Jasne, ustalone i jawne procedury realizowania zadań urzędu
2. Wyczerpująca informacja o możliwościach odwoławczych
3. Kodeks etyczny zobowiązujący pracowników do unikania niejasnych zachowań i sytuacji oraz uregulowania ustawowe w tym zakresie
4. Jasne procedury zatrudniania i oceny pracowników
5. Istnienie wyodrębnionej komórki ds. informacji i kontaktów z mieszkańcami przyjmującej też ich skargi
6. Łatwo dostępna informacja o przetargach i ich rozstrzygnięciach
7. Częste i wszechstronne badania ankietowe opinii interesantów na temat pracy urzędu, w tym ocena przejrzystości jego funkcjonowania

jednostki organizacyjne i firmy kapitałowo kontrolowane przez samorząd:

1. Jasna i jawna informacja o zakresie zadań publicznych realizowanych przez jednostkę
2. Jasna i jawna informacja o zakresie samodzielności, podległości i sposobie nadzoru nad działalnością jednostki

firmy niepubliczne realizujące zadania publiczne:

1. Określony tryb podejmowania zadań publicznych
2. Określony zakres zadań publicznych realizowanych przez firmę
3. Jawny opis standardu wykonywanego zadania
4. Jasny i jawny sposób kontroli jakości wykonywanych usług
5. Jasny i jawny sposób reklamowania jakości realizowanych usług
6. Zagwarantowany udział społeczności lokalnej w ocenie jakości realizacji zadania publicznego przez firmę

edukacja – zdobywanie umiejętności i wiedzy:

1. Znajomość przez członków społeczności lokalnej ich praw w kontaktach z administracją publiczną (np. budżet)
2. Umiejętność analizy dostępnych informacji
3. Istnienie silnego III sektora
4. Edukacja obywatelska w szkołach

wsparcie w analizie informacji:

1. Dostęp do doradztwa prawnego (np. biura porad obywatelskich)
2. Niezależne media
3. Niezależne instytucje analizujące funkcjonowanie samorządu

VIII. Model Przejrzystej Gminy

1. Opis

W instytucjach samorządu terytorialnego

Rada/wójt/burmistrz

Ad 1. Ustawa o samorządzie gminnym, statut gminy, skład rady, informacje o osobach piastujących funkcje wykonawcze (wójt/burmistrz i ich zastępcy) i komisji powinny być powszechnie dostępne. Może to się odbywać przez publikację w internecie lub/i druk informatora samorządowego, materiały informacyjne dostępne na tablicy ogłoszeń urzędu (np. wywieszenie informacji, w którym pokoju, u którego pracownika dostępny jest do wglądu lub do kserowania – za cenę kopii – zestaw dokumentów ustrojowych samorządu. Ustawa o samorządzie gminnym wprowadza wymóg, aby kwestia dostępu do dokumentów była uregulowana w statucie gminy/miasta (art. 11b ust. 3). Poprawne wdrożenie przez samorząd ustawy o dostępie do informacji publicznej w pełni realizuje postulaty niniejszego punktu.

Ad 2. Harmonogram pracy organów samorządu powinien być tak przygotowany, aby zainteresowani byli w stanie skutecznie wyrazić swoją opinię w trakcie prac prowadzących do rozstrzygnięcia. Plan pracy rady, komisji, powinien być dostępny dla zainteresowanych poprzez publikację w internecie lub/i informacje na tablicy ogłoszeń. Statut samorządu, regulaminy pracy komisji powinny określać sposób wypowiedzenia się na poszczególne tematy przez zainteresowanych obywateli.

Ad 3. Procedura podejmowania rozstrzygnięć przez organy samorządu powinna być jasna i podana do publicznej wiadomości. Sprawy ujęte w harmonogramie pracy organów samorządowych powinny być, podczas przejścia przez proces decyzyjny w samorządzie, monitorowane, aby w każdym momencie zainteresowani mogli sprawdzić, na którym etapie rozpatrywania się znajdują.

Ad 4. Poza wypadkami określonymi ustawowo, głosowania w organach samorządu odbywają się jawnie. Głosowanie imienne jest formą głosowania jawnego, jego zaletą jest to, że umożliwia zainteresowanym weryfikację, jak poszczególni radni głosowali przy podejmowaniu poszczególnych rozstrzygnięć. Sprawne głosowanie imienne można przeprowadzać przygotowując do określonego porządku dziennego zestaw imiennych kart do głosowania poszczególnych uchwał. Głosowanie odbywa się poprzez podniesienie ręki i wypełnienie karty do głosowania do konkretnego projektu. Sposób głosowania poszczególnych uchwał powinien być zaznaczony w protokóle z obrad.

Ad 5. Protokół z obrad zatwierdzany jest na następnym lub jednym z kolejnych posiedzeń, ale kluczowe rozstrzygnięcia takie jak uchwały, stanowiska itp. powinny być niezwłocznie podane do publicznej wiadomości poprzez publikacje w internecie lub/i wywieszenie na tablicy ogłoszeń, przekazanie prasie w formie komunikatu.

Ad 6. W statucie i regulaminach powinno zostać przyjęte, jako powszechnie obowiązujące, postępowanie konkursowe w obsadzaniu wszystkich stanowisk kierowniczych także tam, gdzie nie jest to wymagane przepisami wyższej rangi. Postępowanie powinno zapewniać szeroki dostęp do informacji o konkursie, starannie określone wymagania w stosunku do kandydatów, odpowiedni czas na złożenie ofert i jasną procedurę konkursową oraz szczegółową dokumentację z przeprowadzonych działań. Sposób obsadzania stanowisk kierowniczych przez wójta/burmistrza powinien być przedmiotem okresowej oceny przeprowadzanej przez radę (np. poprzez sprawozdanie Komisji Rewizyjnej).

Ad 7. Samorząd powinien posiadać zatwierdzony strategiczny plan działania. Plan taki, przygotowany w przejrzysty i czytelny sposób na podstawie szerokich uzgodnień społecznych, powinien dawać szansę weryfikacji poszczególnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ciała samorządowe pod kątem ich użyteczności dla jego realizacji.

Ad 8. Uchwała budżetowa jest najważniejszym dokumentem mówiącym o polityce realizowanej w danym samorządzie. Mówi ona o tym, jak realnie i z jakich źródeł planowane są dochody oraz jakie kwoty i na co samorząd planuje wydać. Kandydaci na radnych w trakcie kampanii lub samorząd w swych dokumentach programowych (np. w strategii rozwoju) zazwyczaj deklarują wolę poprawy jakiejś dziedziny życia społeczności lokalnej. Sprawdzeniem, czy te obietnice są realizowane, mogą być zapisy w kolejnych uchwałach budżetowych. Budżet w zapisie wymaganym przepisami jest raczej informacją dla księgowych, nieczytelną dla laików. Dlatego też samorządy powinny opracowywać tzw. budżety zadaniowe. Budżet rozpisany zadaniami, ze szczegółową informacją opisową w sposób zrozumiały dla osób nie zajmujących się finansami, powinien zostać w samorządzie wprowadzony i corocznie udoskonalany. W sposób identyczny co budżet, powinny być przygotowywane materiały związane z jego zmianami. Jest ich w ciągu roku sporo i często budżet na koniec roku w niczym nie przypomina tego z początku.

Ad 9. Samorząd powinien okresowo porównywać swoje wyniki i sposób funkcjonowania z samorządami o podobnym potencjale. Materiał porównawczy powinien być dostępny, a okresowe analizy opiso-

wo interpretować różnice w poszczególnych aspektach funkcjonowania samorządów. Z czasem wskazane byłoby, aby każdy samorząd wybrał sobie „grupę referencyjną”, na tle której prezentowałby swoje podstawowe wskaźniki.

Ad 10. Nowe uregulowania, ostatnio wprowadzone ustawowo, szczegółowo uregulowały kwestię działalności gospodarczej i kontroli majątku radnych i wójtów/burmistrzów. Krótki przegląd zapisów ograniczających możliwości zachowań nagannych lub dwuznacznych wśród radnych zamieszczony został poniżej.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 214, poz. 1806).

1. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, z wyjątkiem przewodniczącego rady gminy, wiceprzewodniczących.

2. Z radnym i kierownikiem gminnych jednostek organizacyjnych nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat (art. 24a ust. 1).

3. Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat oraz wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (art. 24b ust. 1).

4. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 24d).

5. Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć, ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu (art. 24e ust. 1). Radni nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami, bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (art. 24e ust. 2).

6. Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 24f ust. 1). Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1 jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (art. 24f ust.1a). Radni i ich małżonkowie oraz małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, sekretarzy gminnych, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi nie mogą być członkami władz zarządzających lub

kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne (art. 24f ust. 2). Jeżeli wybór lub powołanie, o którym mowa w ust. 2, nastąpiły przed rozpoczęciem wykonywania mandatu radnego albo dniem wyboru wójta lub przed powołaniem na stanowisko zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby, o których mowa w ust. 2 są obowiązane zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie do 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta lub od dnia powołania na stanowisko. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji, osoba, o której mowa w ust. 2, traci je z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym (art. 24f ust. 4). Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru) (art. 24f ust. 5).

7. Radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenie o swoim stanie majątkowym, zwanego dalej „oświadczeniem majątkowym”. Oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątku odrębnego oraz majątku objętego wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu zajmowanych stanowisk w spółkach handlowych,

- dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu

- mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych,

- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone (art. 24h ust. 1). Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego wspólnością majątkową (art. 24h ust. 2).

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą składają w dwóch egzemplarzach: – radny – przewodniczącemu rady gminy – wójt, przewodniczący rady gminy – wojewodzie

– zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta – wójtowi (art. 24h ust. 3). Radny i wójt składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny obowiązany jest dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, a wójt informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadzili z dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego i wójta co roku, do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji (art. 24h ust. 4). Zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia majątkowego zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 31 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę (art. 24h ust. 5).

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe. Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Oświadczenie przechowywane przez 6 lat (art. 24h ust. 6). Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Analizując oświadczenie, urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie (art. 24h ust. 7). Podmiot dokonujący analizy, o której mowa w ust. 6 i 7, jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) (art. 24h ust. 8). W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego (art. 24h ust. 9). Do postępowania w sprawie kontroli oświadczenia majątkowego stosuje się odpo-

wiednio przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej dotyczące kontroli oświadczeń majątkowych osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 24h ust. 11). Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o: – osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie, – nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia, – działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych (art. 24h ust. 12).

Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia majątkowego radnego oraz wzór formularza oświadczenia majątkowego wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta, uwzględniając zakazy określone w odniesieniu do tych osób w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679; z 1998 r. Nr 113, poz. 715 i Nr 162, poz. 1126; z 1999 r. Nr 49, poz. 483; z 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) (art. 24h ust. 13). Wiadomości zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne z wyjątkiem informacji o adresie zamieszkania składającego oraz o miejscu położenia nieruchomości. Dane te mają być obligatoryjnie udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) (art. 24i ust. 1-3). Każdy samorząd ma obowiązek stworzyć na swoich stronach internetowych własny Biuletyn Informacji Publicznej.

8. Radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez ich małżonka, jeżeli działalność ta jest wykonywana na terenie gminy (i odpowiednio – powiatu, województwa), w której osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona. Radni są zobowiązani do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, jeżeli umowa została zawarta z organami jednostki samorządu terytorialnego (jej jednostki organizacyjnej lub komunalną osobą prawną) (art. 24j ust. 1).

Następny obowiązek dotyczy radnego, którego małżonek w okresie sprawowania przez niego mandatu: został zatrudniony w komunalnej jednostce organizacyjnej, związku jednostek samorządu terytorialnego albo zaczął świadczyć pracę lub wykonywać czynności zarobkowe na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów (akcji) posiada jednostka samorządu terytorialnego na terenie której radny sprawuje mandat. W takim przypadku radny zobowiązany jest do pisemnego poinformowania o tym fakcie przewodniczącego rady (sejmiku) (art. 24j ust. 2). Oświadczenie o działalności

gospodarczej lub zawodowej rodziny radny zobowiązany jest złożyć w ciągu 30 dni od dnia wyboru, a jeśli podjęcie działalności gospodarczej lub pracy przez członka rodziny nastąpiło w trakcie kadencji – 30 dni licząc od dnia zaistnienia przyczyny do złożenia oświadczenia lub informacji. Oświadczenia i informacje radnych są analizowane przez przewodniczącego rady (sejmiku) z zastosowaniem tej samej procedury co przy oświadczeniach majątkowych, z tym, że pomija się tu udział urzędu skarbowego. Są one ujawniane na tych samych zasadach co oświadczenia majątkowe (czyli w BIP). Niezłożenie oświadczenia lub informacji w terminie przez: – radnego – powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji, – wójta, zastępcę wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta – powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinny być złożone świadczenie lub informacja, do dnia złożenia oświadczenia lub informacji (art. 24k ust. 1). Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 par. 1 Kodeksu karnego (fałszywe oświadczenie) (art. 24 l).

9. Wójtowie (burmistrzowie) i ich zastępcy są zobowiązani zgłaszać do Rejestru uzyskiwane przez siebie lub małżonka korzyści (art. 12). Rejestr korzyści jest jawny. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza, która raz do roku podaje do publicznej wiadomości zawarte w Rejestrze dane.

10. Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 25 ust. 1). Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu (art. 25 ust. 2). Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy (art. 25 ust. 3). Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4). Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1255 i z 2000 r. Nr 19, poz. 239) (art. 25 ust. 6). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8). Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń (art. 25 ust. 10).

11. Funkcji wójta/burmistrza nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej, funkcjami w innych gminach oraz funkcją posła lub senatora (art. 27).

Urząd Gminy

Ad 1. Regulamin pracy urzędu powinien być jasno opisany i powszechnie dostępny. Może on być udostępniony poprzez publikacje w internecie, druk, wyłożenie w określonym miejscu w urzędzie. Regulamin wraz z załącznikami graficznymi powinien szczegółowo określać sposób organizacji pracy, strukturę urzędu, zadania oraz ich przypisanie. Dla wszystkich rutynowych zadań, w tym przede wszystkim dla rozpatrywania indywidualnych spraw, powinny być określone pisemnie i graficznie procedury postępowania pozwalające śledzić w urzędzie postęp pracy nad konkretnym rozstrzygnięciem. Procedury powinny umożliwić jednoznaczne określenie osoby wykonującej konkretną czynność w konkretnej sprawie i opisywać czynności niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia. Odstępstwo od procedury postępowania (nie tylko określonej w przepisach wyższej rangi, ale także przyjętej regulaminem dla uszczegółowienia postępowania określonego w przepisach ogólnych) powinno być dla zainteresowanego podstawą do odwołania się do kierownika urzędu.

W miarę możliwości podania od petentów powinny być przyjmowane przez osobę inną niż podejmującą decyzję w tej sprawie.

Ad 2. Decyzje administracyjne, czy rozstrzygnięcia w zakresie zamówień publicznych posiadają określony przepisami tryb odwoławczy i skargowy. Jest on przekazywany zainteresowanemu w piśmie informującym o podjętej decyzji. Inne rozstrzygnięcia urzędu, nie będące decyzjami administracyjnymi, powinny także w miarę możliwości pozwalać zainteresowanemu na skorzystanie z trybu odwoławczego. Informacja o takiej możliwości również powinna być niezbędnym elementem informacji przekazywanej osobie zainteresowanej podjętym rozstrzygnięciem.

Ad 3. Poza regulaminem w urzędzie powinien istnieć jawny, przyjęty do wiadomości przez wszystkich pracowników i powszechnie dostępny kodeks etyczny, przede wszystkim zobowiązujący pracownika do unikania jakichkolwiek sytuacji niejasnych czy dwuznacznych. Nowe uregulowania ostatnio wprowadzone ustawowo szczegółowo uregulowały kwestię działalności gospodarczej i kontroli majątku różnych grup pracowników samorządowych. Krótki przegląd zapisów ograniczających możliwości zachowań nagannych lub dwuznacznych wśród radnych zamieszczony został poniżej.

Ustawa o samorządzie gminnym (art. 24m): wysocy urzędnicy samorządowi nie mogą przyjmować w trakcie pełnienia funkcji oraz przez trzy lata po zakończeniu jej pełnienia jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości. Zakaz dotyczy świadczeń odpłatnych i nieodpłatnych, ale tylko wtedy, gdy urzędnik brał udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących obdarowującego i miał wpływ na jego treść. Nie dotyczy to jednak nabycia usługi lub przedmiotu dostępnego w ramach oferty publicznej oraz nagród przyznawanych w konkursach artystycznych.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm, Dz.U. Nr 142 z 2001 oraz z 2002 r. Nr 113 i Nr 214):

1. Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli – nie mogą być zatrudnieni u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej (art. 6).

2. Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 18).

3. Urzędnicy komunalni mają obowiązek składania oświadczenia o prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej, z określeniem jej charakteru (art.18a).

4. Pracownik samorządowy jest obowiązany na żądanie upoważnionego do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego złożyć oświadczenie o stanie majątkowym (art. 19).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm. oraz z 2002 r. Nr 113, poz.984 i Nr 214, poz. 1806).

1. Ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej m.in. przez skarbników (głównych księgowych budżetu) i sekretarzy gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) (art. 2 pkt 6-6b). 2. Powyższe osoby w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w przepisach nie mogą (art. 4):

– być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego (chyba, że zostali wyznaczeni jako reprezentanci jednostki samorządu terytorialnego),

– być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,

– być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,

– być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,

– posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek,

– 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 rodzinnego.

3. Naruszenie powyższych zakazów stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska (art. 5 pkt 2).

4. Zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek, o którym mowa w art. 4 pkt 1, nie dotyczy skarbników (głównych księgowych budżetu) i sekretarzy gmin oraz innych osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), o ile zostały wyznaczone do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub innych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego jako reprezentanci tych podmiotów; osoby te nie mogą zostać wyznaczone do więcej, niż dwóch spółek prawa handlowego (art. 6 ust. 1).

5. Skarbnicy (główni księgowi budżetu) i sekretarze gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1). Zatrudnienie osoby wbrew zakazowi jest zagrożone karą aresztu lub grzywny (art.15). W uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów.

6. Wybór lub powołanie do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazów określonych w art. 4 i 7 są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisaniu do właściwego rejestru (art. 9).

7. Skarbnicy (główni księgowi budżetu) i sekretarze gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) są obowiązane do złożenia oświadczeń o swoim stanie majątkowym analogicznych do tych składanych przez radnych.

8. Skarbnicy gminy, sekretarze gminy są zobowiązani zgłaszać do Rejestru uzyskiwane przez siebie lub małżonka korzyści (art. 12). Rejestr korzyści jest jawny. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza, która raz do roku podaje do publicznej wiadomości zawarte w Rejestrze dane.

9. Niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1 albo podanie w nim nieprawdy powoduje odpowiedzialność służbową (art. 13).

10. Kto, będąc obowiązany do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1, podaje w nim nieprawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 (art. 14 ust. 1). W wypadku mniejszej wagi, spraw-

ca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 10 ust. 2).

11. Kto zatrudnia osoby, o których mowa w art. 2 pkt 6, wbrew warunkom określonym w art. 7, podlega karze aresztu albo karze grzywny (art. 15).

12. Osoby wymienione w art. 1 i 2, które w dniu wejścia w życie ustawy są członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1 lub spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych albo członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, są obowiązane rzec się tych stanowisk, w terminie do najbliższego walnego zgromadzenia lub zgromadzenia akcjonariuszy, nie później jednak niż w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że w tym terminie złożyły oświadczenie o rezygnacji z funkcji publicznej. W razie niezłożenia oświadczenia w tym terminie osoby te tracą, z mocy prawa, stanowiska we władzach spółki, spółdzielni lub fundacji i zostają wykreślone z właściwego rejestru (art. 26 ust. 1). Prezes Rady Ministrów – na wniosek właściwego ministra reprezentującego Skarb Państwa w spółce – może w indywidualnych, szczególnie uzasadnionych przypadkach, wyznaczać sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu dłuższy niż określony w ust. 1 termin zrzeczenia się stanowiska w spółce prawa handlowego, o której mowa w ust. 1 (art. 26 ust. 2). Złożenie przez osobę wymienioną w ust. 1 oświadczenia o rezygnacji z funkcji publicznej powoduje rozwiązanie z nią stosunku pracy w drodze porozumienia stron lub wypowiedzenia przez pracodawcę albo odwołania ze stanowiska (art. 26 ust. 3).

13. Osoby wymienione w art. 1 i 2, które w dniu wejścia w życie ustawy posiadają w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały w rozmiarach przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego albo prowadzą działalność gospodarczą określoną w art. 4 pkt 6, są obowiązane do zbycia nadwyżki udziałów lub akcji oraz zaprzestania tej działalności gospodarczej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 27).

Ad 4. W urzędzie procedura zatrudniania pracowników powinna być jasno określona i jawna. Powinna ona zawierać, podobnie jak w wypadku zatrudniania kierowników, konieczność podania do publicznej wiadomości faktu poszukiwania kandydatów oraz obiektywny sposób weryfikacji ich kompetencji (np. spośród kandydatów ubiegających się o posadę wydział kadr wybiera trzy osoby z najwyższym poziomem kwalifikacji w określonych dla danego stanowiska zakresach i dopiero z tymi osobami naczelnik/dyrektor wydziału, w którym ma być obsadzony wakat przeprowadza rozmowę kwalifikacyjną, w wyniku której jeden z kandydatów zostanie zatrudniony).

W urzędzie powinien istnieć sformalizowany system oceny pracowników. W jego ramach pracownicy powinni być oceniani m.in. w takich zakresach jak: sprawność i kompetencja w realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi procedurami postępowania, uważna i życz-

liwa obsługa interesantów, dbałość o nieangażowanie się w sytuacje niejasne i dwuznaczne. Systematyczne ocenianie podwładnych powinno być ważnym elementem oceny przełożonych przez kierownika urzędu.

Ad 5. W urzędzie powinno być przynajmniej jedno miejsce, w którym osoba chcąc złożyć skargę, czy wniosek będzie mogła zrobić to w sposób niekrępujący i nie poddana presji. Powinno być zupełnie jasne, że kierownictwo urzędu jest zainteresowane otrzymywaniem rzetelnych informacji zwrotnych od obywateli. Sposób postępowania ze skargami powinien być szczegółowo określony w regulaminie urzędu, a osoba składająca powinna uzyskać wyczerpującą informację o dalszych losach złożonej skargi lub wniosku.

Ad 6. O ile Ustawa o zamówieniach publicznych wymaga określonych trybów podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargach, o tyle informacje o ich rozstrzygnięciach podawane są często tylko uczestnikom postępowania. Jednak podawanie do publicznej wiadomości informacji nt. czyja oferta została wybrana, czym różniła się od pozostałych, a także składu komisji przetargowej, spowodowałyby znacznie większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje wśród członków komisji oraz większe zaufanie społeczne do władz lokalnych. Dodatkowo Ustawa o zamówieniach publicznych wymaga, aby osoby, które są powiązane z którymś z oferentów zgłosiły ten fakt i zostały wyłączone z pracy w komisji. Publicznie dostępna informacja, że np. w konkretnym postępowaniu żaden z członków komisji nie wyłączył się z jej obrad dawałaby szansę na społeczną weryfikację oświadczeń o braku powiązań pomiędzy członkami komisji a oferentami.

Art. 17. 1. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli:

- 1) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- 2) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- 3) przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- 4) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób;

5) zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Ad 7. W wielu sytuacjach odnotowane i przeanalizowane w porę sygnały od klientów mogą pomóc wychwycić w urzędzie sytuacje, które sprzyjają zachowaniom korupcyjnym. Częste zbieranie opinii od obsługiwanych zwiększa ich zaufanie do urzędu i poprawia jego obraz. Istotne jest, żeby petent, jeśli zetknie się z nieuczciwym urzędnikiem, nie miał poczucia, że „tu każdy bierze” i że „na układy nie ma rady”, lecz raczej miał przekonanie, że jego informacja przyczyni się do usunięcia nieuczciwego urzędnika (z dobrze i uczciwie pracującego urzędu). Sprawnie działające kanały komunikacji są tu bardzo pomocne.

Jednostki organizacyjne i firmy kapitałowo kontrolowane przez samorząd:

Ad 1. Informacja o zakresie zadań publicznych realizowanych przez jednostkę lub firmę powinna być szeroko dostępna. Może ona być udostępniona poprzez publikacje w internecie, druk, wyłożenie w określonym miejscu w jednostce.

Ad 2. Osoby zainteresowane powinny mieć możliwość zdobycia wyczerpującej informacji o tym, co należy do kompetencji kierownika jednostki, co jest mu zlecane przez organ prowadzący lub założycielski, kto i w jaki sposób sprawuje nadzór nad działalnością jednostki.

Firmy niepubliczne realizujące zadania publiczne

Przepisy pozwalają, a w niektórych przypadkach zachęcają do powierzenia realizacji zadań publicznych firmom prywatnym. Takie rozwiązanie ma potencjalnie szereg zalet – większa efektywność, elastyczność, rozdzielenie nadzoru nad realizacją zadań publicznych od ich wykonywania, lecz pociąga także za sobą zagrożenie polegające na ograniczeniu możliwości weryfikacji przez obywateli sposobu realizacji powierzonych zadań. Aby temu przeciwdziałać, należy zwracać uwagę na następujące kwestie:

Ad 1. Tryb podejmowania zadań publicznych powinien być określony i jawny. Przy zlecaniu zadań publicznych powinny być zachowane wszystkie opisane powyżej procedury pracy rady i burmistrza/wójta.

Ad 2. W firmie powinna być dobrze wyeksponowana informacja o zakresie zadań publicznych przez nią realizowanych.

Ad 3. W postępowaniu o zamówieniach publicznych standard zadania będącego przedmiotem zlecenia powinien być jasno określony i podany do publicznej wiadomości. Informacja taka powinna być powszechnie dostępna także później, przez cały czas wykonywania przez firmę zadania publicznego.

Ad 4. Jeśli zadanie publiczne realizowane jest przez firmę prywatną, to samorząd terytorialny ma ułatwione zadanie – może zamiast na realizacji zadania skupić się na nadzorowaniu poprawnej jego realizacji. Tak jak standard wykonania, tak sposób nadzoru i kontroli wykonywania zadania powinien być szczegółowo określony przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia i podany do publicznej wiadomości. Można rozważyć, czy system stałego badania przez firmy jakości świadczonych przez siebie usług nie powinien być jednym z elementów ocenianych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Ad 5. Opisany w poprzednim punkcie sposób nadzoru i kontroli wykonywania zadania powinien uwzględniać w procedurze analizę reklamacji i wniosków. Sposób przyjmowania skarg i wniosków powinien być jasno określony przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia i podany do publicznej wiadomości.

Ad 6. Podobnie jak w wypadku urzędu, tak i tu regularne badania ankietowe dają szansę na poznanie opinii klientów. Wyniki takich badań, czy sondaży powinny być brane pod uwagę przez wójta/burmistrza i radę w ramach nadzoru nad realizacją zadań publicznych przez wybraną firmę.

W społeczności lokalnej

Dostęp do informacji

Ad 1. Osoby zainteresowane powinny bez problemu mieć dostęp do podstawowych dokumentów określających funkcjonowanie urzędu lub jednostki. Informacje o statucie, regulaminie, zarządzeniu o powołaniu oraz harmonogramie spotkań i posiedzeń organów kolegialnych powinny być publikowane, a w urzędzie dostępne we wskazanym miejscu.

Ad 2. Zainteresowane osoby powinny bez problemu mieć dostęp do wszystkich istniejących dokumentów samorządu (poza tymi, których jawność jest wyłączona na podstawie odrębnych przepisów). Uchwały rady gminy, zarządzenia wójta/burmistrza, a także protokoły z obrad rady i komisji powinny być udostępniane do wglądu, a także do kopiowania.

Ad 3. Nie tylko informacja o sprawach, jakimi zajmują się organy samorządu jest jawna, lecz także powszechnie znany powinien być sposób, w jaki rozstrzygnięcia są podejmowane. Znajomość procedur daje zainteresowanym obywatelom szansę na skuteczne uczestnictwo w działaniach samorządu terytorialnego.

Ad 4. Ustawa o finansach publicznych nakłada obowiązek jawności w sprawach gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności przez obowiązek publikacji budżetu. Sposób podawania do publicznej wiadomości powinien być tak dobrany, aby każdy zainteresowany mógł łatwo dotrzeć do publikowanych informacji.

Edukacja – zdobywanie umiejętności

Ad 1. W społeczności lokalnej powinna istnieć grupa osób znająca swoje prawa. Jeśli nie ma osób, które są w stanie egzekwować od urzędu i władz gminy respektowanie swoich praw, to pozbawione kontroli samorząd i administracja gminna mogą szybko uznać taki stan za normę. To z kolei tworzy stan pokusy omijania uciążliwych, ale koniecznych procedur.

Ad 2. Możliwość efektywnego skorzystania z przysługujących praw wymaga od członka społeczności lokalnej wiedzy na temat budżetu. Jeśli nawet informacje o przeznaczeniu środków publicznych są poprawnie przygotowane przez radę czy wójta/burmistrza, to zrozumienie zawartych tam informacji wymaga pewnego poziomu wiedzy i umiejętności analizowania informacji. Stały proces edukacji społeczności lokalnej w tym zakresie jest niezbędny.

Ad 3. Możliwość uzyskania w swoich zmaganiach z urzędem, czy władzą wsparcia ze strony jakiejś organizacji daje obywatelom szansę na skuteczniejsze działanie. Również sama aktywność w ramach stowarzyszenia, czy fundacji jest czynnikiem podnoszącym zainteresowanie sprawami publicznymi wśród zaangażowanych osób. Generalnie można powiedzieć, że społeczności z licznymi i dobrze rozwiniętymi organizacjami pozarządowymi stawiają lokalnym władzom poprzeczkę znacznie wyżej niż te, w których różne formy organizacji samodzielnych są sporadyczne lub nie ma ich w ogóle, ale dają też władzom możliwość znacznie lepszej realizacji potrzeb środowiska lokalnego.

Ad 4. Samorządowa administracja publiczna w Polsce tworzona jest od niedawna i podlega wciąż znacznym przeobrażeniom. W takich warunkach utrzymanie uwagi społeczności lokalnej nie na pomówieniach czy plotkach, lecz na sprawach merytorycznych, czyli wykonywaniu przez radę, zarząd i urząd swoich zadań, wymaga nieustannego, efektywnego procesu edukacji społeczeństwa w zakresie szeroko

rozumianych spraw publicznych. Edukacja taka, jeśli ma być skuteczna, musi zaczynać się już w szkole, tak aby wchodzący w dorosły świat młodzi obywatele mieli niezbędną wiedzę, umiejętności, ale także nawyki interesowania się sprawami publicznymi.

Wsparcie w analizie informacji

Ad 1. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego regulowane jest szeregiem przepisów. Niejasne, stale zmieniające się prawo powoduje, że obywatele w konfrontacji z urzędnikami, czy radnymi czują się bezradni. Istnienie takich instytucji jak biura porad obywatelskich, doradztwo prawne organizowane przez różne fundacje, stowarzyszenia, organizacje konsumenckie (dofinansowywane czasem nawet przez same gminy) daje szansę na efektywne skorzystanie przez obywateli z przysługujących im praw.

Ad 2. Niezależne media to niezbędny element społecznej kontroli nad władzami wszelkiego szczebla. Niezależne media lokalne to marzenie często nie do spełnienia w małych społecznościach. Gazeta gminna bez dotacji, ogłoszeń ze strony samorządu, jednostek komunalnych ma nikłe szanse na przetrwanie. Z drugiej strony czasem trudno znaleźć takie lokalne czasopisma, które potrafiłyby w sposób obiektywny i wyważony oceniać jakość pracy samorządu, czy urzędów. Wynika to albo ze słabości merytorycznej dziennikarzy albo z zaangażowania się gazety po stronie władzy lub jej przeciwników. Jednak nieliczne niezależne pisma lokalne oraz częściej media regionalne pełnią rolę niezależnego głosu opinii publicznej i są niezbędnym i niezastąpionym elementem przejrzystości życia publicznego.

Ad 3. Dotkliwym problemem dla mieszkańców gminy jest brak możliwości porównania, jak radzą sobie ich władze w konfrontacji z innymi samorządami. Analizami tego typu zajęły się różne instytucje. Jawna i łatwo dostępna informacja o różnych samorządach daje szansę na obiektywizację ocen konkretnej gminy. Na przykład z Ustawy o finansach publicznych wynika zasada jawności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Jednym z wymogów jest publikacja budżetu. Sposób podawania do publicznej wiadomości spraw tego wymagających zapisany jest w statutach miast i gmin. Uzupełnienie zapisu statutowego o równoległy obowiązek publikacji w sposób tradycyjny i w internecie dawałoby szansę dostępu do bogatego materiału porównawczego dostępnego dla wszystkich zainteresowanych.

IX. Dlaczego warto stworzyć grupę?¹

Tomasz Masny, Cezary Trutkowski

Istnieją trzy zasadnicze powody, dla których działania społeczne warto prowadzić właśnie w małych grupach:

1. Grupa daje możliwość pełniejszego, bardziej wszechstronnego spojrzenia na problem (wymiar operacyjny)

Można w tym miejscu przytoczyć przysłowie: „co dwie głowy – to nie jedna”. Dokonywana w grupie konfrontacja pomysłów i wymiana doświadczeń daje możliwość stworzenia planu działania uwzględniającego różne punkty widzenia, wiedzę i informacje posiadane przez wszystkich członków grupy. Opinie i przekonania jednostek mogą w trakcie dyskusji grupowych być poddane weryfikacji i zostać wzbogacone o nowe elementy. Współpraca wielu osób (przy stosowaniu odpowiednich procedur prowadzenia obrad, zasad dyskusji, racjonalnym podziale pracy itd.) może być dalece bardziej wydajna, niż działania jednostki: wykorzystywanie wiedzy innych pozwala uniknąć „wyważania otwartych drzwi”, na co działająca samotnie jednostka często bywa narażona.

2. Grupa stanowi źródło siły dla tworzących ją ludzi (wymiar społeczny)

Istniejąca grupa posiada większą skuteczność i dysponuje większą siłą przebicia, niż tworzący ją pojedynczy ludzie. Źródłem tej siły jest przede wszystkim sam fakt jej istnienia: w kontaktach ze światem zewnętrznym reprezentanci grupy nie występują jako osoby prywatne, lecz są przedstawicielami wielu osób – zorganizowanych i wspólnie działających. Warto podkreślić, że siła ta ma przede wszystkim wymiar społeczny – np. władze lokalne zazwyczaj bardziej będą uważne na głos istniejącej grupy (zespołu aktywnych zorganizowanych jednostek), niż na postulaty pojedynczego człowieka. Jak stwierdził jeden z liderów „osobę można zignorować, a z grupą trzeba się liczyć”.

¹ Tekst ten stanowi skróconą wersję rozdziału „Jak stworzyć grupę?” zamieszczonego w książce „Jak wziąć się do dzieła? Przewodnik dla obywateli” wydanej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w 1996 r.

3. Grupa dostarcza wsparcia emocjonalnego (wymiar psychologiczny)

Ważnym atrybutem przynależności do grupy i działania w niej jest wsparcie emocjonalne, którego wzajemnie mogą sobie udzielać działający w niej ludzie. Wsparcie to okazuje się być szczególnie istotne w przypadku napotkania w działaniu problemów, z którymi trudno sobie poradzić: jednostki działające w grupie (a tym samym odczuwające obecność i zaangażowanie innych) będą na ogół dysponowały większą siłą, umożliwiającą przeciwstawienie się tym trudnościom.

Z faktu zaangażowania w prace grupy i z działań grupowych wiele osób czerpie więcej satysfakcji niż z działania samotnego.

Szczególnym źródłem satysfakcji może być pozytywny odbiór podjętych działań przez środowisko, w którym grupa pracuje: często może on być manifestowany przez osoby postronne chęcią przynależności do grupy. Na ogół jest tak, iż pozytywny przykład grupy, jej sukces zachęca innych do działania, a także przekonuje opornych i krytyków (co w efekcie stanowi jeszcze jedno źródło satysfakcji dla członków grupy).

Tworzenie grupy

Tworząc grupę i organizując jej działalność należy pamiętać, że realizacja jakiegokolwiek celu wymaga najczęściej wykonania wielu różnych zadań. Większość zadań związanych z zapobieganiem korupcji wymagać będzie pracy grupowej i na ogół zaangażowania wszystkich, bądź wielu członków grupy. Ze względu na społeczny charakter zjawisk korupcyjnych oraz konieczność występowania w imię interesu społecznego (aby uniknąć zarzutów o prowadzenie „prywatnych wojen”) wiele zadań czekających liderów nie może być wykonywanych przez samotnie działające jednostki.

Formując grupę musimy zatem jasno zdefiniować sobie cel naszej działalności, a także zastanowić się, jakiego rodzaju zadania będziemy realizować: ustalenie charakteru tych zadań pozwoli nam odpowiedzieć sobie na pytanie, jakich osób, o jakich kompetencjach i jakim potencjale potrzebujemy w naszej grupie.

Formując grupę warto przede wszystkim wykorzystywać kontakty osobiste – warto zwracać się do ludzi, których znamy i którym możemy zaufać; w bezpośredniej rozmowie łatwiej jest przekonać potencjalnego członka grupy, aby zaangażował się w działalność społeczną. Nie znaczy to jednak, że nie warto korzystać z innych sposobów rekrutacji: wykorzystanie prasy lokalnej, ogłoszeń, spotkań publicznych wydaje się również właściwym sposobem informowania po-

tencjalnych członków o powstawaniu grupy, choć kontakty osobiste wydają się być o wiele bardziej efektywne (deklaracja złożona w bezpośredniej rozmowie jest bardziej wiążąca niż bierne uczestnictwo w zebraniu informacyjnym).

Jeśli nie znamy osób, których zaproszenie do grupy – ze względu na charakter jej celów – jest pożądane, możemy wykorzystać mechanizm kuli śniegowej: możemy pytać zwerbowanych już członków grupy, czy nie znają określonych osób, które byłyby w stanie zaangażować się w prace grupy. Ujawnione w ten sposób kontakty pozwolą poszerzyć krąg osób, z którymi możemy nawiązać kontakt i zachęcić ich do współpracy.

Należy pamiętać, że do grupy mogą przyciągnąć innych odpowiednio osoby – autorytety: ludzie chętniej będą współpracować z osobami, które poważają i które obdarzają zaufaniem; aby ktoś zdecydował się poświęcić swój czas i zaangażować we wspólne działanie musi mieć przeświadczenie, iż działanie to przyniesie mu określone korzyści. Jedną z nich jest właśnie możliwość bezpośredniego kontaktu z osobą uważaną powszechnie za autorytet; taki kontakt – to psychiczne wzmocnienie jednostki oraz wzmocnienie poczucia sensu podejmowanych przez nią działań.

Jedną z kategorii osób niezwykle przydatnych dla wszelkich działań grupowych są eksperci – osoby posiadające wiedzę i doświadczenie, które może wykorzystywać grupa. Eksperci – z racji swych kompetencji – pozwalają oszczędzać czas: członkowie grupy „wyposażonej” w ekspertów nie muszą na zewnątrz poszukiwać informacji niezbędnych do realizacji podejmowanych działań. Jeśli zaangażowanie ekspertów w prace grupy okaże się niemożliwe, warto zadbać o zbudowanie kontaktów z osobami, które mogą być pomocne.

Prowadząc rozmowy z potencjalnymi członkami grupy należy przede wszystkim podkreślać potencjalne korzyści, które jako uczestnicy wspólnych działań mogą osiągnąć: zachęcając do działań społecznych warto zwracać uwagę zarówno na elementy związane z realizacją dobra wspólnego, jak i na korzyści osobiste (ale związane z indywidualnym wymiarem problemów społecznych). Należy jednak pamiętać, iż przez działania społeczne na ogół rozumie się działania bezinteresowne, tj. nie przynoszące bezpośrednich korzyści materialnych.

Działalność można rozpoczynać samemu bądź z małą grupą osób – sukces na ogół przyciąga innych (w podobnym stopniu, jak porażka odstrasza).

Elementy konsolidujące grupę

Najważniejszym elementem konsolidującym grupę jest bez wątpienia **wspólny cel** rozumiany jako dążenie wszystkich (bądź zdecydowanej większości) członków grupy do osiągnięcia jakiegoś pożądanego stanu (np. zdobycia pomieszczenia na spotkania, założenia stołówki, zorganizowania koncertu). Konsolidująca siła celu wynika ze zogniskowania dążeń jednostek: dzieje się tak, gdy wiele osób chce tego samego w określonym momencie. Ważne zatem jest, aby nie narzucać grupie jakiegoś wymyślonego celu, który – nawet jeśli stanie się ważny dla grupy jako całości – to nie będzie takim dla działających w niej jednostek. Nie znaczy to jednak, iż cel grupy powinien być całkowicie pragmatyczny i pozbawiony przesłanek ideowych: wprost przeciwnie – akceptowana przez wszystkich członków grupy idea (np. wspólne przekonanie o ważności działań obywatelskich dla rozwoju samorządności) posiada wielką moc spajającą grupę i stanowić może bardzo ważne źródło jej siły. Należy jednak pamiętać, iż o ile idee mogą być abstrakcyjne, to nie powinny one jednak być nierealne: świadomość działania w imię nieosiągalnego celu z pewnością osłabi motywację członków grupy.

Z faktem istnienia wspólnego, akceptowanego przez wszystkich celu związane jest, niezwykle ważne dla istnienia grupy, **wzajemne wsparcie** udzielane sobie przez jej członków. Większości ludzi łatwiej będzie radzić sobie z przeciwnościami i znosić niepowodzenia, gdy będą otrzymywali wsparcie (np. w formie rzeczowej i życzliwej postawy wobec swojego sposobu działania) i gdy będą mieli świadomość zaufania, jakim obdarzają ich inni członkowie grupy, w której działają.

Nie znaczy to jednak, iż w grupie nie ma miejsca na krytykę. Przyjęcie zasady, iż **każdy ma prawo się wypowiedzieć i każdy ma prawo być wysłuchany** otwiera możliwości dyskusji, która (przy zachowaniu zasad jej prowadzenia) może okazać się bardzo konstruktywna i doprowadzić do znalezienia alternatywnych rozwiązań problemu (niejednokrotnie lepszych od pierwotnie przyjętego stanowiska). Grupa powinna być otwarta na nowe pomysły i rozwiązania; tłumienie pojawiających się słów krytyki jest znacznie mniej efektywne, niż omawianie przedmiotu krytyki.

Warto przy prowadzeniu takich dyskusji pamiętać o **szczerości** i podtrzymywaniu **dobrego humoru**: wiele grup rozpadło się właśnie dlatego, iż ich członkowie „poobrażali się” na siebie. Zgodnie z przyjmowaną w sztuce negocjacji zasadą należy skupić się na rozwiązaniu problemu, a nie na odniesieniu zwycięstwa w dyskusji².

² por.: Fisher R., W. Ury: „Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się”; Warszawa: PWE 1991 (str. 39); Gut J., W. Haman: „Docenić konflikt. Od walki i manipulacji do współpracy”; Warszawa: Kontrakt 1993.

Do czynników sprzyjających pracy w grupie należy także **ciągłość i konsekwencja działania**. Grupa, która spotyka się regularnie ma większe szanse sprawnie organizować swoją pracę: jej członkowie nie tracą za każdym razem czasu i energii na ustalanie odpowiadającego wszystkim terminu następnego spotkania oraz mogą w odpowiedni sposób zaplanować i rozłożyć w czasie podejmowane zadania.

Jak pokazują przykłady grup działających w niektórych miastach³ każdy, **najmniejszy nawet sukces odniesiony przez grupę wzmacnia ją** i dostarcza jej członkom energii do dalszych działań. Dlatego właśnie warto takie małe sukcesy wykorzystywać: nagłaśniać je w mediach i przypominać o nich na spotkaniach grupowych (czasami można je nawet uczcić w jakiś szczególny sposób) – jednocześnie pamiętając o wykorzystaniu w przyszłości dobrych wzorów.

Osobnym, zewnętrznym czynnikiem sprzyjającym wzmocnieniu grupy działającej na rzecz środowiska lokalnego jest **poparcie udzielane jej przez władze gminy**. Tam, gdzie grupa działa w opozycji do samorządu, istnieje większe prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu i poniesienia porażki. Przychylność władz może natomiast utwierdzać członków grupy w słuszności postępowania i przyczynić się do szybszego rozwiązywania pojawiających się problemów.

Czynniki utrudniające pracę grupy

Z pewnością jednym z największych problemów, z którymi może zetknąć się grupa jest rozbieżność interesów osób w niej działających. Podejrzenia o chęć uzyskania korzyści indywidualnych kosztem grupy (takich jak pieniądze, sława, „załatwienie” tylko jakiegoś własnego problemu itp.) zawsze wpływają na grupę w sposób destrukcyjny. Trudno poradzić sobie z takimi posądzeniami, jeśli okazują się one być prawdziwe: jedynym rozwiązaniem wydaje się być wtedy otwarte postawienie problemu na forum grupy i podjęcie przez wszystkich jej członków decyzji w kwestii spornej. W przypadku podejrzeń niczym niesprawiedliwionych taka dyskusja pozwoli wyjaśnić stanowiska i zażegnać konflikt, który prędzej, czy później zostałby wywołany i mógłby zniweczyć wszystko, co grupa zdołała osiągnąć.

Innym problemem może okazać się **brak dyscypliny** wśród osób tworzących grupę: nieprzychodzenie na umówione spotkania, niewywiązywanie się z przyjętych zobowiązań wstrzymuje pracę grupy, a w skrajnym wypadku może doprowadzić nawet do jej rozpadu.

³ por.: Studium przypadku. Chojna, Morąg w tym tomie.

Problemem pozornie mniej ważnym jest **zbyt duża ilość pomysłów na działanie grupy**. Może się zdarzyć tak, iż członkowie grupy będą bardzo twórczy i zgłoszą wiele problemów, które należałoby w mieście rozwiązać. Zaakceptowanie zbyt wielu z nich grozi rozdrobnieniem grupy i rozmyciem się głównego celu jej działania – powstać może chaos, nad którym trudno będzie zapanować: osoby pracujące w grupie zajmą się realizacją zbyt wielu zadań, czas poświęcany każdemu problemowi będzie siłą rzeczy ograniczony i w efekcie albo nic nie zostanie doprowadzone do końca albo efekty pracy nie będą w pełni zadowalające. Dlatego ważne jest staranne planowanie pracy i „mierzenie sił na zamiary”.

Podobne **niebezpieczeństwo nadmiaru pracy grozi liderowi**, a w konsekwencji – grupie: jeśli lider przyjmie na siebie zbyt wiele obowiązków, to może im nie podołać i w efekcie być zmuszonym do rezygnacji z pracy. Lider zawsze powinien pamiętać o sobie i o swoim prywatnym życiu: nie można pozwolić na to, aby działalność społeczna stała się ważniejsza, niż rodzina, dom, czy praca. Obowiązki należy w grupie rozdzielać tak, aby każdy z jej członków był w miarę równo nimi obciążony.

Osobnym problemem, przed którym może stanąć grupa, jest sprawa jej formalizacji: wielu liderów staje przed dylematem: rejestrować grupę (stowarzyszenie), czy też nie? Aby rozstrzygnąć ten dylemat należy zastanowić się ponownie nad celem swojej działalności. Rejestracja sprawia, iż grupa uzyskuje osobowość prawną: zyskuje np. zagwarantowane ustawą prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych, a tym samym łatwiej jej prowadzić rozmowy z władzami gminy. Stowarzyszenie może ponadto być dla sponsorów bardziej wiarygodnym partnerem, niż osoba prywatna. Często jednak przyjęta przez grupę forma działania i obrany przez nią cel sprawiają, iż sądowa rejestracja stowarzyszenia (która może być długim i skomplikowanym procesem) nie jest konieczna.

Warto jeszcze dodać, że przyjmowanie celów politycznych, czy też polityczne zaangażowanie członków grupy może być istotną przeszkodą w działalności społecznej i może praktycznie uniemożliwić podejmowanie skutecznych działań antykorupcyjnych.

Rola lidera

D. Krech, D.S. Crutchfield i E.L. Ballachey⁴ wyróżnili 14 funkcji, które może wykonywać lider grupy:

- 1/ koordynować działalność grupy
- 2/ ustalać cele i politykę grupy
- 3/ planować sposoby i środki do osiągnięcia celu grupowego
- 4/ być ekspertem
- 5/ reprezentować grupę na zewnątrz
- 6/ kontrolować stosunki wewnątrz grupy
- 7/ rozdawać nagrody i kary
- 8/ być arbitrem i mediatorem
- 9/ stanowić wzór zachowania dla innych członków grupy
- 10/ być symbolem grupy
- 11/ zwalniać od odpowiedzialności innych członków grupy – samemu podejmować decyzje
- 12/ być ideologiem grupy
- 13/ być „ojcem”, z którym członkowie grupy są uczuciowo związani i z którym się identyfikują
- 14/ być „kozłem ofiarnym”, na którego grupa zrzuca odpowiedzialność za niepowodzenia, które ją spotkały.

Zgodnie z naszymi wcześniejszymi uwagami nie wszystkie z wymienionych wyżej funkcji lidera można uznać za korzystne dla grupy: ustalanie celów i polityki grupy powinno być dokonywane przez wszystkie osoby należące do grupy a nie tylko przez lidera (gdyż, jak w pkt. 11, jej członkowie czują się wtedy zwolnieni z odpowiedzialności, a tym „wzorem”, „arbitrem”, „mediatorem”, „ojcem”, „ideologiem”, czy „kozłem ofiarnym”. Jak zauważa S. Mika „kierownik w różnych grupach i w różnych fazach ich istnienia musi wykonywać wiele funkcji. (...) Przykładem przywódcy, który pełni funkcję symbolu grupy, jest królowa angielska. Trudno bowiem sobie wyobrazić, żeby podobną funkcję mógł pełnić kierownik małej grupy”⁵.

Podstawową rolą lidera jest bez wątpienia **budowanie koalicji ludzi wokół jakiegoś zadania**. Aby to zrobić lider musi „koordynować działalność grupy”, wraz z innymi osobami „planować sposoby i środki do osiągnięcia celu”, „reprezentować grupę na zewnątrz” i „kontrolować stosunki wewnątrz grupy”. Lider powinien **inspirować** innych do działania i podpowiadać im, jak rozwiązać problem.

⁴ Krech D., D.S. Crutchfield i E.L. Ballachey (1962) „Individual in society”, New York: McGraw-Hill

⁵ Mika S. (1981) „Psychologia społeczna”, Warszawa: PWN; (str. 495-496)

Nader ważną cechą lidera powinna być **konsekwencja**: lider nie może porzucać rozpoczętych zadań, gdyż to on właśnie powinien być „wzorem zachowania dla innych członków grupy”. Inną bardzo ważną cechą dobrego lidera powinna być (połączona z konsekwencją) cierpliwość: niejednokrotnie podejmowane działania wymagają czasu, aby mogły być zrealizowane – często pośpiech może jedynie utrudnić bądź w ogóle uniemożliwić realizację celu.

Pragniemy tu podkreślić, iż naszym zdaniem lider powinien być przede wszystkim **koordynatorem działań** grupy, a nie jej kierownikiem: działania grupy w naszym rozumieniu powinny być działaniami wspólnymi – wspólnie zaplanowanymi i wspólnie wykonywanymi.

Rola członków grupy

Każda osoba, która zamierza zaangażować się w prace jakiejś działającej grupy obywatelskiej powinna przede wszystkim określić sobie pożądany zakres takiego zaangażowania: odpowiedzieć sobie na pytanie, ile czasu w ciągu tygodnia (miesiąca) może i chce poświęcić na pracę społeczną. Jasne określenie przez wszystkich członków grupy zakresu zaangażowania i konsekwentne przestrzeganie powziętych zobowiązań pozwoli lepiej planować pracę i unikać nieporozumień.

Drugim pytaniem, na które każda osoba należąca do grupy powinna poszukiwać odpowiedzi jest pytanie o powód uczestnictwa w jej pracach: dlaczego jestem w grupie, co powoduje, że chcę poświęcić swój wolny czas i działać z innymi? Z pewnością bardzo budujące dla grupy byłoby dokonanie prezentacji takich jednostkowych motywacji na jednym z pierwszych wspólnych spotkań bądź przynajmniej wzajemne przedstawienie ich sobie w trakcie bardziej kameralnych rozmów.

W zasadzie istnieje niewiele rzeczy, które można by szczególnie radzić członkom grupy (oprócz wszystkich uwag przytoczonych wcześniej w tym rozdziale). Na pewno jest rzeczą istotną, aby pamiętać o samodyscyplinie wynikającej ze zdefiniowania zakresu uczestnictwa w pracach zespołu: jedynie konsekwentna praca pozwoli uniknąć „rozsypania się” grupy w połowie drogi do celu. Ważna też jest szczerść w kontaktach z innymi: otwarte przedstawianie własnych racji pomaga unikać konfliktów oraz uświadamia innym, jakie są nasze potrzeby i oczekiwania.

Na zakończenie warto jeszcze raz podkreślić, iż najważniejszym źródłem siły grupy, a tym samym siły jej członków jest wzajemne psychiczne wsparcie, którego sobie udzielają: **bez wątpienia grupa jest tym silniejsza, im silniejsze są więzy łączące ludzi w niej działających.**

X. Rozwiązywanie konfliktów

Ewa Maksymowska, Monika Werwicka

To nie konflikt jest źródłem nieporozumień i walki między ludźmi, lecz sposób jego rozstrzygnięcia.

Decydując się podjąć aktywność na rzecz walki z korupcją należy mieć świadomość, że sytuacje konfliktowe staną się codzienną rzeczywistością.

Konflikty występują na każdym kroku. Są one nieuniknioną konsekwencją życia społecznego. Różnie sobie z nimi jednak radzimy. Jedni potrafią szybko znajdować porozumienie, innym przychodzi to z trudem, doprowadzają do eskalacji konfliktu, co utrudnia im życie. Każdy z nas opracował indywidualny sposób radzenia sobie z trudnymi sytuacjami.

O konfliktach mówimy wtedy, kiedy dwie lub więcej osób, czy grup spostrzeżę, że nie może zaspokoić swoich potrzeb bez zmiany zachowania innych, od których pozostają w jakiejś zależności.

Istnieje kilka rodzajów konfliktów. Każdy z nich rozwiązuje się inaczej.

Konflikty danych powstają w wyniku niedostatecznych informacji lub błędnego ich rozumienia. Osoba będąca w konflikcie może nie zdawać sobie sprawy, że różnica zdań wynika jedynie z tego, że jedna ze stron (lub obie) dysponuje niewystarczającą informacją. Strony mogą jednak manipulować informacjami (utajniać je, nie udzielać ich w planowanym czasie, informować w sposób niepełny).

Jawność i dostępność informacji jest sposobem eliminowania konfliktu danych.

Konflikty wartości powstają na skutek prezentowania przez ludzi różnych postaw, przekonań i zachowań (pojmowanie zła i dobra, różnice w rozumieniu, czym jest uczciwość itp.), czy przypisywania sobie określonych praw.

Można przekonywać do swoich wartości, ale należy mieć świadomość, że nie wszyscy przyjmą nasze argumenty. Po prostu mają inny system wartości.

Regulacje prawne mogą być pomocne przy rozwiązywaniu tego typu konfliktów.

Konflikty dotyczące relacji pomiędzy ludźmi powstają w wyniku negatywnych wzajemnych emocji pojawiających się w sytuacjach trudnych. Pojawiają się też w związku ze stereotypami we wzajemnym ocenianiu się, przypisywaniu sobie nieistniejących intencji (ma inne zdanie = mądry się, głupio mówi, chce wprowadzić mnie w błąd). Zła komunikacja jest często przyczyną powstania konfliktu relacji.

Konflikty relacji mają tendencję do eskalowania („coraz trudniej się z nimi dogadać”), przeradzania się w tzw. konflikty pełzające.

Warto więc rozwiązywać je szybko, doprowadzać do wyjaśnienia.

Konflikty strukturalne powstają w wyniku zajmowania przez osoby określonego miejsca w strukturze organizacji i związanym z tym różnym dostępem do dóbr (informacji, decyzji itp.), pełnieniem opozycyjnych ról, podleganiem presji czasowej, problemami technicznymi, niedrożnymi kanałami komunikacji.

Ten rodzaj konfliktów powstaje najczęściej niezależnie od intencji ludzi. Mogą one jednak być początkiem konfliktów relacji i wartości.

Konflikty interesów lub potrzeb powstają, gdy działanie jednej osoby uniemożliwia zaspokajanie potrzeb psychologicznych drugiej. Szczególnie ostro wyraża się to w przypadku blokowania zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa i szacunku, sprawiedliwości społecznej.

Czasem nie jest łatwo rozpoznać interesy i potrzeby stron obserwując ich działania.

Rozwiązywanie konfliktów dotyczących potrzeb psychologicznych to szukanie rozwiązań, w których nie są podważane czy faworyzowane potrzeby żadnej ze stron.

Zaobserwowano kilka sposobów reagowania ludzi na sytuacje konfliktowe. Są to zachowania świadczące o:

- unikaniu przyznania, że istnieje sytuacja konfliktowa
- uleganiu silniejszej stronie konfliktu
- podjęciu walki w imię swoich racji
- dążeniu do zawarcia kompromisu
- podjęciu pracy na rzecz zawarcia ugody poprzez negocjowanie rozwiązania najlepszego dla wszystkich stron – dążeniu do współpracy.

Pozostawienie konfliktów bez rozwiązania powoduje ich eskalację i ponoszenie dużych kosztów – zwłaszcza po stronie przegranych.

Nierozwiązane konflikty powracają bądź przeradzają się w długotrwałe kryzysy.

Dla większości ludzi charakterystyczne jest dążenie do zgody. Ma to swoje korzenie w procesie socjalizacji. Dzieciom często powtarzamy: „Nie wolno się kłócić”, „Bądź grzeczny i ustąp mu”, „Pogódźcie się” itp. Efektem tego może być postawa unikania nieporozumień za

wszelką cenę, nieumiejętność konstruktywnego rozwiązywania sytuacji problemowych w dorosłym życiu, tzw. zaklepywanie konfliktów prowadzące do kumulowania się negatywnych emocji przy pozorach dobrych relacji itp.

Osoby podejmujące aktywność na rzecz zwalczania korupcji muszą umieć przezwyciężyć tego typu wewnętrzne bariery w imię uznawanych wartości. Nie jest to łatwe.

Spory można rozwiązywać stosując różne procedury.

Rozstrzygnięcie sporu to przyznanie racji którejś ze stron przez zewnętrznego arbitra, któremu należy się podporządkować. Uczestnicy sporu dzielą się wówczas na wygranych i przegranych.

Wspólne przyjęcie przez obie strony porozumienia umożliwiającego realizację interesów na akceptowalnym przez wszystkich poziomie. Dojść do tego można poprzez negocjacje, czyli bezpośrednie rozmowy stron lub mediację, czyli rozmowy prowadzone z czynnym udziałem osoby trzeciej (mediatora).

Procedury rozstrzygania sporów dają doraźną satysfakcję psychologiczną zwycięzcom, kontrolę respektowania ustaleń, ale zmniejszają szansę na współpracę stron w przyszłości. Negocjacje i mediacje zbliżają ludzi do siebie, uczą rozwiązywania problemów, przyczyniają się do zmniejszania się prawdopodobieństwa eskalacji konfliktu i przestrzegania zawartych porozumień. Ale strony nie zawsze chcą negocjować.

Kilka rad jak przekonywać do swoich racji

JEŚLI PARTNER STOSUJE UNIKI

- Pokaż mu konsekwencje wynikające z niepodjęcia działań.
- Zaprezentuj korzyści, jakie może osiągnąć podejmując kooperację w celu znalezienia korzystnego rozwiązania problemu.
- Podkreśl zalety sytuacji, w której wszyscy możecie stać się wygranymi.
- Okaż mu swój szacunek, doceń, podnieś jego poczucie własnej wartości – zwiększy to szansę podjęcia kooperacji.
- Zastanów się i dopytaj, jakie ma potrzeby. Bierz je pod uwagę. Jeśli tego nie uczynisz i narzucisz rozwiązanie korzystne jedynie dla ciebie – przy najbliższej okazji zachowa się w sposób niezgodny z podjętymi ustaleniami.

JEŚLI PARTNER WYBIERA STRATEGIĘ KONFRONTACYJNĄ:

- Pokazuj dobre strony wspólnego zastanawiania się nad rozwiązaniem problemu.
- Używaj mocnych argumentów, bądź zdecydowany, ale elastyczny. Staraj się nie podejmować walki (w walce są dwie strony).
- Nie zgadzaj się asertywnie na zachowania agresywne. Przedstaw zasady i warunki, na jakich zgadzasz się rozmawiać.
- Gdy wygrasz, postaraj się, aby twój oponent nie czuł się kompletnie przegrany. Jeśli tak się nie stanie – przy pierwszej okazji zachowaj się niezgodnie z ustaleniami.

JEŚLI CZUJESZ, ŻE PARTNER CHCE POROZUMIENIA:

- Zadawaj pytania, aby dowiedzieć się jakie rozwiązania są dla niego najkorzystniejsze. – Nakłaniaj do generowania pomysłów rozwiązania problemu, szukania możliwych alternatyw.
- Sonduj, jakie rzeczywiste potrzeby i korzyści stoją za formułowanymi stanowiskami i żądaniami.
- Bądź otwarty, kooperujący.

POWYŻSZE RADY NIE GWARANTUJĄ SUKCESU, ZWIĘKSZAJĄ JEDYNIĘ SZANSĘ NA OSIĄGNIĘCIE POROZUMIENIA, RESPEKTOWANEGO PRZEZ WSZYSTKIE STRONY.

XI. Naprawianie małych ojczyzn – lokalne dziennikarstwo

Jurek Jurecki
„Tygodnik Podhalański”

Nie byłoby prasy lokalnej, gdyby nie społeczność, która postrzega w niej źródło najważniejszej dla siebie informacji. Jak wynika z szeregu badań, chętniej czytamy informacje dotyczące naszego najbliższego otoczenia niż interesujemy się sprawami odległymi, docierającymi do nas przez prasę ogólnopolską. Prasa lokalna spełnia też funkcje, które ze społecznego punktu widzenia są szczególnie istotne. Prócz roli informacyjnej, trochę też dydaktycznej, ma za zadanie pełnić funkcję kontrolną. To lokalnym dziennikarzom przeciw najłatwiej spoglądać na poczynania władz samorządowych. Aby realizować taką powinność, lokalne media muszą być jednak niezależne. Nie ulega żadnej wątpliwości, że tam, gdzie istnieje silna prasa lokalna, trudniej o trwonienie publicznych pieniędzy, patologię władzy, korupcję. Dziennikarskie spoglądanie na ręce władzy tworzy konflikty. Powszechnie znana jest niechęć miejscowych notabli do lokalnych żurnalistów. Im bardziej dociekliwy, tym bardziej nielubiany przez władzę. Dochodzi więc często do sytuacji, w której blokowane są informacje dla lokalnych mediów. Samorządowcy, niechętni mediom lokalnym, szukają sposobów, aby pozbyć się wścibskich podglądaczy. Często tworzą własne samorządowe gazety, które szybko stają się tubą propagandy sukcesu burmistrzów, wójtów, radnych. Równocześnie utrudnia się dotarcie do informacji dziennikarzom prasy lokalnej.

Każdy redaktor naczelny dobrze jednak wie, że siła jego wiedzy dziennikarskiej to czytelnicy. I to nie ci bierni, ale ta aktywna albo, inaczej mówiąc, nieobojętna ich część. Tworzące się grupy lokalne, obywatelskie, to właśnie ci, którym nie jest obojętne, czy w ich najbliższym otoczeniu, mieście, regionie dzieje się jakaś nieprawość. Ich aktywność staje się znakomitym wsparciem dla lokalnych mediów. Gdy rodzi się taka współpraca, jej efektem są np. bardzo często wychodzące na światło dzienne patologie władzy. W dziennikarskich śledztwach taka współpraca może być niezwykle owocna. Już dzisiaj można by mnożyć przykłady, że współpraca grup obywatelskich z dziennikarzami zaowocowała np. ujawnieniem negatywnych zachowań urzędników. Nie byłoby tekstu ujawniającego korupcję, gdyby nie ludzie, którzy chcieli przerwać zło.

„Tygodnik Podhalański” od wielu lat nie zamyka drzwi przed czytelnikami. Znakomitym forum dzielenia się opiniami, informacjami jest stała rubryka listów. Często list staje się inspiracją dalszych dziennikarskich dociekań. Dzięki współpracy dziennikarza z grupą obywateli udało się przed kilku laty ujawnić i udowodnić przypadki korupcji dyrektora zakopiańskiego sanepidu. Już od kilku lat potrzeba wspólnych działań na Podhalu owocuje tworzeniem grup obywatelskich. Być może jednym z powodów jest kryzys działalności partii politycznych. Coraz częściej zresztą w lokalnych społecznościach aktywność partii politycznych pojawia się wyłącznie w okresie przedwyborczym. Często też partyjne interesy blokują działania ich członków. Grupy obywatelskie niewątpliwie wypełniają te luki. Na Podhalu potrzeba obywatelskiego działania jest wyjątkowo silna, zwłaszcza w obliczu ciągle pojawiających się ograniczeń, czasem nawet restrykcji stosowanych w stosunku do mieszkańców ze strony kolejnych, niestety coraz słabszych samorządów. Przykładem niech będzie – wyjątkowo bulwersująca społeczność lokalną – decyzja obecnych władz samorządowych Zakopanego, ograniczająca prawo zabierania głosu podczas sesji rady gminy. W tej sprawie, niestety, ciągle bezskutecznie, występują wspólnie i jednym głosem media i grupy obywateli. To m.in. na skutek takich decyzji władz dochodzi do zrzeszania się obywateli w stowarzyszenia próbujące bronić swoich praw. Stowarzyszenie Obrony Praw Obywatelskich Powiatu Tatrzańskiego, Tatrzański Ruch Obywatelski „Praworządność” to dwie tego typu inicjatywy. Członkowie obu stowarzyszeń często kontaktują się z dziennikarzami, przekazując im czasem wyjątkowo cenne informacje.

Nawiązanie współpracy lokalnych mediów z obywatelskimi grupami, formalnie bądź nieformalnie zrzeszonymi w celu walki np. z korupcją, jest korzystne nie tylko dla nich samych. To nadzieja dla całej społeczności lokalnej na szybsze naprawienie naszych „małych ojczyzn”.

Rodzaj działań podejmowanych przez grupę zależy od sytuacji, jaka istnieje w danej gminie oraz od możliwości samej grupy. Najlepiej aby grupa przeprowadziła tzw. burzę mózgów i ustaliła, jakie działania można podjąć w ich środowisku. Na czym polega burza mózgów.....

XII. Działania na rzecz przejrzystości

1. Pamiętaj o burzy mózgów!

(za: Doyle, M.; Straus, D.,
„Sposób na dobre zebranie”;
Wydawnictwa Samorządowe FRDL 1997)

Jeśli dopiero zaczynasz pełnić rolę facylitatora, najlepiej jest chyba zacząć od opanowania burzy mózgów, gdyż jest to metoda prosta, skuteczna i ma bardzo wiele zastosowań. Jej siła wyrasta z połączenia strategii odroczonej oceny z naturalnymi, połączonymi siłami twórczymi grupy. Zasady są proste:

- każdy podsuwa jak najwięcej pomysłów;
- zapisujący je notuje;
- nikomu nie wolno krytykować czy oceniać żadnego pomysłu przed zakończeniem burzy mózgów.

To wszystko w kwestii burzy mózgów. Jednakże prowadząc zebranie możesz też wykorzystać inne techniki, które zwiększą efektywność burzy mózgów; większość tych technik – przedstawionych poniżej – znajduje zastosowanie w pozostałych opisanych przez nas metodach.

Określ jasno przedmiot dyskusji

Zadbaj o to, by wszyscy wiedzieli co jest tematem dyskusji, tzn. na czym będą się koncentrować podczas burzy mózgów: „Problem polega na tym, jakich umiejętności i wiedzy będą potrzebowali liderzy w roku 2000”.

Podaj przykład metody w działaniu

Spróbuj w sposób następujący: „Jaka byłaby typowa odpowiedź na to pytanie? Proszę, Mario”. „Liderzy zawsze będą musieli umieć porozumiewać się ze swoimi ludźmi”. „Czy wszyscy rozumieją, co będziemy teraz robić?”

Przygotuj wszystko

Zanim rozpoczniesz nową procedurę, z góry zastanów się, czy nie będziesz potrzebować jakiej pomocy czy dodatkowego sprzętu. Jak wiesz, burza mózgów może być dużym wysiłkiem dla zapisującego,

ponieważ pomysły wyrzuca się z siebie szybko, tak więc zdobądź kogoś do pomocy zapisującemu: „*potrzeba nam będzie kogoś dodatkowo do zapisywania podczas burzy mózgów; na pewno będziemy mieć dużo pomysłów, których rzetelne rejestrowanie może hamować tempo naszej pracy – a tego nie chcemy. Czy są ochotnicy? Dzięki, Nette. Dobra koordynacja Twojej pracy i Roberta wymaga osobnych arkuszy papieru i zmieniania się podczas zapisywania, tak by każdy kolejny pomysł zapisywało któreś z Was. Porozumiewajcie się ze sobą, by wiedzieć, które z Was zapisuje dany pomysł*”.

Wyznacz czas

„A więc, przez następne siedem minut...”

I określ cel

„... mam nadzieję, że zdołacie wymyślić siedemdziesiąt pięć pomysłów”.

Ożywiaj grupę

„Jestem przekonany, że zdołamy to zrobić. Wyobraźcie sobie, że jesteście ziarnkami kukurydzy, a sala to wielkie urządzenie do prażenia popcornu. Zaraz włączę grzanie i chcę, byście wszyscy «strzelali pomysłami»”.

Zacznij w przejrzysty sposób

Upewnij się, że kiedy wprowadzasz nową metodę, wszyscy są tego jednakowo świadomi; nie dopuść do tego, by jedni wystartowali przed innymi. „A więc pytanie brzmi następująco: «Jakich umiejętności i wiedzy będą potrzebowali liderzy w roku 2000?» Pamiętajcie, żadnych ocen. Zaczynamy. Kto ma jakiś pomysł?”

Pozostań neutralny - nie oceniaj cudzych pomysłów i nie podsuwaj własnych

Innymi słowy, po prostu rób wszystko to, co należy do roli prowadzącego.

Pilnuj przestrzegania zasad stosowanej metody

„Zaczekaj, George! Nie oceniaj pomysłu Marii. Czy masz jakiś inny pomysł? ...Dobrze. A kto ma jakiś inny?”

Pomagaj zapisującemu

Powtarzając podsunięty przez kogoś pomysł, umożliwiasz zapisu-

jącemu usłyszeć go powtórnie. Przy dwóch zapisujących, możesz zwracać uwagę na to, który z nich co zapisuje i zwracać się do tej osoby, która ma zapisać następny pomysł. Powstrzymuj grupę, gdy zapisujący nie nadażą. „Kto następny? Tak, Barbara. Liderzy muszą wiedzieć, jak pracować w grupie. Czy nadażasz, Nette?”

Zachęcaj do pracy i chwal swoją grupę

„... świetnie Wam idzie! Macie już sześćdziesiąt pomysłów. Czasem te ostatnie bywają najlepsze. Tak trzymać!”

Stale stymuluj twórcze myślenie

Gdy zmniejsza się ilość pomysłów, możesz pobudzić grupę do działania: „Spróbujcie zastanowić się nad tymi zagadnieniami w inny sposób. Na przykład, wyobraźcie sobie, jak będzie wyglądać świat w roku 2000. Czy będzie tyle samo państw co dziś? Jakie będą systemy porozumiewania się? Jaki to będzie miało wpływ na liderów?”

Zachęcaj uczestników do aktywności

Obserwuj gestykulację i wyraz twarzy uczestników. Stale im pomagaj, wywołując ich po imieniu: „Francis, wydaje mi się, że masz jakiś pomysł. Mam rację?”

Zaznacz wyraźnie, kiedy należy skończyć

„No dobrze, jeszcze jedna osoba... świetnie. Mamy siedemdziesiąt pięć pomysłów. Dobra robota. Zakończmy więc burzę mózgów. Jeśli przyjdą Wam do głowy jeszcze jakieś inne pomysły, to zawsze będziecie je mogli dodać później do listy”.

2. Burza mózgów, czyli jakie działania podjąć

Zebrać w krótkim czasie dużo pomysłów, aby spośród nich wybrać najkorzystniejsze – to główny cel tej metody. Jej myślą przewodnią jest tworzenie grupowe z pobudzeniem współuczestników, aby swobodnie i bez skrępowania „produkowali” jak największą liczbę pomysłów na zadany temat, przy czym zachęca się do tworzenia skojarzeń dla zwiększenia liczby i jakości propozycji. Twórca metody (A. F. Osborn) wyszedł z założenia, że każdy człowiek jest zdolny do działania twórczego (choć rzadko wyko-

rzystuje w pełni swoje zdolności). Zwrócił też uwagę na negatywny wpływ rutyny i asekurantwa na efekty twórczej pracy człowieka. Ten negatywny wpływ można wyraźnie zaobserwować przy poszukiwaniu nowych pomysłów, idei, rozwiązań bowiem nowy, znaleziony pomysł rozwiązania problemu jest natychmiast oceniany. Zbyt wczesne ocenianie często powoduje:

1. Zaprzestanie poszukiwań po zgłoszeniu pierwszej propozycji, która jest możliwa do realizacji.

2. Odrzucenie pomysłów nowych, oryginalnych, dziwnych tylko dlatego, że są inne i nie mieszczą się w znanych i utartych schematach myślowych

Tymczasem każdy pomysł może być inspiracją twórczą i prowadzić do nowych rozwiązań: każdy pomysł jest w tym sensie końcem jakiegoś ciągu myślowego ale też może stanowić początek nowego ciągu prowadzącego do nowego pomysłu.

Burza mózgów wymaga konsekwentnego przestrzegania kilku zasad, spośród których dwie mają podstawowe znaczenie:

1) NIE KRYTYKOWAĆ – PREZENTUJEMY POMYSŁY JASNO I ZWIĘZLE

Pozytywne nastawienie względem pomysłów własnych i obcych – nie krytykujemy nawet najbardziej wydumanych i/lub nierealnych pomysłów.

Wyłączenie krytyki i samokrytyki jest podstawową zasadą burzy mózgów. Jednocześnie trzeba podkreślić, że wszystkie zgłoszone pomysły będą ocenione, lecz w odrębnej sesji. Przesunięcie krytyki w czasie ma duże znaczenie dla efektywności pracy twórczej zespołu. Z jednej strony pobudza do tworzenia, z drugiej zaś otwiera możliwość podawania idei i pomysłów niekonwencjonalnych, oryginalnych, rzeczywiście nowatorskich.

2) WYTWORZYĆ DUŻĄ LICZBĘ POMYSŁÓW W PRZEWIDZIANYM CZASIE

Doświadczenie wskazuje, że na początku zgłaszane są rozwiązania znane, tradycyjne lecz potem pojawia się coraz więcej pomysłów nowych i oryginalnych. Obowiązuje tu zasada, że ilość przechodzi w jakość.

Pozostałe zasady są uzupełniające, ale również bardzo ważne:

3) ZGŁASZAMY WSZYSTKIE POMYSŁY, KTÓRE SIĘ NASUWAJĄ

Naczelną zasadą jest swobodna gra wyobraźni. Pożądane jest „bujanie w obłokach”, bowiem pomysł nierealny może się przyczynić do powstania pomysłu realnego.

4) NALEŻY ŁĄCZYĆ I DOSKONALIĆ ZEBRANE POMYSŁY

Oczekiwane jest ulepszanie zarówno cudzych pomysłów, jak i ich fragmentów (oczywiście pamiętając o zasadzie nr 1: zawieszeniu krytyki).

5) ZGŁASZAMY POJEDYNCZE POMYSŁY

Śledzenie cudzych pomysłów i wyczekiwanie na swoją kolejkę może spowodować zapominanie nasuwających się sugestii, dlatego zalecane jest ich notowanie i zgłaszanie jasnych, pojedynczych pomysłów w odpowiedniej chwili.

6) PREZENTUJEMY POMYSŁY JASNO I ZWIĘZLE

Krótki opis pomysłu sprzyja uchwyceniu istotnych spraw, które mogą zaginać w potoku słów. Zgłaszamy pomysł w formie nadającej się do zapisania.

7) REZYGNUJEMY Z AUTORSTWA POMYSŁÓW

Pomysły są własnością grupy.

Temat (problem) podstawowy naszej sesji burzy mózgów:

Możliwe działania lokalnych grup antykorupcyjnych – czyli co można (z)robić ?

Działania Lokalnych Grup

Działania można podzielić na takie, które mają na celu edukowanie i informowanie o zjawisku korupcji, jego skutkach, możliwościach przeciwdziałania, tym samym dążąc do obniżenia przyzwolenia społecznego na to zjawisko oraz na działania, których celem jest nadzorowanie zachowań władz publicznych oraz interwencja w przypadku sytuacji korupcyjnych.

3. Działania edukacyjne i informacyjne

Kampania edukacyjna

Edukacja antykorupcyjna jest zadaniem długofalowym. W związku z tym dobrze jest zaplanować działania. Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii edukacyjnej pozwoli na konsekwentne działania i widoczne efekty. Planując kampanię warto zastanowić się, jaki jest cel kampanii, w jakim okresie chcemy ją przeprowadzić, kto jest odbiorcą kampanii, jakie istnieją możliwości dotarcia do odbiorcy, jak i zasoby, którymi grupa dysponuje. Oto przykład kampanii edukacyjnej zaproponowanej przez Wiesława Beka z Lubaczowa:

ANTYKORUPCYJNA KAMPANIA EDUKACYJNA „MOJA GMINA – STREFĄ WOLNĄ OD KORUPCJI”

CELE

Wzrost świadomości mieszkańców gminy nt. korupcji oraz umiejętności kontroli obszarów życia zbiorowego podatnych na korupcję. Podniesienie aktywności obywatelskiej w budowaniu tam dla korupcji.

CELE SZCZEGÓŁOWE

Przeszkolenie 20 osób z zakresu przepisów antykorupcyjnych, samorządowych, dostępu do informacji. – Opracowanie szczegółowego programu akcji monitoringu działalności samorządu gminnego (udział w sesjach, przetargach, sprawdzanie obowiązków publikacji danych majątkowych radnych i urzędników w Biuletynie Informacji Publicznej). – Organizacja publicznej debaty nt. korupcji z udziałem ekspertów, samorządowców, przedstawicieli organizacji pozarządowych.

CZAS I ZASIĘG

Miasto Lubaczów, powiat lubaczowski (konferencja, publikacje).

Maj – czerwiec (połączenie z kampanią przed referendum akcesyjnym ze wskazaniem na sposoby radzenia sobie ze zjawiskiem korupcji w UE). Kontynuacja działalności w następnych miesiącach.

ODBIORCY

Środowisko emerytów, rencistów i kombatantów (ludzie z doświadczeniem, dysponujący czasem, gotowi do wypełnienia wolnego czasu pożyteczną działalnością publiczną). Niektóre działania

(publikacje, konferencja) obliczone są na zainteresowanie szerszej grupy mieszkańców miasta.

HASŁO: „MOJA GMINA – STREFĄ WOLNĄ OD KORUPCJI”

– Zaprojektowanie graficznego znaku kampanii (np. przekreślona grubym znakiem X ręka z kopertą). Znak graficzny mógłby być „przyznawany” różnym gminnym instytucjom, które objęte zostałyby społecznym monitoringiem i jego wyniki wskazywałyby je jako „strefy wolne od łapówek”.

KANAŁY PRZEKAZU

– List skierowany do organizacji emeryckich i kombatanckich z propozycją zorganizowania spotkania w sprawie akcji antykorupcyjnej.

– Spotkanie informacyjne z zainteresowanymi środowiskami.

– Ukonstytuowanie się grupy antykorupcyjnej – przeprowadzenie szkolenia z zakresu przepisów samorządowych, antykorupcyjnych, dostępu do informacji.

– Opracowanie ulotki „masz prawo wiedzieć” o podstawowych uprawnieniach obywatela do informacji nt. działań władzy publicznej.

– Zorganizowanie konferencji nt. korupcji i sposobów walki z tym zjawiskiem.

– Opracowanie regulaminu i trybu przyznawania instytucjom publicznym plakietki „SWOK” (strefa wolna od korupcji).

ZASOBY

Biuro Porad Obywatelskich – trzyletnie doświadczenie w poradnictwie, zasoby ulotek z serii „Poznaj swoje prawa”, wolontariusze (doświadczenie samorządowe, ukończone szkolenia: Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Prawa Człowieka, z umiejętności doradczych, z zakresu mediacji, Szkoła Trenerów Organizacji Pozarządowych, uczestniczą w szkoleniu antykorupcyjnym Fundacji im. Stefana Batorego).

Lokal wyposażony w telefony, fax, komputer z dostępem do internetu.

Wiesław Bek, Lubaczów

Lekcje antykorupcyjne w szkołach

Antykorupcyjne działania edukacyjne są przez liderów przede wszystkim pojmowane jako praca z dziećmi i młodzieżą. Jednym z działań często podejmowanym przez grupy lokalne jest przeprowa-

dzenie w szkołach lekcji antykorupcyjnych. Lekcje te są prowadzone według scenariuszy lekcyjnych opracowanych przez Centrum Edukacji Obywatelskiej we współpracy z Programem „Przeciw Korupcji”. Scenariusze obejmują trzy zestawy lekcyjne dla gimnazjów i trzy dla liceów oraz specjalne instrukcje dla nauczycieli. Pliki ze scenariuszami do ściągnięcia znajdują się na stronie http://www.ceo.org.pl/przeciw_korupcji/index.htm.

Oto fragment lekcji:

FRAGMENT SCENARIUSZA zajęć dla szkół ponadgimnazjalnych
Autorzy: Alicja Pacewicz i Tomasz Merta, Centrum Edukacji Obywatelskiej

Z ŻYCIA WZIĘTE

W kilkusobowych grupach zastanówcie się, w których z poniżej przedstawionych przypadków doszło do korupcji. Każdy przykład oznaczcie odpowiednią literą: K – gdy uznacie, że macie do czynienia z korupcją, N – kiedy jesteście pewni, że nie doszło do korupcji, ? – jeżeli macie wątpliwości, jak ocenić daną sytuację.

A. Janek powiedział konduktorowi w pociągu, że nie zdążył kupić biletu w kasie na stacji. Konduktor zaproponował, że weźmie od niego za przejazd tylko połowę obowiązującej ceny biletu (ale bez jego wypisywania).

B. Firma „Jasna Przyszłość”, uczestnicząca w przetargu, który ma rozstrzygnąć, kto otrzyma zamówienie na budowę szkoły, ofiarowała członkom komisji telefony komórkowe. Jak wyjaśniła, chciała ułatwić im pracę.

C. Gdy Hanka R. nie zdała egzaminu na prawo jazdy, instruktor powiedział jej, że za niewygórowaną opłatę może uzyskać prawo jazdy, bez konieczności powtórzenia egzaminu.

D. Na zakończenie roku szkolnego klasa IIb ofiarowała swej wychowawczyni bukiet kwiatów.

E. Matka Barbary C. zachorowała i znalazła się w szpitalu. Córka, prosząc pielęgniarkę, by w czasie swojego dyżuru szczególnie troskliwie zajęła się matką, wręczyła jej 100 złotych.

F. Dyrektorem muzeum regionalnego, dla którego organem prowadzącym jest województwo, został siostrzeniec marszałka sejmiku wojewódzkiego.

G. Beata S. umówiła się z firmą budowlaną „Zaradność”, że jeżeli firma sfinansuje jej kampanię wyborczą do rady gminy, to ona później pomoże w zdobyciu dla tego przedsiębiorstwa atrakcyjnych zamówień na budowę gminnych szkół i innych budynków.

H. Urzędnicy z urzędu wojewódzkiego umówili się z kelnerem, że dostaną od niego rachunek na kwotę dwa razy większą od rzeczywistego zamówienia.

I. Sędzia został zaproszony na kolację do eleganckiej restauracji przez Henryka J., biznesmena oskarżonego o poważne przestępstwo podatkowe. Aby nie zostać rozpoznany, sędzia założył na ten wieczór ciemne okulary.

J. Członkowie zarządu spółki akcyjnej, którzy podpisali wieloletni kontrakt na dostawę surowców wartości dziesięciu milionów złotych, otrzymali od kontrahenta kosztowne prezenty.

Porównajcie swoje odpowiedzi na forum klasy. Które z analizowanych sytuacji wzbudziły największe wątpliwości? Co łączy wszystkie te przypadki, które uznaliście za przejawy korupcji?

Aby móc przeprowadzić lekcję w szkole należy skontaktować się z kuratorem lub dyrektorem szkoły, warto w przygotowaniu zaangażować nauczycieli, którzy następnie sami już mogą przeprowadzić takie lekcje. Należy też sprawdzić w Centrum Edukacji Obywatelskiej, czy na terenie, na którym działa grupa nie pracuje nauczyciel, który został już przeszkolony przez CEO. Od września 2003 roku nauczanie o korupcji i jej przeciwdziałaniu zostało wpisane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu do „podstawy programowej kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół”.
http://www.ceo.org.pl/przeciw_korupcji/prawo/menis_podstawa.htm.

Lekcje prowadzą sami członkowie grupy lub wspólnie z nauczycielem np. „Wiedzy o społeczeństwie”. W ramach lekcji proponowane są happeningi antykorupcyjne.

W ramach akcji „Młodzi przeciw korupcji” w Gimnazjum nr 2 w Pieszku podjęto następujące działania:

- akcja plakatowa w szkole
- akcja plakatowa w mieście

- wizyty w Urzędzie Miasta i Gminy w Piszcu, na Komendzie Policji, w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej
- manifestacja antykorupcyjna
- konkurs na ulotkę o tematyce antykorupcyjnej
- sprzedaż pocztówek o tematyce antykorupcyjnej – z zysków zakupiony został magnetowid
- debata antykorupcyjna z udziałem rodziców i przedstawicieli władz
- przedstawienie dla rodziców klasy III.

Fragment artykułu z Gazety Olsztyńskiej:
 Pierwszym efektem pracy młodzieży było rozwieszenie na miejskich słupach ogłoszeniowych dziesiątków plakatów krytykujących wszelkie przejawy korupcji. Przez kilka dni przechodniów szokowały hasła umieszczone na ogromnych afiszach. »Tylko półgłówki dają i biorą łapówki« oraz »Zamiast łapówki idź kup dzieciom karkówki«.

Spotkania i konkursy dla młodzieży

Poza działaniami na terenie szkoły można zorganizować dla młodzieży serię konkursów o tematyce antykorupcyjnej i spotkań z osobami pełniącymi funkcję zaufania publicznego. Aby takie zadanie odniosło sukces trzeba nawiązać współpracę z kuratorem lub dyrektorami szkół, warto zaangażować nauczycieli, lokalny Dom Kultury. Przed ogłoszeniem konkursu lub spotkaniem warto młodzież zaznajomić z tematem przeprowadzając krótką dyskusję na temat tego, czym jest korupcja. Efektem konkursu może być publikacja z nagrodzonymi pracami.

Przykład tego typu działań z Dębicy:

Lokalna Grupa Obywatelska w Dębicy skoncentrowała swoje działania m.in. na edukacji młodzieży szkół ponadgimnazjalnych. W tym celu z końcem maja 2002 r. wystosowano pismo do dyrekcji wszystkich szkół średnich z terenu powiatu dębickiego z informacją o istnieniu Dębickiej Grupy Antykorupcyjnej, zaproszeniem do udziału w konkursie wakacyjnym – literackim i plastycznym nt. „Moje spotkanie z korupcją” i „Jak chciałbym/chciałabym zwalczać korupcję” oraz z propozycją zorganizowania spotkań dyskusyjnych nt. występowania zjawisk korupcyjnych. Na tę

propozycję nie było żadnej reakcji. Następną próbę nawiązania kontaktu ze szkołami podjęto w połowie lutego 2003 r., a więc po wakacjach, po kampanii wyborczej do samorządu terytorialnego (jesień 2002 r.), po świętach i po feriach zimowych. Jednocześnie pismo zostało przekazane do wiadomości Dyrekcji Wydziału Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki Starostwa Powiatowego w Dębicy. Tym razem reakcja była szybka i pozytywna. Pierwsze zaproszenie na spotkanie z młodzieżą otrzymaliśmy z Liceum Ogólnokształcącego w Jodłowej. Spotkanie odbyło się 12 marca 2003 r. W spotkaniu uczestniczyli uczniowie klas III LO ~ 50 osób. Spotkanie pierwotnie zaplanowane na jedną godzinę lekcyjną przedłużyło się o następną i zakończyło zapowiedzią kolejnego spotkania w najbliższej przyszłości, do którego faktycznie doszło w maju. Następne spotkanie odbyło się w Zespole Szkół Ekonomicznych w Dębicy 18 marca 2003 r. W spotkaniu uczestniczyła młodzież działająca w szkolnym klubie „Euro-Ekonomik” ~ 50 uczniów, a także opiekunka klubu i pani wicedyrektor ZSE. Młodzież podawała przykłady występowania korupcji m.in. w służbie zdrowia, w transporcie pasażerskim (PKP), jako przykład korupcyjogennych przepisów podawano nadmierną liczbę koncesji. Fragment spotkania relacjonowany był w lokalnej telewizji, a krótki opis ze zdjęciem wykonanym przez jednego z uczniów ukazał się w lokalnej prasie. Kolejne spotkania odbyły się 25 marca 2003 r. w Zespole Szkół Zawodowych w Pustkowie Osiedlu: z uczniami klas IV LO, w którym udział wzięło 18 osób i z uczniami klasy V Technikum – udział wzięło 26 osób. Młodzież podczas dyskusji wyrażała opinię, że korupcja w Polsce jest bardzo rozpowszechniona i nie ma sposobu na zwalczenie tej patologii; jako przykłady podawano „kupowanie” prawa jazdy, sposoby dostawiania się na studia, traktowanie pacjentów przez lekarzy. W lutym 2004 r. odbyły się dwa spotkania z młodzieżą Zespołu Szkół Nr 2 w Dębicy, w których uczestniczyło ponad 50 uczniów. Na zakończenie tych spotkań we wszystkich szkołach zostawiliśmy komplet zeszytów „Ściągawka z demokracji – Obywatelski Poradnik Antykorupcyjny” informując młodzież, że materiały te będą dostępne w bibliotece szkolnej. Wszyscy uczestnicy spotkań otrzymali ulotki dotyczące Programu Przeciwdziałania Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego i dotyczące działalności Dębickiej Grupy Antykorupcyjnej. 29 maja 2003 r. grupa ta zorganizowała spotkanie edukacyjne nt. „Jak możemy i jak powinniśmy przeciwdziałać korupcji”. Spotkanie odbyło się w sali wido-

wiskowej Domu Kultury „Śnieżka” w Dębicy i uczestniczyło w nim ponad 100 osób. Do udziału w spotkaniu zaproszono lokalnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, tj. Prezesa Sądu Rejonowego, Prokuratora Powiatowego i Komendanta Powiatowej Policji. Najwięcej trudności sprawiało uzgodnienie terminu spotkania, który odpowiadałby wszystkim uczestnikom i możliwe byłoby wynajęcie sali w tym terminie. W efekcie żmudnych ustaleń w spotkaniu udział wzięli sędzia Sądu Rejonowego w Tarnowie i przedstawiciel Komendy Powiatowej Policji w Dębicy, a także dziennikarze z lokalnej prasy i telewizji oraz młodzież, w tym uczniowie – uczestnicy i laureaci konkursu, szczególnie z Miejskiego Gimnazjum Nr 4 w Dębicy. Podczas bardzo interesującej dyskusji nt. szkodliwości występowania korupcji i systemu prawnego, jaki obowiązuje w tym zakresie, młodzież wyrażała swe oburzenie na bezkarność przestępców i opieszałość wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem młodzieży kary stosowane wobec aferzystów korupcyjnych są zbyt niskie w stosunku do korzyści, majątku, jaki potrafią zdobyć przestępcy w wyniku korupcyjnych działań. Spotkanie edukacyjne połączone było z promocją albumu „MŁODZIEŻ PRZECIWI KORUPCJI” zawierającego m.in. prace nadesłane na konkurs zorganizowany przez Dębicką Grupę Antykorupcyjną w 2002 r. i wszyscy uczestnicy spotkania otrzymali albumy.

Maria Mazur, Dębica

Debate antykorupcyjna

Dobrym sposobem na zainteresowanie lokalnej społeczności tematem korupcji i na zaistnienie grupy w swoim środowisku lokalnym jest zorganizowanie debaty dotyczącej np. regulacji prawnych przeciwdziałających korupcji, kosztów korupcji, możliwości przeciwdziałania.

Lokalna Grupa Obywatelska w Oławie: Debate – Korupcja w życiu codziennym

Przygotowanie.

Analiza zasobów „ludzkich” – czyli rozeznanie wśród miejscowych działaczy społecznych, którzy często występują na forum publicznym, cieszą się szacunkiem społeczności lokalnej i mają

sporo do powiedzenia. Starłam się, aby osoby biorące udział w panelu były przedstawicielami różnych opcji politycznych. Po wyselekcjonowaniu takich przedstawicieli i zdobyciu do nich namiarów, umówiłam się z każdym z nich na rozmowę. Moje kontakty z nimi od początku charakteryzowały się dość ciepłym, otwartym i przyjaznym klimatem. W każdej rozmowie starałam się być miłą, uprzejmą oraz wnieść element osobistej sympatii i szacunku do mojego rozmówcy. Starłam się jednak nie przekroczyć pewnej granicy dobrego smaku. Każdemu z uczestników panelu dostarczyłam materiały związane z tematem debaty – biuletyn „Korupcja w życiu codziennym”, „Model Przejrzystej Gminy”.

Załatwienie sali w starostwie – dzięki uprzejmości jednego z uczestników panelu (radnego Rady Powiatu) – nieodpłatnie udostępniono salę (wraz z obsługą audio).

Kilka tygodni przed debatą spowodowałam, aby zaproszono mnie do lokalnego radia BOSS w celu przeprowadzenia ze mną wywiadu dotyczącego debaty o korupcji oraz działalności lokalnej grupy antykorupcyjnej.

Wydrukowanie zaproszeń, biuletynu, plakatów, ulotek oraz załatwienie znaczków antykorupcyjnych „Nie biorę”, zorganizowanie poczęstunku, zamieszczenie informacji w prasie lokalnej, telewizji kablowej.

Zaproszenie prasy lokalnej, telewizji kablowej i lokalnego radia BOSS.

Przy pomocy i współudziale członków zawiązującego się Stowarzyszenia Obywatelskiego – ŁAD zaproszenie pani Grażyny Kopińskiej – dyrektora Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego.

W debacie prócz zaproszonych gości – przedstawicieli władz miasta, poszczególnych ugrupowań politycznych, wzięli udział również przedstawiciele naszej społeczności, w tym duża grupa młodzieży.

Lokalna telewizja kablowa zaprosiła panią dyrektor Grażynę Kopińską do udzielenia wywiadu, który wielokrotnie pokazywano w czasie największej oglądalności.

Po debacie zostały zamieszczone w lokalnej prasie podziękowania dla uczestników panelu oraz osób pomagających w organizacji debaty.

Krystyna Wojdyła

Grupa obywatelska w Krakowie zorganizowała kilka debat, m.in. na temat kosztów korupcji.

Lokalna Grupa Obywatelska w Krakowie „Dialog Obywatelski”

Od października 2003 r. do maja 2004 r. Grupa „Dialog Obywatelski” realizowała w Krakowie i w Małopolsce program antykorupcyjny „Wiedzieć, by nie dać”, współfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego (Program Edukacji Prawnej) i Fundacji Kobiecej eFka. W ramach realizacji programu odbyło się kilka spotkań. 7 listopada 2003 r. odbyła się konferencja prasowa inauguracyjna działalności programu antykorupcyjnego „Wiedzieć, by nie dać”. Poprowadziła ją liderka Grupy „Dialog Obywatelski”, Sonia Szczepańska. Pokłosiem konferencji były dwa artykuły w „Dzienniku Polskim” (8.11.2003) pt. „Dialog o korupcji” oraz w „Gazecie Krakowskiej” (8-9.11.2003) pt. „Rozmowa dnia – Przeciw korupcji”, jak również relacje radiowe w rozgłośniach małopolskich. Podczas kolejnych spotkań zajęto się następującymi tematami: „Samorząd lokalny, a obszary korupcjogenne”, „Poznaj swoje prawa w urzędzie”, „Model przejrzystej gminy”, „Prawo do informacji”, „Przeciwdziałanie korupcji w Szwecji”, „Krakowskie rozmowy o korupcji.” We wszystkich spotkaniach programu „Wiedzieć, by nie dać” udział wzięło ok. 120 osób reprezentujących różne środowiska społeczności Małopolski. Program przyczynił się do edukacji prawnej krakowian w zakresie istniejących narzędzi prawnych przeciwdziałania korupcji w samorządzie lokalnym przez dostarczenie wiedzy na ten temat, uwiarygodnienie narzędzi prawnych jako skutecznych w przeciwdziałaniu korupcji, wyjaśnienie prawnych i politycznych zasad działania samorządu lokalnego, upowszechnienie wiedzy nt. praw wspólnoty samorządowej. Sprzyjał również kształtowaniu w społeczności lokalnej postaw antykorupcyjnych, aktywizacji lokalnego środowiska wokół idei przejrzystości samorządu krakowskiego, stworzeniu przestrzeni do dyskusji o przeciwdziałaniu korupcji w samorządzie lokalnym.

W ramach działania programu przygotowano ulotki informacyjne o programie i o Grupie „Dialog Obywatelski”. Realizacja programu przyczyniła się do wzmocnienia Grupy, która współpracowała z wieloma osobami, zainteresowanymi problematyką antykorupcyjną, również tymi, które skierowane zostały do Grupy poprzez informacje z Fundacji im. Stefana Batorego

Sonia Szczepańska, Kraków

Natomiast w Lubaczowie odbyła się debata dotycząca skuteczności zwalczania korupcji.

Warto tu zwrócić uwagę na spektrum osób zaproszonych oraz na przygotowania do debaty.

Obywatelska Liga Antykorupcyjna w Lubaczowie zorganizowała debatę „Czy można skutecznie pozbyć się korupcji”. W dyskusji panelowej prowadzonej przez lidera grupy antykorupcyjnej wzięła udział Grażyna Kopińska – dyrektor Programu Przeciw Korupcji, prezes Sądu Rejonowego w Lubaczowie Elżbieta Grzeczka, starosta lubaczowski Józef Michalik, szef prokuratury rejonowej Jan Michalczyzyn, proboszcz Stanisław Kociotek, wicekurator podkarpacki Mirosław Karapyta, dziennikarz „Rzeczpospolitej” Józef Matusz. Na debatę zaproszono wszystkich radnych, wójtów i burmistrzów z powiatu lubaczowskiego, przedsiębiorców, przedstawicieli instytucji i urzędów, młodzież ze starszych klas szkół średnich. Wysłano ok. 300 zaproszeń, wolontariusze rozkleili w mieście kilkadziesiąt plakatów, nad wejściem do miejskiego ośrodka kultury zawieszono baner informujący o debacie. Z zaproszenia skorzystało kilkadziesiąt osób (w tym czterech radnych). Reprezentanci wymiaru sprawiedliwości zapewniali, że dotychczas nie było przypadków zgłoszeń ani postępowania procesowego wobec sprawców przestępstw korupcyjnych. Prezes sądu i prokurator zdają sobie jednak sprawę, że brak wdrożonych postępowań wcale nie świadczy o tym, że lokalne życie publiczne wolne jest od choroby korupcji, nepotyzmu, płatnej protekcji, ale raczej o tym, że obie strony uczestniczące w tym procedurze nie są zainteresowane w jego ujawnianiu czerpiąc z tego korzyści. Przedstawiciel biskupa zamojsko-lubaczowskiego ks. Stanisław Kociotek skupił się na moralnym wymiarze korupcji jako grzechu, który obciąża sumienia uczestników tego proceduru. O roli wolnych mediów w tropieniu i piętnowaniu zjawisk korupcyjnych mówił Józef Matusz – dziennikarz „Rzeczpospolitej”. Grażyna Kopińska zdefiniowała pojęcie zjawiska korupcji i poinformowała o działaniach podejmowanych przez Program Przeciw Korupcji na rzecz przejrzystości życia publicznego. W części dyskusyjnej spotkania aktywnie brała udział miejscowa młodzież zadając uczestnikom panelu szereg bardzo konkretnych i dociekliwych pytań świadczących o dużej wrażliwości na zło, ale też i bezradności wobec zjawiska korupcji. Uczestnicy spotkania nie wypracowali jednoznacznej, prostej recepty na oczyszczenie życia publicznego z korupcji, ale zgodzili

się, że minimalny program walki z tą patologią to postanowienie, że samemu nie bierze się w tym udziału oraz domaganie się od lokalnych struktur władzy zachowania standardów przejrzystości w ich działaniu.

Wiesław Bek, Lubaczów

Materiały do przygotowania debaty są dostępne m.in. na stronie: <http://www.batory.org.pl/korupcja>

Podstawowe informacje prawne dotyczące korupcji można znaleźć w informatorze prawnym: „Czym jest korupcja?” opracowanym przez Małgorzatę Wypych z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Badania

Dobrym punktem wyjścia do zorganizowania debaty w środowisku lokalnym nt. korupcji może być przeprowadzenie badania ankietowego. Należy pamiętać, że badanie ankietowe jest środkiem do realizacji konkretnego celu, a nie celem samym w sobie. Grupa powinna zadać sobie najpierw pytanie, w jakim celu chce realizować ankietę, czego chce się dowiedzieć, od kogo chce zdobyć te informacje, w jaki sposób i co będzie rezultatem przeprowadzonych badań.

Przygotowanie badania – Cezary Trutkowski

Formułowanie pytań badawczych

Najpierw wypisz kilka głównych, generalnych pytań, które sobie zadajesz. Na przykład: – *Czy w moim urzędzie gminy istnieje korupcja?* – *Czy ludzie mieszkający w moim mieście mają jakiegokolwiek doświadczenia dotyczące korupcji?* – *Jakie jest nastawienie urzędników względem korupcji?*

Zastanów się, kogo musisz zapytać, aby uzyskać odpowiedzi na postawione przed chwilą pytania. Na przykład: – *Czy w moim urzędzie gminy istnieje korupcja?* Zapytaj: obywateli, urzędników, radnych, dziennikarzy itp. – *Czy ludzie mieszkający w moim mieście mają jakiegokolwiek doświadczenia dotyczące korupcji?* Zapytaj: obywateli.

– Jakie jest nastawienie urzędników względem korupcji? Zapytaj: urzędników... i obywateli, prasę itd.

Dalsze informacje dotyczące określania sposobu realizacji, opracowania kwestionariusza, formułowania pytań, przeprowadzenia badania itd. można znaleźć w:

Daniłowicz, P., Z. Sawiński, F. Sztabiński, P.B. Sztabiński, A.P. Wejland „Podręcznik socjologicznych badań ankietowych”; Wydawnictwo IFiS PAN 1992

Mangione, T.W., „Ankietowanie pocztowe w badaniach marketingowych i socjologicznych”; Wydawnictwo Naukowe PWN 1999

Można też wykorzystać w publikacjach wyniki badań przeprowadzonych przez Program Przeciw Korupcji dostępnych na stronie: <http://www.batory.org.pl/korupcja>

Propagowanie modelowych rozwiązań

Edukować w dziedzinie przeciwdziałania korupcji można przez propagowanie modelowych rozwiązań, takich jak zawarty w tej publikacji model „Przejrzystej Gminy” stworzony przez Andrzeja Szeniawskiego i prof. dr hab. Grażynę Prawelską-Skrzypek (patrz rozdział VIII „Model Przejrzystej Gminy”). Kwestionariusz załączony do modelu pozwala ocenić, w których obszarach dana gmina odbiega od wzoru przejrzystości. Aby zrealizować to zadanie należy zapoznać się z treścią modelu, przeprowadzić ocenę gminy używając załączonego kwestionariusza, zainteresować wynikami oceny lokalne media, doprowadzić do opublikowania tej oceny w prasie, następnie można pójść do władz gminy i zaproponować wspólną pracę nad wdrażaniem poszczególnych zasad z modelu. Natomiast można też od początku propagować model we współpracy z władzami gminy.

Również wzór modelowego działania przedstawiony jest w publikacji „Przejrzysta gmina. Modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin” opracowana przez Andrzeja Szeniawskiego na potrzeby projektu „Przejrzysta gmina” realizowanego przez Stowarzyszenie Asocjacje dostępny na stronie internetowej: <http://www.batory.org.pl/korupcja>

Publikacje w prasie

Systematyczny kontakt z prasą jest bardzo ważnym sposobem działań grupy. Może to polegać na przesyłaniu notatek prasowych dotyczących tematyki korupcyjnej do gazety, jak również na ścisłej

współpracy, w ramach której raz w tygodniu w gazecie będzie ukazywała się kolumna dotycząca spraw przejrzystości. Można tam zamieszczać fragmenty takich publikacji, jak Obywatelski Poradnik Antykorupcyjny „Ściągawki z Demokracji” czy też „Ściągawka dla radnego”. Ściągawki dostępne na stronie: <http://www.batory.org.pl/korupcja>

Można też napisać własny artykuł. Oto przykład fragmentu artykułu napisanego do prasy przez jednego z liderów:

Fragment artykułu OŚMIORNICZKI – Rysiek Skrzypiec

Uwagę opinii publicznej zaprzęta tzw. afera Rywina. Jak celnie zauważa Stefan Bratkowski w swoim cotygodniowym felietonie „Z boku” („Plus-Minus” 15.02.2003 r. – dodatek do „ Rzeczpospolitej”) – tę przypadłość naszego życia publicznego trzeba wiązać z różnorodnymi „ośmiornicami”, które tworzone są przez siatki krewnych i znajomych obsiadających intratne stanowiska, prowadzących powiązane ze sobą interesy. Jednak z punktu widzenia członka lokalnej społeczności za groźniejsze należy uznać macki lokalnych układów oplatających instytucje państwa, samorządu i społeczeństwa w tzw. Polsce lokalnej. (...)

Obcinać macki

Jeżeli zatem, jedynym celem istnienia instytucji samorządu lokalnego jest ułatwianie „ośmiorniczkom” czerpania pełnymi garściami z publicznych zasobów, to wolałbym nie mieć kontaktów z taką władzą.

Czy taki właśnie kształt samorządu ustanowiły reformy administracyjne, jakie przeprowadzono w Polsce po 1989 r.? Aż ciśnie się na usta pytanie, czy zasady demokratycznego państwa prawa, zapisane w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, nie obowiązują w samorządzie gminnym?

Cóż jednak możemy zrobić?

W ogłoszonym na łamach dziennika „Rzeczpospolita” (13 lutego 2003 r.) artykule zatytułowanym „Samorząd 2002 – obywatelski czy partyjny?”, senator Zbigniew Romaszewski postuluje podjęcie działań na zmierzających do: 1) budowy samorządów bezpartyjnych; 2) odbiurokratyzowania samorządu i wzmocnienia instytucji kontrolnych; 3) nadania samorządowi charakteru prospołecznego i wzmocnienia współpracy samorządu z wolontariatem przy realizacji zadań lokalnych.

Te działania z pewnością przyczynią się do obciążenia wszelkich macek, które już usidliły szereg instytucji państwa, samorządu i społeczeństwa. Konieczne jednak wydaje się podjęcie inicjatyw innego typu. Przede wszystkim wprowadzenie mechanizmów pozwalających na okresowe „wietrzenie” urzędów, co w znaczący sposób poprawia atmosferę i przerywa niektóre powiązania. Mam tu na myśli przede wszystkim wprowadzenie jednokrotnej możliwości ponownego wyboru danego kandydata na funkcję prezydenta miasta, burmistrza, wójta gminy. Konstytucja RP w art. 127 pkt 1 przewiduje takie rozwiązanie w stosunku do funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej, dlatego w przypadku władz municypalnych postanowiono inaczej, skoro sposób wyboru jest podobny?

Mam także na myśli obligatoryjne szkolenia dla nowych radnych z zakresu podstaw prawa i administracji, zanim po raz pierwszy zasiądą w ławach rad, co z pewnością przyczyni się zarówno do podniesienia jakości stanowionego prawa lokalnego i tym samym zaoszczędzi skarg kierowanych do organów nadzoru, kwestionujących przegłosowane uchwały, ale także do samego funkcjonowania tych ciał. Za symptomatyczną należy uznać decyzję radnych gminy Kobiór, którzy na jednej z ostatnich sesji, w swojej nieświadomości, podjęli uchwałę o rozwiązaniu rady i dopiero przytomna interwencja sekretarza gminy pozwoliła rozwiązać zaistniały problem.

Kolejny mój postulat, aby częściej korzystać z art. 96 ustawy samorządowej i rozwiązywać te jednostki samorządu terytorialnego, które naruszają zasady demokratycznego państwa prawa, tylko z pozoru kłóci się z konstytucyjną zasadą pomocniczości, skoro ta rozumiana i stosowana jest opacznie, czyli odgórnie, z rzadka jedynie dochodząc do poziomu zorganizowanych obywateli, a prawie w ogóle do jednostek.

Pisanie listów otwartych do prasy jest również metodą na poinformowanie społeczności lokalnej o działaniach władz.

Porady prawne

Tego typu działania wymagają obecności w grupie prawnika i są ułatwione, jeżeli grupa jest tworzona np. przy Biurze Porad Obywatelskich. Można również we współpracy z mediami stworzyć punkt porad – członek grupy, najlepiej prawnik, ustala dyżury w redakcji gazety, gdzie jest obecny w określone dni i odpowiada telefonicznie na wątpli-

wości czytelników. W skomplikowanych sprawach grupa może liczyć też na pomoc prawnika pracującego dla Programu Przeciw Korupcji.

Adresy Biur Porad Obywatelskich są dostępne na stronie: <http://www.zbpo.org.pl/page/pl/>

Adresy Uniwersyteckich Poradni Prawnych są dostępne na stronie: <http://www.fupp.org.pl/>

4. Działania monitorujące i interwencyjne

Dostęp do informacji publicznej

Kwestie związane z dostępem do informacji publicznej zamieszczone są w rozdziale VII.2.

Jednym z przykładów działań jest monitorowanie dostępu do informacji publicznej.

Warszawska Grupa Obywatelska

Monitorowanie dostępu do informacji było pierwszym projektem Grupy i zostało zrealizowane pod koniec 2001 i na początku 2002 r. Czas realizacji miał istotne znaczenie dla otrzymanych wyników – z powodu wejścia w życie *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* (z dniem 1 stycznia 2002). Mieliśmy zatem okazję dowiedzieć się, jak wyglądał dostęp do informacji przed i po wprowadzeniu tej regulacji.

Ze względu na skomplikowany podział administracyjny Miasta Stołecznego Warszawa, obowiązujący do jesieni 2002 roku, Grupa musiała dokonać wyboru jednej z warszawskich gmin i zdecydowała o monitorowaniu Gminy Warszawa-Centrum.

Jeszcze przed wejściem w życie *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* wiele informacji i dokumentów można było znaleźć w internecie na stronie Gminy Warszawa-Centrum. Był tam zamieszczony skład zarządu, nazwiska radnych, składy poszczególnych komisji, podział na kluby oraz zapewniony dostęp do większości uchwał, również z wcześniejszych lat.

Jednocześnie brakowało niektórych podstawowych danych, np. informacji o siedzibie Biura Rady Gminy, do którego można było zdobyć tylko adres korespondencyjny na skrytkę pocztową. Niemożliwe było także otrzymanie dokumentów w wersji elektronicznej. Dzięki poczcie elektronicznej można jednak było uzyskać

adres biura Rady Gminy. Posiadając ten adres można było udać się po potrzebne dokumenty, oczywiście takie, których nie było w internecie – np. ostatni podpisany protokół z sesji Rady. Doświadczenia naszej Grupy pokazały istotną różnicę w łatwości dostępu do takiego dokumentu w różnych okresach.

W 2001, czyli przed wejściem w życie *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, nie można było otrzymać protokołu „na wynos” bez przejścia wcześniejszej procedury. Po pierwsze trzeba było napisać podanie do Przewodniczącego Rady Gminy Warszawa-Centrum. To oczywiście nie stanowiło żadnego problemu, podanie można było napisać odręcznie na miejscu, ale zgodę otrzymać dopiero, gdy był on obecny.

Tu nasuwał się nam komentarz dotyczący istoty takiej interpretacji zasady dostępu do informacji. Wychodziliśmy bowiem z założenia, że chociaż wspomniana wcześniej Ustawa jeszcze nie obowiązywała, jednak z innych przepisów wynikały obowiązki udostępniania dokumentów. Tymczasem, stawianie nawet tak drobnej przeszkody przy uzyskiwaniu protokołów z posiedzeń Rady Gminy stanowić mogło poważną trudność dla zainteresowanych obywateli. Większość z nich bowiem, z racji zaangażowania zawodowego, mogła odwiedzić Biuro Rady Gminy po godzinie 17.00 w poniedziałek, kiedy urząd jest dłużej czynny lub zaraz po 8.00 w inny dzień tygodnia. Przy takiej procedurze nie byli oni w stanie zakończyć sprawy w ciągu jednego dnia i aby odebrać kopię protokołu musieli przyjść ponownie. Oczywiście z wszelkimi dokumentami można było zapoznać się na miejscu, co jednak nie rozwiązywało problemu ograniczeń wynikających z braku czasu.

Po wejściu w życie *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* w Biurze Rady Gminy Warszawa-Centrum podania nie były wymagane. Cała wizyta w urzędzie trwała już tylko kilka minut. Ustawa dosyć wcześnie, przynajmniej w tej dziedzinie, była znana urzędnikom i działała.

*Aretha Wasilewska-Gregorowicz, Katarzyna Batko-Tołuć
Warszawska Grupa Lokalna*

tekst dostępny na stronie: <http://www.batory.org.pl/korupcja>

Działaniami na rzecz dostępu do informacji zajmowała się również grupa w Nowej Soli.

Grupa z Nowej Soli

Plan działań grupy lokalnej sprawdzającej dostępność różnych zbiorów informacji zgromadzonych w urzędzie gminy.

Pierwszym zbiorem, którego dostępność należy sprawdzić jest protokół obrad (wraz z wszystkimi załącznikami) rady gminy.

W następnej kolejności należy sprawdzić dostępność protokołów komisji rady (w szczególności protokół komisji rewizyjnej).

Kolejnym sprawdzanym zbiorem jest protokół obrad zarządu gminy (również z załącznikami).

W tym przypadku w odniesieniu do niektórych informacji zawartych w protokole powinna nastąpić odmowa udostępnienia, ze wskazaniem na przepis, który zabrania udostępnienia.

Można sprawdzić również wykaz nałożonych kar z zakresu ochrony środowiska (np. za samowolne wycięcie drzew).

Organ gminy wydający decyzję „o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” winien ogłaszać o rozpoczęciu ww. postępowania w trzech miejscach: w siedzibie organu, w pobliżu planowanego przedsięwzięcia, na stronie internetowej organu, jeśli organ taką stronę posiada. W gminie winna znajdować się dokumentacja z przeprowadzonych w tym zakresie działań.

Sprawdzeniu można poddać zbiór informacji (z bieżącego roku) o podmiotach (organizacje pozarządowe) korzystających z pomocy gminy.

Szczególnie pracownicy wolontariusze mogą sprawdzić (jeśli w radzie gminy działają) protokoły klubów radnych.

W gminach, w których powołano jednostki pomocnicze: dzielnice, osiedla, sołectwa, miasta oraz inne, można sprawdzić pkt.1, 2, 3 (z wyłączeniem protokołów organów jednoosobowych – sołtys, lecz sprawdzeniem protokołów organu doradczego sołtysa – protokołu rady sołectkiej). Dla każdego sprawdzanego zbioru należy sporządzić krótką notatkę z wyszczególnieniem: daty, kto sprawdzał, kto udostępniał oraz uwagi (w szczególności ocenić kompletność zbioru, jego dostępność lub niedostępność, przyczyny niedostępności).

Zenon Michajłowski

Przykładem jak można ulepszać dostęp do informacji jest działanie podjęte w gminie Kobiór.

Co się dzieje w gminie Kobiór? Historia jednej akcji

Nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie, które powinien sobie co jakiś czas stawiać każdy z mieszkańców. Oczywiście, nie chodzi tu o jakiegokolwiek zdarzenia, ale o to, co porabia kobiórska władza. Jak funkcjonuje, jakie podejmuje decyzje, jak gospodaruje powierzonym majątkiem, jak dba o wspólne dobro? Tego, co się dzieje w mojej miejscowości mogę się dowiedzieć z rozmów z innymi mieszkańcami. Wystarczy „wyjść na wieś” i zagadnąć parę osób.

Tu z powodzeniem można bazować na mało pewnych i raczej wyrwykowych informacjach. O tym, co dzieje się w urzędzie gminy w ten sposób dowiedzieć się nie można, a otrzymywane sygnały to mieszanina plotek, faktów, pomówień, (słusznych i niesłusznych) oskarżeń.

Winny takiemu stanowi rzeczy jest brak sprawnego systemu wymiany informacji. Lokalna władza ani nie uprawia propagandy, ani tym bardziej nie realizuje polityki informacyjnej. Nie odbywają się spotkania z mieszkańcami gminy, nie dyskutuje się i nie wymienia poglądów na istotne dla funkcjonowania lokalnej wspólnoty sprawy. Nie istnieje forum do wygłaszania tak niezbędnej publicznej krytyki. Urząd, jedynie sporadycznie, powiadamia mieszkańców o obowiązkach nałożonych na radnych. Jak się bowiem okazuje, nie każdy typ informacji publicznej może zostać podany do wiadomości opinii publicznej. Kobiórscy radni w swoim regulaminie ograniczyli liczbę miejsc wywieszania powiadomień o kolejnej sesji do tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy.

To postanowienie zmobilizowało do działania Kobiórską Grupę Obywatelską, która podjęła wysiłki na rzecz zmiany praktyki wprost ograniczającej dostęp do istotnej informacji, jaką jest termin i porządek posiedzenia rady gminy. Podjęliśmy dwa kroki. Wyręczyliśmy biuro rady gminy w obowiązku powiadomienia mieszkańców o terminie najbliższej sesji umieszczając na rozrzuconych po terenie gminy tablicach ogłoszeń informację następującej treści:

„Mieszkańcu Gminy Kobiór!

Zawiadamiamy, że wybrani przez Ciebie radni zbierają się na sesję w dniu 29 kwietnia br. Twoi reprezentanci ustanowili, że ta informacja jest dostępna wyłącznie na tablicy Kobiórska Grupa

Obywatelska przy Stowarzyszeniu Federacji Zielonych w Ty-chach”.

Zwróciliśmy się także do Przewodniczącego rady o podjęcie kroków w celu zmiany tego przepisu regulaminu. W odpowiedzi na złożony apel otrzymaliśmy wyjaśnienia, że skoro „nadзор prawny wojewody nie wniósł żadnych zastrzeżeń do wymienionej wyżej uchwały Rady Gminy Kobiór należy przyjąć, że nie narusza ona obowiązujących norm prawnych”. Z dalszej części wyjaśnień wynika, że to sami mieszkańcy są przyczyną takiego stanu rzeczy. Jak się okazuje „w pierwszym roku obecnej kadencji Rady Gminy Kobiór informacje o terminie, miejscu i porządku obrad każdej sesji podawane były do wiadomości mieszkańców na tablicach ogłoszeń przy ulicy Rodzinnej, Centralnej i Przelotowej. Nie widzę żadnych przeszkód w świetle przepisów obowiązującego Regulaminu Rady Gminy, aby ta forma informowania istniała nadal. Niestety, »komuś« ona nie odpowiadała, ponieważ ogłoszenia były natychmiast zrywane albo zaklejane innymi informacjami. Postanowiłem w związku z tym zastosować się w sposobie informowania mieszkańców o terminach sesji do obowiązującego Regulaminu Rady Gminy.” Apelem zajęli się radni, którzy jednak nie znaleźli podstaw do zmiany regulaminu, choć przyjęli do wiadomości zmienioną zasadę informowania mieszkańców o obradach na gminnych tablicach ogłoszeń. Obecnie przygotowujemy wystąpienie do NSA o stwierdzenie nieważności tej uchwały.

O ile nie odniosło skutku nakłonienia rady do zmiany normy, to należy stwierdzić, że działanie odniosło pewien skutek, udało się zmienić praktykę. Już po naszej akcji na tablicach ogłoszeń regularnie pojawiają się powiadomienia o kolejnych sesjach rady. Ostatnio, z uwagi na fakt, że jednym z punktów obrad miała być debata nad prywatyzacją publicznego zakładu opieki zdrowotnej, tą informację zamieszczono także w ośrodku zdrowia. A co więcej, okazało się, że na terenie gminy nie grasuje żaden tajemniczy ktoś zrywający tylko te ogłoszenia, bowiem wisiły one aż do dnia sesji. Jednakże, bez stałej kontroli sukces może okazać się pozorny.

Poza dyskusją pozostaje fakt, że mieszkaniec gminy powinien być skutecznie poinformowany o działaniach lokalnej władzy, nawet jeśli nie ma ochoty praktycznie skorzystać z tej informacji. Skoro Konstytucja RP gwarantuje obywatelom „prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz

osób pełniących funkcje publiczne”, a prawo to „obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”, zaś ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznaje to prawo każdemu, zatem świadome ograniczanie liczby punktów, w których publikuje się informacje o zbliżających się sesjach rady gminy wyłącznie do tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy nie tylko narusza postanowienia ustawy zasadniczej. Jednak, przede wszystkim należy takie stanowisko traktować jako ukrywanie informacji o bieżącej działalności oraz planach na przyszłość przed członkami lokalnej społeczności, ponieważ niewielu mieszkańców regularnie odwiedza urząd. Co samo w sobie jest niezwykle groźne, pozwalając na pozbawioną wszelkiej aktywności działalność lokalnej władzy i administracji, ulegającej szeregu patologiom.

Zadaniem administracji jest zatem dotarcie z aktualną i wiarygodną informacją do obywateli. Zastosowanie mogą tu znaleźć tradycyjne sposoby – tablice ogłoszeń umieszczone w wielu punktach gminy, regularne spotkania z mieszkańcami, a w szczególności poprzedzające podjęcie najbardziej kontrowersyjnych decyzji, wydawanie urzędowego biuletynu. Wydaje się jednak konieczne poszerzenie kanałów dystrybucji informacji o nowoczesne środki techniczne, jak serwis internetowy. Korzystne, tak z punktu widzenia władzy, jak i społeczeństwa, jest wykorzystywanie mediów i to także mocno krytykujących układ lokalny, jak i lokalnych organizacji społecznych, także kontrolujących funkcjonowanie władzy. Natomiast naszym zadaniem jest dopilnowanie, by administracja wywiązywała się z nałożonych nań obowiązków w zakresie udostępniania informacji. Naszym zadaniem jest także przejrzanie wszelkiego rodzaju dokumentów regulujących funkcjonowanie gminy i jej jednostek pod kątem wyłapywania tego typu zapisów ograniczających w sposób niezgodny z ogólnymi normami prawa dostęp obywateli do informacji publicznej.

Rysiek Skrzypiec, Kobiór

Monitoring przejrzystości i jawności zasad współpracy organizacji pozarządowych z samorządem

Działania mogą dotyczyć wspólnego wypracowania zasad współpracy.

Działania **Warszawskiej Grupy Obywatelskiej** na rzecz uporządkowania relacji pomiędzy trzecim sektorem i samorządem w Warszawie, rozpoczęły się od udziału w ogólnopolskim projekcie badawczym prowadzonym w 2001/2002 roku przez Stowarzyszenie Asocjacje. Badanie miało na celu poznanie przejrzystości procedur przyznawania dotacji na realizację zadań publicznych przez samorządy w wybranych miastach w Polsce. Wyniki badania w Warszawie, powtórzone później w 2003 roku, wskazywały, iż brakuje procedur postępowania lub nie są one przestrzegane. Takie wnioski wynikały z analizy dokumentacji prowadzonej przez samorząd, artykułów prasowych oraz opinii organizacji pozarządowych. Największe zastrzeżenia budził brak jednolitych zasad postępowania, brak możliwości odwołania się od decyzji o odmowie dotacji, brak znanych publicznie kryteriów oceny aplikacji, brak monitoringu dotacji i ich ewaluacji oraz pozostawianie szerokiego pola dla uznaniowości w całym procesie. W następstwie przeprowadzonych badań i zgromadzenia danych, stanowiących podstawę do formułowania propozycji wprowadzenia ulepszeń w systemie przyznawania dotacji w Warszawie, a także dzięki zapisom Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nasza Grupa zwróciła się do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o przyjęcie jednolitych zasad konkursowych. Pod koniec maja 2004 na stronach internetowych Miasta Stołecznego Warszawy ukazał się projekt Programu współpracy Miasta Stołecznego Warszawy z organizacjami pozarządowymi, w którego konsultacjach wzięliśmy aktywny udział. Kolejne działania Grupy będą dotyczyły monitorowania, jak działają nowe procedury i jak jest realizowany uzgodniony Program.

Katarzyna Batko, Warszawa

Działania grup mogą również polegać na monitorowaniu zachowań samorządu w stosunku do organizacji pozarządowych.

Kobiórska/Tyska Grupa Obywatelska działająca pod egidą Stowarzyszenia „Federacji Zielonych” w Tychach podjęła próbę wykonania monitoringu polityki kilku gmin w zakresie udzielania dotacji z ich budżetów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Cele projektu możemy podzielić na te o charakterze kontrolnym oraz innowacyjnym. Te pierwsze, to przede wszystkim sprawdzenie stanu przestrzegania norm prawa w tym zakresie, a także zorientowanie się, w jakim stopniu gminy respektują konstytucyjne zasady praworządności, pomocniczości, dialogu społecznego oraz partnerstwa. Te drugie koncentrowały się na wypracowaniu „Dekalogu współpracy władz samorządu gminy z organizacjami i inicjatywami obywatelskimi” oraz korygowaniu zauważonych uchybień. Monitoringiem objęto gminy Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Łędziny i Wyry. Natomiast działania o charakterze innowacyjnym były prowadzone przede wszystkim w Tychach. Zaliczymy tu także wystąpienia do władz gmin Bojszowy i Kobiór wskazujące na konieczność zmiany obowiązujących zasad i zawierające szereg propozycji.

Wyniki monitoringu wraz z doświadczeniami uzyskanymi w trakcie działań innowacyjnych mogą stanowić punkt wyjścia do zacieśniania partnerstwa w stosunkach publicznych i prywatnych w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności, ale także ustanawiania funkcjonalnych, przejrzystych i efektywnych zasad udostępniania zasobów publicznych, co znakomicie koresponduje z wymogami ustawy o działalności pożytku publicznego, która w art. 5 wprost obliguje organy stanowiące do ustanawiania programów współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Monitoring udzielania dotacji był prowadzony w okresie styczeń-sierpień 2003 r. przy użyciu dwóch podstawowych narzędzi: „Karty wydatków z budżetu gminy” oraz kwestionariusza procedur „Przejrzysta Gmina”. „Karta” pozwala na wydzielenie tych środków finansowych, które są adresowane do podmiotów niepublicznych, zaś kwestionariusz na przyjrzenie się polityce udzielania dotacji pod kątem zachowania równości szans w dostępie do zasobów publicznych, celowości wydatkowania środków publicznych w tej formie (priorytety), zasadności udzielenia konkretnych dotacji (procedura) oraz efektywności wydatkowanych środków (ewaluacja). Ubocznym, choć nie mniej ważnym, efektem monitoringu było sprawdzenie, jak w praktyce funkcjonuje prawo dostępu do informacji publicznej, ustanowione na mocy przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Rysiek Skrzypiec

Monitoring konfliktu interesów

Kwestia konfliktu interesów stała się ważnym obszarem zainteresowania **Warszawskiej Grupy Obywatelskiej** w wyniku licznych publikacji prasowych dotyczących poszczególnych warszawskich radnych. Postanowiliśmy sprawdzić, jaki jest rozmiar zjawiska przez przestanie wszystkim naszym przedstawicielom w samorządzie ankiety dotyczącej zajmowanych stanowisk w ciałach, które podejmują decyzje lub działania na rzecz mieszkańców stolicy.

Aby nie zabierać radnym zbyt wiele czasu, skonstruowaliśmy prostą ankietę, z gotowymi propozycjami, o jakie typy instytucji nam chodzi. W liście załączonym do ankiety przedstawiliśmy się jako grupa obywatelska działająca na rzecz przejrzystości życia publicznego i powołaliśmy na *Ustawę o dostępie do informacji publicznej*. Co więcej, zaznaczyliśmy, że otrzymane odpowiedzi będą przedstawiane tylko w formie zbiorczej.

W sumie wysłaliśmy 68 ankiet i dostaliśmy 16 odpowiedzi. Dostyc dużym zaskoczeniem okazał się dla nas fakt, że tylko 23% radnych naszego miasta gotowych było odpowiedzieć na pytania swoich wyborców. Trudno nam było stwierdzić, czy oznaczało to, że pozostałe 77% nie miało ochoty się pofatygować, czy też nasze pytania wydały im się zbyt krępujące i obnażające łączenie stanowisk i konflikty interesów, które nimi kierują. Jednocześnie, w grupie 16 osób, które odpowiedziały na naszą ankietę znaleźli się m.in. radni, którzy często byli negatywnymi bohaterami publikacji prasowych, znanymi z łączenia stanowiska. No cóż, pewnie oni nie mieli już nic do ukrycia.

Na podstawie skromnego materiału, który udało nam się uzyskać, trudno nam było powiedzieć, czy zjawisko łączenia stanowisk było charakterystyczne dla większości członków Rady Warszawy i jakiego typu stanowiska były łączone. Mogliśmy jedynie stwierdzić, że prawie wszyscy, którzy zareagowali byli aktywnymi członkami Rady Warszawy, działającymi w jej komisjach. Byli oni również, choć już mniej, aktywni na polu społecznym w organizacjach pozarządowych, gdzie często sprawowali funkcje w zarządach. Kilka osób było jednocześnie zatrudnionych w instytucjach publicznych, a jedna w spółce miejskiej. Potwierdzało to opinię o łączeniu stanowisk w instytucjach samorządowych i mandatu

przez warszawskich radnych. Praktyka taka nie była wprawdzie niezgodna z prawem, ale mogła prowadzić do sytuacji powstawania konfliktu interesów.

Warszawska Grupa Obywatelska jeszcze dwukrotnie powtórzyła badanie ankietowe uzyskując podobne wyniki. W 2003 pojawiła się natomiast nowa możliwość weryfikowania informacji o zaangażowaniu radnych – poprzez deklaracje majątkowe. Dane w naszej ankiecie obejmowały wprawdzie nieco szersze spektrum, uwzględniając także aktywność nieprzynoszącą zysku, jednak deklaracje majątkowe stanowią dużo bardziej wiarygodne i pełne źródło informacji o działalności naszych przedstawicieli w samorządzie, postanowiliśmy zatem nie wysyłać ankiet, a skupić się na analizie deklaracji.

Wzór ankiety wysyłanej do radnych

Warszawa, 22 stycznia 2002 r.
Nazwisko i imię

Radna/y Rady Miasta Stołecznego Warszawa
pl. Bankowy 3/5 pok. 120
00-950 Warszawa

Szanowna/y Pani/Panie,

Jesteśmy Warszawską Grupą Obywatelską, która działa na rzecz przejrzystości życia publicznego. Współpracujemy z Programem „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Zwracamy się z prośbą o udzielenie nam informacji nt. piastowanych przez Panią/Pana funkcji w organach samorządu warszawskiego lub innych instytucjach, których decyzje dotyczą mieszkańców Warszawy (zgodnie z Ustawą o dostępie do informacji z dn. 6 września 2001 r., art. 4). Dane te chcemy m.in. wykorzystać do opracowania zbiorczej informacji na użytek mieszkańców Warszawy, którą chcemy zamieścić na stronie internetowej.

Zdajemy sobie sprawę z ograniczonego czasu, jakim Pani/Pan dysponuje, dlatego też, aby ułatwić to zadanie przygotowaliśmy poniżej ankietę, którą prosimy jedynie uzupełnić i odesłać na poniższy adres, najszybciej jak będzie to możliwe. Na odpowiedzi oczekujemy do 28 lutego 2002 pod adresem Programu Przeciw Korupcji, który nam je następnie przekaże.

Program Przeciw Korupcji Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a 00-215 Warszawa

Uprzejmie dziękujemy za przesłanie odpowiedzi.

Z wyrazami szacunku.

W imieniu Warszawskiej Grupy Obywatelskiej

Katarzyna Batko-Tołuć
Warszawska Grupa Obywatelska

Ankieta 1. Czy pełni Pani/Pan funkcję

	Tak / Nie	W jakiej? (nazwa)	Od kiedy?	Funkcja w prezydium
W gminie				
Członka Rady				
Członka Komisji Rady				
Członka Zarządu				
W dzielnicy				
Członka Rady				
Członka Komisji Rady				
Członka Zarządu				
W powiecie				
Członka Rady				
Członka Komisji Rady				
Członka Zarządu				
W województwie				
Radnego Sejmiku Wojewódzkiego				
Członka Komisji Sejmiku				
Członka Zarządu				

Na poniższe pytania odmawiam odpowiedzi

Tak / Nie

	Tak / Nie	W jakiej instytucji?	Jaką pełni Pani/ Pan funkcję
Czy pełni Pani/Pan funkcje w samorządzie gospodarczym?			
Czy sprawuje Pani/Pan funkcje w spółkach miejskich?			
Czy pracuje Pani/Pan w instytucji publicznej (państwowej czy samorządowej np. w urzędzie dzielnicy, gminy, powiatu, województwa)			
Czy pełni Pani/Pan funkcje w organizacjach społecznych?			

data..... imię i nazwisko podpis

Punkt interwencyjny

Innym przykładem działań jest prowadzenie punktu interwencyjnego, który wymaga szybkiej reakcji na zapotrzebowania obywateli. Tego typu działaniem jest „Zielony telefon” prowadzony przez Kobiórką Grupę Obywatelską.

Kobiórska Grupa Obywatelska (działająca również w Tychach)

Skoro nie można liczyć na to, że problemy poruszone przeze mnie w tekście rozwiążą się same, Kobiórska Grupa Obywatelska podjęła szereg kroków mających na celu obniżenie poziomu patologii toczących kobiórskie władze samorządowe oraz podniesienia jakości funkcjonowania lokalnej administracji.

Podjęte przez nas działania, które nie wymagały zaangażowania licznych rzesz osób, czy środków polegały na obserwacji poczynąń władzy przez uczestniczenie w sesjach rady, zadawaniu – często niewygodnych – pytań oraz informowaniu mieszkańców za pomocą ulotek zamieszczanych na tablicach ogłoszeń o tym, co dla nich ważne, a o czym władza nie chciała informować.

Podjęte przez nas działania odniosły różny skutek.

Obserwacja poczynąń władzy oraz zgromadzony materiał owocowały wszczęciem przez Powiatową Komendę Policji w Pszczynie pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Tychach śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez wójta gminy Kobiór, czyli o przestępstwo przewidziane w art. 231 par. 1 kk. Efektem tych samych działań jest zmiana funkcjonowania instytucji gminy. Zauważyliśmy m.in. pojawianie się ogłoszeń o przetargach na wykonywanie robót, które do tej pory przekazywane były krewnym, znajomym itp.

Ten sam materiał stał się kanwą wystąpienia do wojewody śląskiego z wnioskiem o rozwiązanie organów gminy: odwołanie wójta, który notorycznie narusza ustawę o zamówieniach publicznych, ustawę o dostępie do informacji publicznej, kodeks postępowania administracyjnego, a także przymyka oko na naruszanie ustawy o pracownikach samorządowych oraz rady gminy, która nie dość, że sankcjonuje takie praktyki, to w dodatku sama postępuje podobnie. Ponad pół roku, pomimo dwukrotnego wystąpienia wojewody w tej sprawie, zajęło radzie gminy uznanie skargi mieszkańców na poczynania wójta za bezzasadną, choć okoliczności świadczą na korzyść skarżących. Kto by się tym kłopotał? Czy

to mieszkańcy zapewniają dostęp do synekur? Kto by się też kłopotął uzasadnieniem uchwały? Czy to takie ważne, aby rzetelnie poinformować petenta? Przez kilka miesięcy rada nie potrafiła się zająć radnym, który narusza ustawę o samorządzie gminnym wykonując prace na zlecenie instytucji gminy. Jak zatem widać, wykazała się niezdolnością do pełnienia jednej z najważniejszych funkcji, czyli sprawowania kontroli nad działaniem wójta gminy. Instytucję działającą wadliwie, która nie rokuje szans naprawy, należy po prostu rozwiązać. Czekamy na ruch wojewody.

Do niezależnego informowania mieszkańców o ważnych dla nich sprawach zmusiła nas stosowana przez Urząd Gminy praktyka dezinformacji tak na łamach własnego biuletynu, jak i za pośrednictwem lokalnego tytułu prasowego. Chodzi o problem nieuprawnionego wyciągania z kieszeni podatników pieniędzy poprzez wprowadzanie dodatkowych opłat, które przy panujących stosunkach mogą służyć prywatnie, a nie wspólnemu dobru. Dzięki naszym działaniom wiele osób uniknęło niepotrzebnych wydatków.

Kwestią, która zaczyna nas nurtować okazuje się zagadnienie oświadczeń majątkowych. Z tego, co zostało opublikowane (w materiale „Majątki kobiórskiej władzy” autorstwa Marcina Zimnala zamieszczonym w numerze 33 z 13 sierpnia br. Górnośląskiego Tygodnika Regionalnego „Echo”) wynika, że większość kierowników jednostek organizacyjnych gminy pełni swoje funkcje bez pobierania wynagrodzeń! W liście do redakcji zatytułowanym „Urzędnik wolontariuszem?” podniosłem kwestię konieczności wyciągania przez uprawnione organa konsekwencji służbowych i karnych, a warto dodać, że mieszkańcy powinni wyciągnąć konsekwencje „polityczne”. Koniecznie trzeba zatem zainteresować się, jak w zaistniałej sytuacji będzie wyglądała kontrola oświadczeń majątkowych. Rozliczenia z wykonania tych obowiązków mają być gotowe do końca października.

Za równie ważne – w świetle faktu, że konstytucyjne prawo do informacji, jak wynika z naszych działań, to fikcja lub pobożne życzenie – należy uznać kontrolowanie wypełniania przez gminy wymogów ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez kontrolę zawartości tego, co urzędy umieszczają w Biuletynie Informacji Publicznej. I w tym obszarze otwiera się pole do wartościowych działań, których celem będzie poprawa funkcjonowania instytucji gminy, a przede wszystkim przestrzegania przez nie prawa.

Rysiek Skrzypiec, Kobiór

Udział w ogólnopolskich akcjach – Przegląd obietnic wyborczych

Grupy lokalne mogą też nawiązać do projektów przeprowadzanych na poziomie ogólnopolskim. Pozwala to wsparcie grupy przez już znaną organizację. Tak zrobiła grupa z Dębicy biorąc udział w projekcie „Obietnice Wyborcze 2001”. Projekt ten jest prowadzony przez koalicję organizacji pozarządowych w składzie: Fundacja im. Stefana Batoryego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Fundacja Komunikacji Społecznej. Projekt polega na corocznym zorganizowaniu konferencji prasowej, podczas której wszystkie ugrupowania polityczne odpowiadają na pytania dotyczące realizacji antykorupcyjnych obietnic składanych podczas kampanii wyborczej 2001.

Dębicka Grupa Antykorupcyjna – Konferencja prasowa z parlamentarzystami w Dębicy.

Zgodnie z ustaleniami na spotkaniu 8 września 2002 r. w Warszawie, liderka grupy – Maria Mazur zorganizowała konferencję prasową z udziałem parlamentarzystów ziemi dębickiej i przedstawicieli lokalnych mediów. Zaproszenie wraz z broszurkami nt. obietnic przedwyborczych otrzymali:

Ewa Kantor – poseł na Sejm – Liga Polskich Rodzin, Maria Zbyrowska – poseł na Sejm – Samoobrona Edward Brzostowski – poseł na Sejm – Sojusz Lewicy Demokratycznej Tadeusz Szukała – poseł na Sejm – Samoobrona. Ponadto zaproszeni zostali dziennikarze: Monika Zając – TV Dębicka, Ryszard Pajura – „Obserwator Lokalny” Krzysztof Czuchra – „Przegląd Dębicki”, Andrzej Janiec – „Dziennik Polski”, Tomasz Rowiński – „Nowiny”.

Konferencja odbyła się 23 września 2002 r. o godz. 17 w lokalu Herbaciarni, gdzie zostały zaprezentowane prace plastyczne uczestników konkursu wakacyjnego: „Moje spotkanie z korupcją”, „Jak chciałbym /chciałabym/ zwalczać korupcję”. Na konferencję z grona zaproszonych parlamentarzystów przybył tylko poseł Tadeusz Szukała, a spośród dziennikarzy byli obecni Tomasz Rowiński „Nowiny”, Krzysztof Czuchra i Marzena Czuchra „Przegląd Dębicki”, Monika Zając z ekipą TV kablowej oraz Beata Ślemp w podwójnej roli – członka Dębickiej Grupy Antykorupcyjnej (DGA) i współpracownika „Obserwatora Lokalnego”. W konferencji wzięli udział również członkowie DGA.

Pan poseł Tadeusz Szukała z wielkim zainteresowaniem i zdumieniem oglądał prace uczniów. W czasie rozmowy okazało się, że

poseł jest słabo zorientowany w problemach przeciwdziałania korupcji, m.in. usprawiedliwia łapówkarstwo w policji niskimi zarobkami: „a przecież taki policjant ma rodzinę na utrzymaniu, musi zapłacić za czynsz i światło itd., więc trzeba podnieść wynagrodzenia dla policjantów, wtedy nie będzie brać łapówek”. Liderka grupy pozwoliła sobie na skomentowanie poglądów postać wymieniając kolejne grupy zawodowe, jak lekarze, urzędnicy, nauczyciele, którzy także mogą oczekiwać podniesienia ich wynagrodzeń, więc nie tędy droga. Maria Mazur była jednak wdzięczna panu Tadeuszowi Szukale, że przyszedł, bo dało to możliwość zaprezentowania programu przeciwdziałania korupcji i zacytowania obietnic przedwyborczych lokalnym telewizjom i czytelnikom lokalnej prasy. Dzielnie pomagali jej członkowie naszej grupy i oczywiście dziennikarze zadając posłowi pytania. Na zakończenie wręczyłam – zaskoczonymu ogromem problematyki panu Tadeuszowi Szukale – naszą ulotkę, „Ściągawki z demokracji – Obywatelski Poradnik Antykorupcyjny” – zeszyt Nr 1, 2 i 3, oraz namiary na stronę internetową Programu Przeciw Korupcji, dostałam w rewanżu wizytówkę.

Maria Mazur, Dębica

Warszawska Grupa Obywatelska wraz z Programem „Przeciw Korupcji” przyłączyła się do międzynarodowego projektu nakierowanego na podnoszenie przejrzystości działań samorządów w Bratysławie, Budapeszcie, Pradze i Warszawie. Zobowiązaniem Grupy w tym projekcie było doprowadzenie do tego, aby wprowadzono przejrzyste procedury w kontaktach pomiędzy organizacjami i samorządem. W tym celu w kwietniu 2004 Grupa skierowała do Prezydenta m. st. Warszawy pismo zawierające szereg postulatów, które winny być uwzględnione przy tworzeniu tych procedur oraz przypominające, iż zgodnie z obowiązującą od początku 2004 *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, miasto musi stworzyć co roku program współpracy z organizacjami.

Katarzyna Batko

Udział w międzynarodowych projektach – Przejrzyste Ratusze

„Przejrzyste Ratusze w stolicach Krajów Wyszehradzkich” jest to projekt realizowany wspólnie z czeskim, słowackim i węgierskim oddziałem Transparency International. Projekt zakłada organizowanie raz w roku spotkania przedstawicieli urzędów miast, rad oraz organizacji pozarządowych z Bratysławy, Budapesztu, Pragi i Warszawy. Pierwsze spotkanie odbyło się w lutym 2003 r. w Pradze. Kolejne zorganizowała Fundacja im. Stefana Batorego w marcu 2004 r. w Warszawie. Spotkanie to dało możliwość podzielenia się wiedzą i doświadczeniami zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi, związanymi z promowaniem i wdrażaniem koncepcji przejrzystego samorządu. Podczas spotkania została też przedstawiona ocena realizacji zadań przyjętych przez poszczególne grupy pod koniec konferencji praskiej.

XIII. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Stowarzyszenie to skupia uczestników szkoleń dla liderów prowadzonych przez Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Jego celem jest organizacyjne i merytoryczne wzmocnienie Lokalnych Grup Obywatelskich w ich działaniach na rzecz promowania uczciwości życia publicznego, jak również zdobycie szerokiego poparcia dla idei przejrzystości postępowania władz samorządowych.

Osiągnięcie tych założeń jest możliwe dzięki doświadczeniu, jakie nabyli członkowie Stowarzyszenia działając ze swoimi grupami w środowiskach lokalnych i wykorzystując swoje doświadczenie życiowe i zawodowe. Reprezentują oni bowiem różnorodne zawody – od nauczycieli poczynając, przez dziennikarzy i aktywistów pozarządowych, na przedsiębiorcach kończąc.

Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w grudniu 2003 roku. W skład jego władz wchodzi przedstawiciele Lokalnych Grup Obywatelskich z różnych stron Polski – Dębicy, Pułtuska, Lubaczowa, Oławy, Ostrołęki, Krakowa i Warszawy. Większość działań opiera się na woltariacie członków, jednak codzienną działalnością i funkcjonowaniem zajmuje się koordynator biura.

Pomimo, iż przez kilka lat działalności większość Lokalnych Grup Obywatelskich odniosła widoczną poprawę nastawienia lokalnych władz do przejrzystości życia publicznego, codzienna działalność tych grup napotyka szereg trudności organizacyjnych i merytorycznych.

Najważniejszym problemem organizacyjnym jest utrzymanie i rozbudowywanie grupy. Wiele z nich nie posiada bowiem zaplecza materialnego ani instytucjonalnego, a ich działalność opiera się przede wszystkim na zaangażowaniu lidera i kilku zainteresowanych osób. Są także grupy, które działają w ramach istniejących wcześniej organizacji, których codzienna działalność dotyczy innego zakresu. Może to powodować, że interes grupy jest sprzeczny z interesami tej organizacji i tym samym wyklucza niektóre obszary zainteresowań. Bywa też, że z upływem czasu od zakończenia udziału lidera w szkoleniu Programu Przeciw Korupcji następuje stopniowy zanik działalności grupy.

Z drugiej strony, liderzy potrzebują nieustannego aktualizowania swojej wiedzy, a nie zawsze mają możliwość śledzenia pojawiających się rozwiązań prawnych. Konieczne jest zatem zapewnienie im systematycznych szkoleń i doradztwa, aby mogli skutecznie działać w lokalnym środowisku.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich jest właśnie odpowiedzią na takie potrzeby. Oprócz tego realizuje ono własne projekty promujące aktywność obywatelską na rzecz przejrzystości działań lokalnej władzy i promocji etycznych postaw.

Wszelkie dodatkowe informacje można uzyskać od Katarzyny Batko-Tołuć, przedstawicielki Warszawskiej Grupy Obywatelskiej i jednocześnie prezesa Stowarzyszenia, pod adresem elektronicznym katarzyna.batko@lgo.pl, tel. 0501 087 998.

XIV. Działania strażnicze za granicą

Marta Kindler, Karolina Stawicka

Organizacja **Public Concern at Work** (www.pcaw.co.uk) działa już od 10 lat w Wielkiej Brytanii i jest wzorowana na amerykańskiej organizacji Government Accountability Project (GAP). Zajmuje się również problemem osób, które informują o nieprawidłowościach w instytucji, w której pracują, bądź z którą są związane (angielski termin „whistleblowers”). Organizacja prowadzi telefon zaufania, który jest dostępny bezpłatnie dla indywidualnych osób, a za opłatą dla klientów korporacyjnych. Doradza rocznie w około 700 sprawach. Porady polegają na poinformowaniu dzwoniącego o jego sytuacji w świetle obowiązującego prawa. Czasami jej pracownicy angażują się głębiej pisząc listy, czy też wchodząc w rozmowy z pracodawcą. Istotne jest ich zdaniem, aby obywatele zgłaszali się do nich przed zasygnalizowaniem w danym miejscu, że coś w ich firmie/organizacji/urzędzie działa nieprawidłowo. Dzięki poradom pracowników Public Concern at Work, taka osoba może przedstawić problem możliwie najskuteczniej i z najmniejszymi negatywnymi konsekwencjami dla siebie. Zachęcają też, aby poinformować pracowników w danej firmie, że osoba, która to zrobiła jest pracownikiem danej firmy. W ten sposób podkreśla się odwagę pracownika i promuje „whistleblowing” jako pozytywne działanie, a nie próbę zaszkodzenia pracodawcy. Public Concern at Work (PCW) prowadzi również konsultacje dla pracodawców dotyczące dobrego zarządzania. Pracodawcy mogą zakupić stosowne pakiety i materiały dotyczące tych problemów. Tak zrobiły takie firmy jak BP czy Shell.

Organizacja ta również zajmuje się lobbingsiem. Dzięki jej staraniom powstała ustawa dotycząca ujawniania publicznych informacji (Public Information Disclosure Act – PIDA), która obecnie została przyjęta (ale nie w takiej formie jak to życzyłoby sobie PCW). PIDA chroni tych, którzy informują o nieprawidłowościach, rekomenduje firmom przyjmowanie polityki sygnalizowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy. PCW stara się wpłynąć na wprowadzenie poprawek do PIDA (np. ustawa nie obejmuje policji, ale dzięki pracom PCW będzie) i analizuje, jak wpływają na nią inne ustawy oraz zajmuje się jej promocją.

Poza tym organizacja ta działa też w środowisku lokalnym przeprowadzając lekcje w szkołach nt. osób sygnalizujących o nieprawidłowo-

ściach. Współpracuje z organizacjami audytowymi namawiając je do promowania idei „whistleblowing” oraz wydaje internetowy biuletyn.

Fundusze PCW zdobywa głównie z brytyjskich fundacji, z konsultacji z firmami i ze sprzedaży pakietów.

Organizacją zajmującą się monitorowaniem dostępu do informacji i decyzji publicznych oraz ochrony danych osobowych jest **Campaign for Freedom of Information** (www.cfoi.org.uk). Interesuje się ona przede wszystkim dostępem obywateli i mediów do informacji publicznej. W tym celu przeprowadza szkolenia nt. sposobów docierania do informacji, tłumaczy ustawy. W Wielkiej Brytanii prawo do zbierania danych o obywatelach i ich przetwarzania ma bardzo wiele urzędów centralnych jak i lokalnych oraz podmiotów wykonujących usługi publiczne. Dlatego uświadomienie obywatelom skali zjawiska oraz nauczenie ich, jak mają się bronić przed decyzjami arbitralnymi lub podjętymi z naruszeniem praw strony zainteresowanej jest ogromnym wyzwaniem (podobna sytuacja dotyczy zresztą również Polski).

Organizacja ta działa w koalicjach z innymi organizacjami pozarządowymi i nieformalnymi oraz mediami. Jest laureatem licznych prestiżowych nagród na rzecz wzmocnienia demokracji (m.in. George’a Orwella 1864).

Głównym jej zadaniem jest lobbing na rzecz „ustawy o dostępie do informacji publicznej” [FREEDOM OF INFORMATION ACT], która obecnie nie została jeszcze w całości wprowadzona w życie. Jej członkowie pracowali nad powstaniem tej ustawy od 1984 r. – ostateczna jej wersja powstała w 2000 r.

W 1997 roku rozpoczęli przeprowadzanie kampanii na rzecz wprowadzenia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Po uzyskaniu odpowiedzi od zainteresowanych polityków przygotowano wstępne wersje poprawek do propozycji ustawy.

Obecnie główną podstawą ich działania jest obowiązujący Open Government Code, który powstał na zasadach wolności dostępu do informacji.

Organizacja ta stworzyła szeroką koalicję organizacji wspierających, którym brak dostępu do informacji utrudnia działanie. Chodzi tu m.in. o dostęp do danych osobistych i o sprawy dotyczące ochrony środowiska. Media mocno poparły ich działania, a przede wszystkim „The Guardian”.

Ponieważ „ustawa o dostępie do informacji” częściowo już obowiązuje (np. władze mają obowiązek tworzenia „publication schemes”) organizacja ta zajmuje się informowaniem obywateli o ich prawach dotyczących dostępu do informacji. Porady udzielane są telefonicznie.

Duży nacisk położono na problem dotyczący interesu publicznego. Prowadzone są również warsztaty dla obywateli i dla przedstawicieli władz.

Bardzo znaczącym projektem jest powstanie podręcznika, który ułatwi korzystanie z „ustawy o dostępie do informacji” podając konkretne przykłady. Po wprowadzeniu ustawy w życie, zostaną opublikowane broszury informacyjne, które zostaną przekazane organizacjom wspierającym, bibliotekom, biurom porad obywatelskich.

Inną organizacją o bardzo długiej już historii jest Liberty (www.liberty-human-rights.org.uk). Jest to jedna z największych organizacji działających na polu praw człowieka w Wielkiej Brytanii. Działa od 1934 roku na rzecz ochrony i wzmocnienia wolności obywatelskich w tym kraju. Organizacja ta zajmuje się poradnictwem prawnym, lobbieniem i prowadzeniem kampanii. Liberty to konsorcjum organizacji (składa się z dużej liczby organizacji członkowskich – 700, trustu – który zbiera pieniądze i posiada nieruchomości oraz zatrudnia pracowników Liberty, i samej Liberty – organizacji typu non-profit). Taki sposób organizacji Liberty wynika z warunków prawnych i podatkowych w Wielkiej Brytanii. Współpracuje ona z wieloma organizacjami pozarządowymi i strażniczymi głównie w zakresie przeprowadzania kampanii i rzecznictwa.

Liberty w ramach poradnictwa w przypadkach naruszeń lub podejrzenia naruszenia praw człowieka prowadzi sprawy sądowe od drugiej instancji (sąd apelacyjny). Sprawy podlegają wstępnej selekcji, a następnie te wybrane są monitorowane. Podejmowane są też sprawy w ramach litygacji strategicznej (szczególnego rodzaju działania prawne w interesie publicznym). W Liberty pracują osoby przygotowane profesjonalnie do tego by stawać przed sądem i bezpośrednio prowadzić sprawy. Wynika to ze sposobu funkcjonowania korporacji prawniczych w Wielkiej Brytanii (organizacje pozarządowe nie konkurują z izbą adwokacką czy radcowską). Liberty prowadzi ponad 400 spraw rocznie, z tego prawie 60 to działania prawne w interesie publicznym.

Liberty udziela informacji dotyczących praw człowieka i szkoli profesjonalistów, głównie reprezentujących zawody prawnicze. Szkolenia prowadzone są odpłatnie. Z kolei konsultacje dotyczące praw człowieka prowadzone są bezpłatnie telefonicznie i mailowo (takich zgłoszeń nie jest jeszcze zbyt wiele, ponieważ trudno jest nakłonić środowisko do zajmowania się tymi sprawami, niemniej konsultacje telefoniczne są formą promocji tej idei).

Organizacja ta prowadzi również telefon zaufania (dostęp bezpłatny), pod który można zgłaszać informacje o naruszeniach praw czło-

wieka oraz zasięgnąć informacji, jakie procedury należy dalej stosować. Rocznie otrzymywanych jest około 1600 zgłoszeń.

Liberty zajmuje się pomocą prawną dla organizacji, które podejmują się zorganizować pikietę, marsz lub demonstrację. Pomagają zdobyć wszelkie niezbędne zezwolenia oraz w czasie samych manifestacji prawnicy udzielają pomocy i informacji prawnych (np. w sytuacji spisywania lub aresztowania demonstrantów itd.). W zależności od stopnia zaangażowania Liberty w daną sprawę usługa taka jest bezpłatna lub odpłatna.

Organizacja lobbuje na rzecz zmian w prawodawstwie; służą temu duże kampanie informacyjno propagandowe przeprowadzane w ramach koalicji z innymi organizacjami (np. na rzecz uchodźców), ale też indywidualnie pracuje z deputowanymi (wcześniej z Blairem, teraz głównie z opozycyjnymi).

Lobbing dotyczy nowego ustawodawstwa oraz wszelkich zmian, jakie rząd chce wprowadzać w materii dotyczącej praw człowieka w już istniejącym ustawodawstwie. Konsultowano m.in. Anti Terrorism Act 2001, Police Reform Act czy ID Chards Bill (ustawę o dowodach osobistych), ta działalność została zintensyfikowana po 11 września 2002.

Ponieważ stwierdzono nieprawidłowości w działaniu organów ścigania, szczególnie w prowadzeniu śledztw policyjnych (arbitralne wszczynanie postępowań, naruszanie porządku domowego itd.) Liberty ściśle współpracowało ze specjalnie powołanym Niezależnym Biurem Skarg Policji.

Liberty występuje rocznie z 20 listami do rządu, przygotowuje policy paper itp., w ponad 1000 artykułów prasowych informuje, wspomina się o jej działalności.