



STANOWISKO

Związku Powiatów Polskich

Warszawa, 18 listopada 2011 r.

w sprawie projektu założeń ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów

W pełni rozumiejąc konieczność podejmowania działań mających na celu przeciwdziałanie wystąpienia konfliktu interesów w funkcjonowaniu administracji publicznej, **Związek Powiatów Polskich negatywnie ocenia** przedłożony projekt założeń jako postulujący zmiany nie mający dostatecznego uzasadnienia merytorycznego i naruszający zasadę proporcjonalności środków do celów.

Uzasadnienie

Podjęcie nowej inicjatywy legislacyjnej jest motywowane szeroką diagnozą wskazującą na potrzebę pilnych i gruntownych zmian regulacji antykorupcyjnych. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, iż argumenty te są w znacznej części nietrafne. I tak:

- na wstępie przytaczane są badania socjologiczne dotyczące percepcji korupcji w społeczeństwie (s. 2 założeń), z których wynika że 87% osób badanych uznaje korupcję w Polsce za duży problem. Zmiany legislacyjne muszą być jednak odpowiedzią na diagnozę stanu, a nie poznanie opinii – te drugie mogą być co najwyżej przesłanką do prowadzenia działań ukierunkowanych na zmianę odczuć społecznych, gdyż działania ukierunkowane na zmiany obiektywne nie mają bezpośredniego odbicia w subiektywnych wrażeniach;
- w diagnozie wskazuje się jednocześnie, że liczba przestępstw korupcyjnych stale rośnie, choć dynamika wzrostu w ostatnich latach jest mniejsza. Następuje to przy wzroście wykrywalności przestępstw korupcyjnych (s. 5 założeń). Wiedza kryminologiczna wskazuje jednak, że przestępstwa korupcyjne należą do tej kategorii przestępstw, w których istnieje potencjalnie bardzo duża szara strefa. Przestępstwa te mają bowiem tę cechę, że ich stwierdzenie wiąże się zazwyczaj z wykryciem sprawcy. Wyjaśnia to wskaźnik wykrywalności sprawców stwierdzonych przestępstw korupcyjnych wahający się od 97,1% (2000 rok) do 98,9% (2009 rok) i nie mający tym samym istotnego znaczenia. Wzrost liczby przestępstw korupcyjnych może być zatem w równym stopniu efektem wzrostu korupcji, jak i poprawy skuteczności funkcjonowania organów odpowiedzialnych za wykrywanie tych przestępstw.

Warto zauważyć, że w świetle wyznaczanego przez Transparency International Indeksu Percepcji Korupcji poczynawszy od 2007 do 2010 roku Polska konsekwentnie poprawia swoje wyniki i pozycję – poczynawszy od 61 miejsca w 2007 roku do 41 miejsca w 2010 roku (s. 3 założeń). Odkryło się to pod rządami jakże krytykowanego w założeniach stanu prawnego. Oznacza to, że zasadniczo nie ma wyraźnych przesłanek do merytorycznej zmiany

stanu prawnego, uzasadnione było co najwyżej uporządkowanie istniejących regulacji, tak aby stały się one przejrzyste. Niestety projekt wybiega znacznie dalej, ponownie poszerzając – poza granice rozsądku – regulacje dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym. Sami projektodawcy szacują, że przyjęcie proponowanych rozwiązań spowoduje wzrost liczby osób objętych obowiązkiem składania oświadczeń z ok. 420 tys. do około 750 tys. osób (s. 11 założeń). Jednocześnie następuje wprowadzenie obowiązku składania informacji o zatrudnieniu członków rodziny. Dzieje się to w sytuacji, gdy już w roku 2006 wskazywano, iż poszczególne państwa, poddając regulacji prawnej zjawisko konfliktu interesów, mogą osiągnąć „punkt krytyczny”, co spowoduje, że tym samym staną w obliczu zjawiska nadregulacji. Wśród krajów Unii Europejskiej jako państwa szczególnie zagrożonych przeregulowaniem wskazywano: Łotwę, Bułgarię, Polskę i Rumunię (P.Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Wolters Kluwer, Warszawa, 2009, s. 99).

Przyjęte w projekcie założenia propozycje należy uznać za całkowicie chybiające. Problem korupcji jest przede wszystkim kwestią etyki życia publicznego i jego rozwiązanie powinno być oparte na wsparciu tego właśnie obszaru, a nie na budowie kolejnych regulacji prawnych. W roku 2008 ukazała się nakładem Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej książka autorstwa Ch.Demmke, M.Bovensena, T.Henökla i T.Moillanena „Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union”. W ówczesnie przeprowadzonych badaniach okazało się w szczególności, że:

- wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej Polska zajmuje pod względem intensywności regulacji w zakresie konfliktu interesów piąte miejsce. Wyprzedzają ją – spośród krajów „nowej Unii” Bułgaria i Łotwa, a spośród krajów „starej Unii” Grecja i Portugalia;
- nowe kraje UE są generalnie bardziej gorliwe we wprowadzaniu regulacji przeciwdziałających konfliktowi interesów. Szczególnie widać to w kategorii ujawniania zasobów finansowych, choć nie przekłada się to na wyniki w zakresie postrzegania korupcji.

Wobec powyższych ustaleń wątpliwe są podstawy, na których oparte są przedłożone założenia. Równie kontrowersyjne są zaproponowane rozwiązania:

1. Jednym z podstawowych instrumentów prawnych o charakterze prewencyjnym jest ograniczenie dodatkowego zatrudnienia. Taką rolę pełnią ograniczenia zawarte w punkcie 2.2.1 założeń. Zwrócić jednak należy uwagę na ich zbyt szeroki zakres. Ograniczenia te mają dotyczyć wszystkich osób wykonujących zadania publiczne, a zatem również radnych. Wprowadzenie zakazu prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub pełnienia obowiązków przedstawiciela lub pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności, prowadzi praktycznie do całkowitej eliminacji osób mających doświadczenie w zakresie nowoczesnego zarządzania. Być może jest to efekt niezamierzony przez projektodawcę, ale wynikający jednoznacznie z przedłożonych założeń.
2. Ważnym instrumentem prewencyjnym jest składanie przez osoby pełniące funkcję publiczną deklaracji, które ewentualnie są ujawniane. Wbrew obrazowi wynikającemu z założeń ustawy oświadczenie o stanie majątkowym nie jest jedynym narzędziem. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż celem deklaracji jest unikanie

konfliktu interesu. Podstawowym narzędziem jest zatem oświadczenie o braku konfliktu interesów. Wynika to zresztą z zamieszczonej na stronie GRECO rekomendacji nr R(2000)10 Komitetu Ministrów dotyczącej kodeksu postępowania urzędników publicznych. Artykuł 13 ust. 3 słusznie zauważa, że dany urzędnik publiczny jest zazwyczaj jedyną osobą, która wie czy znajduje się w sytuacji konfliktu interesu i jako taka jest zobowiązana do poinformowania o takim fakcie przełożonych. W powiązaniu ust. 4 tego artykułu przewiduje możliwość deklarowania, czy w danej sprawie znajduje się w sytuacji konfliktu interesów. Oświadczenie takie, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej, byłoby znacznie skuteczniejszym narzędziem niż oświadczenie o stanie majątkowym.

Powołując się na zasadę przejrzystości można uzasadnić składanie przez osoby wykonujące zadania publiczne deklaracji dochodów, prywatnych interesów, czy prezentów.

Założenia ustawy nakładają natomiast – szerzej niż do tej pory – obowiązek składania pełnego oświadczenia o stanie majątkowym i to szeroko upublicznianego. Niezależnie od upubliczniania w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń majątkowych określonych kategorii osób, ustawa przewiduje możliwość dostępu do każdego oświadczenia wszystkim „osobom, których zadaniem jest służba społeczeństwu i państwu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1984 roku – Prawo prasowe” (czytaj: wszystkim dziennikarzom) oraz podmiotom, do których zadań statutowych należy problematyka korupcji (czytaj: dowolnej grupie 15 obywateli, którzy założą stowarzyszenie walki z korupcją). Niestety trudno jest zrozumieć takie rozwiązanie, gdyż na skłonność do ulegania korupcyjnym pokusom naprawdę nie ma żadnego znaczenia, czy w domu radnego wisi odziedziczony po dziadku obraz autorstwa Kossaka, czy też nie. Oświadczenie takie stanowi natomiast cenną informację dla osób – eufemistycznie mówiąc – zainteresowanych redystrybucją dóbr. W praktyce zatem proponowane rozwiązania prowadzą do zniechęcenia osób mających większy majątek i znacznieszą pozycję do włączania się w działalność samorządu terytorialnego. Odbija się to w sposób nieunikniony na jakości zarządzania publicznego i to bynajmniej nie w korzystny sposób.

Warto dodać, że cytowana już rekomendacja nr R(2000)10 w swoim artykule 17 określa, iż powinny zostać podjęte wszystkie kroki dla zapewnienia właściwej ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności by deklaracje wymagane przez kodeks były trzymane w poufności, chyba że prawo stanowi inaczej.

W konsekwencji jako minimum koniecznych w założeniach zmian należy przyjąć zniesienie upubliczniania oświadczeń o stanie majątkowym, z ewentualnym zachowaniem ujawniania oświadczenia o dochodach i interesach osoby realizującej zadania publiczne. Optymalnym rozwiązaniem byłoby natomiast zastąpienie oświadczeń o stanie majątkowym, oświadczeniami o braku konfliktu interesów.

3. Kolejnym instrumentem prewencyjnym jest ograniczenie i kontrola postzatrudnienia w sektorze prywatnym i organizacjach pozarządowych. Propozycja ustawy wprowadza tu obostrzenia w stosunku do obowiązujących przepisów przyjmując bezwzględny trzyletni okres karencji. Motywowane jest to rekomendacją Grupy Państw Przeciwko Korupcji – niestety bez podania dokładnych danych (daty i numeru rekomendacji), co uniemożliwia formalną ocenę zasadności propozycji. Zauważyć jednak należy,

że powoływane GRECO dokonując przeglądu przyjmowanych przez poszczególne państwa przepisów dotyczących okresu karencyjnego (pantouflage) dostrzegła (Strasbourg, 2007 rok, posiedzenie 34) model oparty na uprzednim wyrażeniu zgody na podjęcie zatrudnienia w podmiocie, którego sprawę dana osoba rozpatrywała. Model taki jest znacznie bardziej rozsądny, gdyż umożliwia proporcjonalną reakcję w każdym konkretnym przypadku. W małych środowiskach lokalnych osoba opuszczająca eksponowane stanowisko publiczne, zwłaszcza po jego wieloletnim zajmowaniu, ma bowiem obiektywne trudności w powrocie do działalności zawodowej, jako że były związane z rozpatrywaniem spraw praktycznie wszystkich podmiotów na swoim terenie.

Trudno w tym miejscu powstrzymać się od refleksji, iż w ramach założeń projektu ustawy udało się powołać na rekomendacje GRECO przy dążeniu do wprowadzenia bezwzględnie obowiązującego okresu karencji, podczas gdy przy ochronie prywatności osób publicznych nie było to już możliwe.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Marek Trams