

INSTRUMENTY ANTYKORUPCYJNE W SAMORZĄDZIE TERYTORYALNYM

Monika Augustyniak

INSTRUMENTY ANTYKORUPCYJNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIAŁNYM

Wybrane zagadnienia

Monika Augustyniak



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Prof. UŚ dr hab. Anna Wierzbica

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Cudzystów Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-122-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Słowo wstępne	9
Rozdział I	
Korupcja – wokół podstawowych pojęć	11
1. Pojęcie korupcji i jej kontekst normatywny	11
2. Status funkcjonariusza publicznego – w kręgu odpowiedzialności.....	19
3. Pięć segmentów regulacji antykorupcyjnych wprowadzonych na mocy ustawy z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.....	29
Rozdział II	
Oświadczenia majątkowe – instrument przeciwdziałania korupcji w samorządzie terytorialnym	45
1. Zakres podmiotowy	45
2. Zakres przedmiotowy	54
3. Sankcje – kwestia odpowiedzialności	63
4. Oświadczenia lustracyjne jako element demokratycznego substratu osobowego we władzach samorządowych	81
4.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy	81
4.2. Elementy procedury lustracyjnej i sankcje w przypadku stwierdzenia faktu złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego	84

Rozdział III

Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne – mechanizmy

kontroli władzy publicznej	89
1. Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej i uczestnictwie w spółkach prawa handlowego – sankcje	89
1.1. Ograniczenia regulowane przepisami samorządowych ustaw ustrojowych	89
1.2. Ograniczenia regulowane przepisami ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne	111
2. Rejestr Korzyści	123
3. Pozostałe ograniczenia antykorupcyjne – wybrane zagadnienia	127
3.1. Zakaz podejmowania dodatkowych zajęć, otrzymywania darowizn oraz powoływania się na swój mandat	127
3.2. Zakaz nawiązywania stosunków pracy (w tym na podstawie umów cywilnoprawnych) i wykonywania określonych funkcji przez radnego.....	131
3.3. Zakaz nawiązywania stosunków pracy (w tym na podstawie umów cywilnoprawnych) i wykonywania określonych funkcji przez osobę wybraną na radnego	139

Rozdział IV

Instrumenty ustrojowo-polityczne w walce z korupcją

w samorządzie terytorialnym – głos krytyczny	147
1. Interpelacje, zapytania i wnioski jako normatywne instrumenty ustrojowo-polityczne w walce z korupcją	149
2. Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako element kontroli	159
3. Skarga, wniosek i petycja jako bufor kontroli społecznej...	163

Słowo końcowe	177
----------------------------	------------

Bibliografia	181
---------------------------	------------

Wykaz orzeczeń	187
-----------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|---|--|
| k.c. | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) |
| k.k. | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.) |
| Kodeks Dobrej
Praktyki
Administracyjnej
Konstytucja RP | – decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (2011/C 285/03) (Dz.Urz. UE C 285, s. 3)
– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p. | – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.) |
| k.p.a. | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) |
| k.p.k. | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.) |
| k.r.o. | – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359) |
| k.s.h. | – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.) |
| k.w. | – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.) |
| nowela k.k. z 2021 r. | – ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2054) |
| p.p.s.a. | – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) |

ustawa o CBA	– ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1671 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.o.m.f.p.	– ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
u.o.p.dz.g., ustawa antykorupcyjna	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2399 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Dotychczasowe doświadczenia samorządowe w zakresie realizacji zadań i wykonywania funkcji publicznych wskazują, że problematyka antykorupcyjna to zagadnienie nadal słabo zdiagnozowane i wymagające ponownej dyskusji w zakresie efektywności używanych instrumentów. Walka z korupcją jest wciąż aktualnym problemem współczesnego samorządu terytorialnego, dlatego też w niniejszym opracowaniu przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące zarówno nowych, jak i już funkcjonujących mechanizmów antykorupcyjnych regulujących postępowanie osób pełniących funkcje publiczne we wspólnotach samorządowych. Celem analizy jest ich identyfikacja i omówienie tej problematyki w świetle nowych ustaleń doktryny i judykatury.

Na wstępie przedstawiono pojęcie korupcji i jej kontekst normatywny, wskazując, że duże zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne mieszkańców wspólnot samorządowych spowodowało pojawienie się różnych zjawisk o charakterze korupcyjnym, których eliminacja jest konieczna dla stworzenia demokratycznego i praworządnego samorządu terytorialnego. Rozdział pierwszy obejmuje również zagadnienia dotyczące statusu prawnego funkcjonariusza publicznego wraz z przedstawieniem odpowiedzialności prawnej w różnych sferach jego działania (publiczno- i prywatnoprawnej). W opracowaniu omówiono nowe instrumenty antykorupcyjne poprzez przedstawienie pięciu segmentów regulacji antykorupcyjnych wprowadzonych na mocy ustawy z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Rozdział drugi podejmuje problematykę oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym w zakresie

podmiotowym i przedmiotowym. Przedstawiono w nim również zagadnienie odpowiedzialności w przypadku niewypełnienia tego obowiązku ustawowego i grożące na to sankcje. Zaprezentowano najważniejsze kwestie dotyczące oświadczeń lustracyjnych jako elementu demokratycznego substratu osobowego we władzach samorządowych.

Trzeci rozdział monografii został poświęcony wybranym zakazom i ograniczeniom antykorupcyjnym pełniącym funkcje mechanizmów kontroli władzy publicznej. W oparciu o regulacje samorządowych ustaw ustrojowych oraz unormowania ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne omówiono ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej i uczestnictwie w spółkach prawa handlowego oraz sankcje z tym związane. Analizie poddano również rejestr korzyści jako mechanizm antykorupcyjny w samorządzie terytorialnym. Rozdział ten prezentuje pozostałe ograniczenia antykorupcyjne jako wybrane instrumenty dotyczące wyłącznie radnych. Jest to zabieg celowy, który ma uwypuklić rolę i znaczenie działań radnego w polityce antykorupcyjnej we wspólnotach samorządowych.

Ostatni rozdział poświęcono analizie instrumentów ustrojowo-politycznych używanych w walce z korupcją w samorządzie terytorialnym, które mają na celu zwiększenie transparentności działania władz publicznych w drodze kontroli społecznej.

Z całą stanowczością należy stwierdzić, że zaangażowanie przedstawicieli samorządu terytorialnego (w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym) w działalność korupcyjną jest naganne. Powinno zostać wyeliminowane jako przeszkoda w tworzeniu wspólnoty samorządowej mającej troszczyć się o swoich mieszkańców i ich interesy.

Monografia uwzględnia aktualne orzecznictwo oraz poglądy wyrażone w doktrynie i piśmiennictwie prawa administracyjnego dotyczące problematyki antykorupcyjnej.

Opracowanie obejmuje stan prawny na 1.02.2022 r.

Rozdział I

KORUPCJA – WOKÓŁ PODSTAWOWYCH POJĘĆ

1. Pojęcie korupcji i jej kontekst normatywny

Przepisy antykorupcyjne mają na celu wyeliminowanie z przestrzeni publicznej niepożądanych zjawisk. Dotyczą one wielu sfer działania organów administracji publicznej, w tym samorządowej, oraz funkcjonariuszy publicznych, na których ciąży odpowiedzialność w zakresie wykonywania ich funkcji. Transformacja systemu gospodarczego w Polsce oraz wdrażanie i realizacja zadań publicznych zrodziły potrzebę unormowania przepisów antykorupcyjnych, stanowiących pewnego rodzaju tarczę ochronną dla praworządności we wspólnotach samorządowych. Zmiana systemu gospodarczego, stworzenie na nowo struktur samorządowych oraz duże zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne ich mieszkańców spowodowały pojawienie się różnych zjawisk o charakterze korupcyjnym. Korupcja jako nadużycie władzy podlega w samorządzie terytorialnym coraz szerzej kontroli społecznej, dzięki której wyznacza się ramy praworządności społecznej.

Łacińskie słowo *corruptio* oznacza zepsucie, zniszczenie¹. Korupcja stanowi rodzaj patologii społecznej i instytucjonalnej, której cechami są internacjonalizacja, przekraczanie granic kulturowych, ideologicznych

¹ *Encyklopedia PWN*, hasło: *corruptio*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/corruptio;3887843.html> (dostęp: 1.08.2021 r.).

i państwowych oraz rozbudowa obszarów oddziaływania². Korupcja to zepsucie, demoralizacja społeczna czy przekupstwo³. Ujmowana jest również jako przyjmowanie łapówek przez urzędników lub funkcjonariuszy⁴. Jest ona często opisywana jako zjawisko zachodzące głównie w sektorze publicznym, choć występuje ona także w sektorze prywatnym⁵. Z całą pewnością zagraża praworządności, prawom człowieka⁶ i demokracji. Narusza zasady dobrego zarządzania i sprawowanie władzy, spowalnia rozwój gospodarczy, zmniejszając stabilność instytucji demokratycznych. Ponadto uderza w moralne podstawy i zasady społeczeństwa, poczucie uczciwości i sprawiedliwość społecznej, wymuszając powstawanie oraz wzrost instrumentów służących kontroli społecznej w zakresie działania wspólnot samorządowych i administracji scentralizowanej.

W kolejnej edycji Indeksu Percepcji Korupcji (ang. *Corruption Perceptions Index* – CPI) w zestawieniu za 2020 r. Polska zajęła 45 miejsce, otrzymując 56 punktów⁷. Badanie prowadzone jest przez Transparency International i ma wieloźródłowy charakter. „Powstaje w oparciu o ankiety uzupełniane przez przedstawicieli środowisk biznesowych, a także o oceny sporządzane przez ekspertów z danego kraju. W najnowszym raporcie, podobnie jak w roku ubiegłym, ewaluacji poddano 180 krajów, które mogą otrzymać od 0 (kraj wysoce skorumpowany) do 100 punktów (znikoma skala korupcji). Jest to narzędzie służące do szacunkowego pomiaru korupcji poprzez badanie postrzegania skali tego zjawiska”⁸.

² Zob. M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004, s. 202.

³ Zob. *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1997, s. 346.

⁴ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1996, s. 358.

⁵ Zob. C. Nowak, *Korupcja w prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 4.

⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁷ Średni wynik dla grupy Europa Zachodnia i Unia Europejska, do której należy Polska, wynosi 66 punktów, <https://www.transparency.org/en#> (dostęp: 01.08.2021 r.).

⁸ *Indeks Percepcji Korupcji 2020*, Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji, <https://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/14092,Indeks-Percepcji-Korupcji-2020.html> (dostęp: 1.08.2021 r.).

Transparency International definiuje korupcję jako nadużycie powierzonej władzy dla prywatnych korzyści, które podważa zaufanie, osłabia demokrację oraz hamuje rozwój gospodarczy i dodatkowo pogłębia nierówności, ubóstwo, podziały społeczne i kryzys ekologiczny. Ujawnianie korupcji i pociąganie skorumpowanych urzędników do odpowiedzialności może mieć miejsce tylko wtedy, gdy rozumiemy sposób działania tej patologii i systemy, które ją umożliwiają⁹.

Ramy normatywne analizy korupcji tworzą zarówno akty prawne międzynarodowego ratyfikowane przez RP, jak i akty należące do źródeł prawa powszechnie obowiązujących oraz akty wewnętrzne.

W myśl art. 2 Cywilnoprawnej konwencji o korupcji¹⁰ termin ten oznacza „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”. Konwencja została ratyfikowana przez Prezydenta RP¹¹. W myśl jej art. 5 każde państwo będące stroną umowy jest zobowiązane do zapewnienia w swoim prawie wewnętrznym regulacji umożliwiających osobom, które poniosły szkodę w wyniku aktu korupcji, popełnionego przez urzędników danej strony umowy przy wykonywaniu ich funkcji, wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie od państwa albo od odpowiednich organów tej strony umowy.

Natomiast według art. 2 i 3 Prawnokarnej konwencji o korupcji¹² strony Konwencji mają obowiązek przyjęcia środków koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwo wielu zachowań związa-

⁹ Transparency International, *What is corruption?*, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (dostęp: 1.08.2021 r.).

¹⁰ Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4.11.1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443).

¹¹ Ustawa z 28.02.2002 r. o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji (Dz.U. Nr 41, poz. 359).

¹² Prawnokarna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 27.01.1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249).

nych z przekupstwem zarówno czynnym¹³, jak i biernym¹⁴ krajowych funkcjonariuszy publicznych, w tym przekupstwem funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, przekupstwem czynnym i biernym w sektorze prywatnym czy przekupstwem sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych.

W myśl art. 1 ust. 3a ustawy o CBA¹⁵ przez korupcję ustawodawca rozumie:

- 1) czyn polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) czyn polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną (bezpośrednio lub pośrednio) jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 3) czyn popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu (bezpośrednio lub pośrednio) osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby

¹³ Przekupstwo czynne jest tu rozumiane jako przestępstwo umyślnego obiecywania, proponowania lub wręczania przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, jakimkolwiek funkcjonariuszowi publicznemu strony konwencji (dla niego samego lub dla kogokolwiek innego) w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji.

¹⁴ Przekupstwo bierno jest tu rozumiane jako przestępstwo umyślnego żądania lub przyjmowania przez któregośkolwiek z funkcjonariuszy publicznych strony konwencji, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści (dla niego samego lub dla jakiejkolwiek innej osoby) lub przyjmowania propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji.

¹⁵ Ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1671 ze zm.

- w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) czyn popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Jak wskazuje A. Melezini, korupcję „można rozpatrywać przez pryzmat jej szkodliwości zarówno w aspekcie instytucji uczestniczącej w tym niechlubnym zjawisku, jak i w kontekście całego państwa i społeczeństwa”¹⁶. Tym samym uczestniczenie samorządu terytorialnego w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym w działalności korupcyjnej jest naganne, a jego eliminacja powinna być podstawą tworzenia wspólnoty samorządowej mogącej troszczyć się o swoich mieszkańców i ich interesy.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na typowe cechy korupcji, jakimi są powszechność, entropia, rynkowość oraz interakcyjność¹⁷. Korupcja stanowi oznakę słabości władzy publicznej, którą należy wyeliminować w drodze stosowania w sposób efektywny przepisów antykorupcyjnych oraz wzmacniania postaw etycznych u osób pełniących funkcje publiczne.

Słuszne wydaje się wprowadzenie – zwłaszcza w samorządzie terytorialnym – planów wieloletnich mających na celu walkę z korupcją, zbudowanych wokół priorytetów obejmujących:

- 1) lepsze rozumienie i wykrywanie korupcji;

¹⁶ Zob. A. Melezini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, Warszawa 2012, s. 31.

¹⁷ Zob. A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków [w:] Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–154.

- 2) szkolenie i uwrażliwianie funkcjonariuszy publicznych na aspekty korupcyjne w codziennej pracy;
- 3) wzmocnienie mechanizmów prewencji w administracji;
- 4) poprawę współpracy międzynarodowej i wymiany doświadczeń w zakresie walki z korupcją na poziomie lokalnym i ponadlokalnym jako sposób wymiany złych i dobrych doświadczeń w tym zakresie.

Państwo powinno także dążyć do wzmocnienia działalności szkoleniowej dla najbardziej ekspozowanych urzędników publicznych, w tym organów władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych. Ważnym elementem profilaktyki korupcji jest również uświadamianie wybranym urzędnikom ryzyka w okresie sprawowania funkcji lub mandatu oraz skuteczne wdrożenie środków antykorupcyjnych we władzach samorządowych.

Korupcja towarzyszyła odrodzonemu samorządowi w różnych okresach transformacji gospodarczej. Zachowania korupcyjne występowały w obszarze kontaktów świata biznesu z przedstawicielami władzy. Najczęstszym powodem korupcji było i jest uwikłanie sektora gospodarki w politykę samorządową, a także nieprzejrzysty system prawny, ułatwiający „załatwianie spraw administracyjnych” szybko i sprawnie wbrew przepisom prawnym (np. przyznawanie dotacji wbrew zasadom określonym w ustawach i aktach prawa miejscowego), lub defraudacja środków publicznych (np. przyznawanie pracownikom sektora oświaty podwójnych odpraw, niezgodnych z przepisami prawa). Wszelkie formy nieuprawnionego wykorzystania środków publicznych należy uznać za naganne i łamiące zasady kodeksów etycznych adresowanych do funkcjonariuszy publicznych.

Korupcja, jako zjawisko uniwersalne, nie da się wyeliminować wyłącznie poprzez doskonalenie regulacji normatywnych oddzielających władzę od działalności gospodarczej. Kluczową kwestią jest mentalność osób sprawujących władzę samorządową i funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za dobro wspólnoty lokalnej i ponadlokalnej. Podzielałam pogląd wyrażony przez P. Laskowskiego, że: „Walka z korupcją polega na ustaleniu jej obszarów, przyczyn i okoliczności jej sprzyjających oraz

skutecznym ich usuwaniu lub ograniczaniu lub przynajmniej ograniczaniu ich oddziaływania. Tylko systemowe i systematyczne ograniczanie korupcji może przynieść trwale pozytywne rezultaty. Same regulacje prawne nie są więc w stanie rozwiązać problemu korupcji. Konieczną przesłanką w przypadku Polski jest osiągnięcie wysokiego poziomu etycznego wśród osób sprawujących funkcje przez rozbudowanie struktur społeczeństwa obywatelskiego. Prawidłowe stosunki demokratyczne w społecznościach lokalnych wymagają szczególnej aktywności mieszkańców w rozwiązywaniu wszelkich problemów swojego środowiska¹⁸. Obecnie można pokusić się o stwierdzenie, iż korupcja na szczeblach władzy lokalnej jest niewątpliwie patologią władzy, którą dodatkowo wzmacnia «wstrząs społeczny» spowodowany przemianami społeczno-gospodarczymi¹⁹.

Przeciwdziałanie korupcji w samorządzie terytorialnym powiązane jest z kwestiami etycznymi, zasadą praworządności, problematyką interesu publicznego oraz bezstronności i neutralności politycznej. Przy okazji nie wolno zapominać, że mieszkańiec oczekuje sprawnej i profesjonalnej obsługi ze strony urzędnika i funkcjonariusza publicznego oraz podejmowania odpowiedzialnych decyzji od władz samorządowych, które nie będą godzić w interesy wspólnoty samorządowej. Należy oprzeć się na działaniu sprawnie pracującej, dobrze wykwalifikowanej i godnej zaufania kadry administracyjnej.

Warto też odróżnić typową korupcję w zakresie nadużywania swojej funkcji od osiągania drobnych osobistych korzyści, np. zwyczajowo akceptowanych symbolicznych upominków, które tworzy płaszczyznę szczególnej relacji między urzędnikiem a ofiarodawcą i może uzasadniać chęć i potrzebę rewanżu „zwłaszcza w postaci załatwienia konkretnej sprawy jako swego rodzaju «ekwiwalentu». Istotna jest także jawność tego rodzaju sytuacji, przejrzyste i zrozumiałe motywy obydwu stron oraz wszelkie okoliczności, w jakich do niej dochodzi, w szczególności brak bezpośrednich interesów czy zależności danego podmiotu

¹⁸ *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 104.

¹⁹ P. Laskowski, *Korupcja w samorządzie terytorialnym – patologia władzy czy koszt transformacji?*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005/1, s. 98 i n.

od sposobu działania, rozstrzygnięć bądź szczególnej przychylności urzędnika²⁰.

Zgodnie z art. 7 i 8 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej²¹ urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie do osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały powierzone mocą odnośnych przepisów. W szczególności unika korzystania z uprawnień do osiągnięcia celów, dla których brak podstawy prawnej. Urzędnik jest bezstronny i niezależny. Powinien powstrzymać się od jakichkolwiek arbitralnych działań, mogących mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Nie kieruje się wpływami zewnętrznymi jakiegokolwiek rodzaju, w tym wpływami politycznymi, ani interesem osobistym. Urzędnik nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących jego własnego interesu lub interesu rodziny, krewnych, przyjaciół i znajomych. Regulacje te powinny stanowić wytyczne w określaniu braku konfliktu interesów, zakazu nadużywania uprawnień oraz przestrzegania zasady bezstronności i niezależności urzędników samorządowych.

W zwalczaniu korupcji funkcjonariuszy publicznych duże znaczenie ma również kontrola społeczna wykonywana przez mieszkańców danej wspólnoty. Weryfikacja ta następuje w drodze wniosków, skarg, petycji oraz różnych form dostępu do informacji publicznej. Kontrola taka wykonywana jest też w formie realizacji zasady jawności zewnętrznej, tj. pełnego dostępu do posiedzeń organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów. Istotnym elementem w zakresie przeciwdziałania korupcji w samorządzie terytorialnym jest prawidłowe wykształcenie płaszczyzny działań dla społeczeństwa obywatelskiego, którego rola w czuwaniu nad prawidłowym wykonywaniem funkcji funkcjonariuszy publicznych we wspólnotach samorządowych jest bezcenna. Wyma-

²⁰ Zob. T. Pietrzykowski, *Bezstronność i neutralność polityczna* [w:] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 225.

²¹ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (2011/C 285/03) (Dz.Urz. UE C 285, s. 3).

ga to jednak dużej świadomości interesu publicznego²² w zarządzaniu wspólnotą samorządową.

2. Status funkcjonariusza publicznego – w kręgu odpowiedzialności

Ustawodawca w art. 115 § 13 k.k.²³ określił katalog podmiotów mających status funkcjonariuszy publicznych. Wśród nich należy wymienić m.in.: radnego jednostki samorządu terytorialnego, osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Katalog podmiotów jest obszerny²⁴, ma jednak charakter jedynie podstawowy i nie jest katalogiem wyczerpującym²⁵. Status funkcjonariusza publicznego skutkuje zaostrzoną odpowiedzialnością karną w przypadku popełnienia określonych czynów zarówno w stosunku do, jak i przez funkcjonariuszy publicznych.

²² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2018 r. (V SA/Wa 1202/17, LEX nr 2506876), w którym sąd stwierdził, że „interes publiczny nie powinien być rozumiany jako sprzeczny z indywidualnym interesem obywatela”.

²³ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2021 r. poz. 2345 ze zm.).

²⁴ W myśl dyspozycji art. 115 § 13 k.k. „Funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; 2) poseł, senator, radny; 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego; 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; 4) 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; 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.10.2018 r., II SA/Go 573/18, LEX nr 2567074.

Definicja legalna funkcjonariusza publicznego tworzona jest w oparciu o dwie regulacje – art. 115 § 13 pkt 4 i § 19 k.k.²⁶ oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p.²⁷ Zgodnie z tym ostatnim przepisem za funkcjonariusza publicznego uważa się „osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ”.

Definicja funkcjonariusza publicznego została w tej ustawie skonstruowana w oparciu o kryterium osobowe i funkcjonalne²⁸. Jak podnosi się w piśmiennictwie, definicja ta w obu wskazanych wyżej ustawach nie jest tożsama, jednak „przyjęcie bezpośredniego stosowania definicji pojęcia «funkcjonariusz publiczny» z art. 115 § 13 k.k. na gruncie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy nie byłoby rozwiązaniem w pełni adekwatnym do normowanej tam materii”²⁹. Przychyłam się do poglądu prezentowanego przez A. Matana, że ustawodawca wiąże odpowiedzialność przewidzianą w tej ustawie jedynie z „aktami administracyjnymi, i to tylko z pewną ich grupą, jaką są decyzje i postanowienia. Natomiast wykonywanie władzy publicznej przez organy administracji z rażącym naruszeniem w innych formach, w tym zwłaszcza w formach władczych, nie będzie

²⁶ W myśl art. 115 § 19 k.k.: „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”.

²⁷ Ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169).

²⁸ Zob. A. Adamczyk, *Zakres przedmiotowy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, PPP 2012/7–8, s. 22.

²⁹ Zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Państwo i Prawo” 2017/2, s. 72 i n.