

**PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE
DOTYCZĄCE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH
W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM
ORAZ W SYSTEMACH PRAWNYCH
INNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH**

Aleksandra Radwańska (rozdz. I-VII)

Dag Nilsson (rozdz. VIII)

Warszawa 2002 / 2003

PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE DOTYCZĄCE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM ORAZ W SYSTEMACH PRAWNYCH INNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH	1
I. WSTĘP	4
1. Kilka słów o korupcji.....	4
2. Korupcja w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce	5
3. Antykorupcyjne ograniczenia i zakazy dotyczące radnych	8
4. Antykorupcyjne oświadczenia i informacje składane przez radnego	13
II. Ogólne regulacje ustawowe dotyczące pracowników samorządowych w Polsce ...	17
1. Podstawowe akty prawne.....	17
2. Pojęcie „pracownika samorządowego”	18
3. Ogólne obowiązki pracownicze.....	19
4. Konflikt interesów	19
5. Sankcje grożące pracownikowi wynikające z Kodeksu pracy	26
III. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne	28
1. Uwagi ogólne.....	28
2. Sposób realizacji ustawy.....	32
IV. Ustawa o pracownikach samorządowych.....	33
Art. 15	33
Art. 18	35
Art. 18a	37
Art. 19	38
V. Propozycje zmian legislacyjnych.....	39
1. Uwagi ogólne.....	39

2. Wariant „z radą”	40
3. Wariant francuski.....	45
4. Wariant szwedzki.....	48
5. Refleksje nad aktualnym stanem prawnym	50
VI. Przepisy antykorupcyjne dotyczące urzędników komunalnych w Konfederacji Szwajcarskiej	52
1. Wstęp	52
2. Gmina w szwajcarskim systemie państwowym.....	52
3. Organizacja administracji gminnej	53
4. Pracownicy samorządowi	53
5. Nadzór nad gminą.....	54
6. Środki represyjno-dyscyplinarne	54
7. Zaskarżenia	55
8. Doniesienia	55
9. Głosowanie powszechne.....	56
10. Status prawny urzędnika gminnego i przepisy antykorupcyjne na przykładzie prawa Kantonu St. Gallen.....	56
11. Podsumowanie:.....	58
VII. Przepisy antykorupcyjne dotyczące urzędników komunalnych w Republice Francji.....	58
1. Wstęp	58
2. Samorząd terytorialny we Francji.....	58
3. Przepisy antykorupcyjne.....	60
4. Regulacje antykorupcyjne dotyczące pracowników komunalnych	62
5. Podsumowanie:.....	63
VIII. Samorząd terytorialny w Szwecji	64
1. Samorząd terytorialny w Szwecji	64

2. Korupcja w Szwecji	65
3. Przepisy antykorupcyjne	66
4. Kodeks Karny	66
5. Regulacje prawne dotyczące pracowników samorządowych	69
6. Przepisy przeciwdziałające stronniczości urzędników	69
7. Zaskarżanie decyzji organów samorządowych	72
8. Ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracowników państwowych	73
9. Kontrola w gminach	75
10. Informacja	76
11. Instytut ds. przeciwdziałania nielegalnym wypłatom	77
12. Komisja ekspertów ds. badań nad gospodarką publiczną (ESO)	78
13. Podsumowanie	78
14. Przykłady praktycznych rozstrzygnięć w sprawach dotyczących zajęć dodatkowych pracowników samorządowych w Szwecji	80
15. Dane statystyczne dotyczące zajęć dodatkowych pracowników administracji państwowej w Szwecji	81

I. WSTĘP

1. Kilka słów o korupcji

O korupcji napisano już bardzo wiele rozpraw. Jest to zjawisko zawsze obecne w dziejach ludzkości, zjawisko niepokojące i budzące uzasadniony sprzeciw. Sprowadza się do wykorzystywania zajmowanego stanowiska i powierzonych zasobów publicznych dla celów osobistych. Jego negatywny wpływ na stosunki międzyludzkie i funkcjonowanie struktur państwowych, spowodowało intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia tej patologii. Nie jest to zadanie proste, ponieważ nowe przepisy antykorupcyjne nie spełniają

pokładanych w nich nadziei, a ich modyfikacja prowadzi niejednokrotnie do obchodzenia prawa. Skuteczne przeciwdziałanie korupcji jest trudne również dlatego, ponieważ korupcja jest zjawiskiem wielopostaciowym, a jej skutki polityczne, gospodarcze, prawne, etyczne i społeczne są jednakowo doniosłe.

We współczesnym świecie potrafimy sobie z nią coraz lepiej radzić. Antykorupcyjne regulacje prawne są w poszczególnych państwach różnie ukształtowane, jednak sama istota korupcji jest wszędzie taka sama. Doświadczenia zagraniczne uczą, że z tą patologią społeczną trudno jest walczyć jedynie za pomocą prawa. Wszędzie tam gdzie nie ma odpowiednich uregulowań, niejasności działają na korzyść skorumpowanych. We Francji i Szwecji powołano do życia specjalne urzędy i instytucje wspierające działania policji i sądów, a także co jest niezmiernie ważne - szerzące wiedzę antykorupcyjną i nagłaśniające sprawy tego typu. Ich działalność uzupełnia prawne zakazy i nakazy wprowadzone przez parlamenty.

2. Korupcja w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

Samorząd terytorialny został reaktywowany 12 lat temu. Była to jedna z najdonioślejszych decyzji politycznych podjętych w celu przeobrażenia ustroju Rzeczypospolitej Polski. Jej efektem było przejście od modelu państwa autorytarnego i centralnie zarządzanego do modelu państwa demokratycznego i zdecentralizowanego poprzez „wzmocnienie integracji społecznej, odbudowę wspólnot lokalnych i przekazanie im kompetencji w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych na szczeblu lokalnym. (...) Wzmocniono identyfikację ze wspólnotą lokalną, a poprzez to również ze wspólnotą narodową. Wzmocniono udziału obywateli w życiu publicznym na poziomie lokalnym. Realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym przez samorząd terytorialny przyniosła lepsze zarządzanie środkami publicznymi znajdującymi się pod bezpośrednią kontrolą reprezentantów wspólnot lokalnych.”¹ Jest to niekwestionowany wynik dobrej pracy tysięcy polskich samorządowców.

Niestety, jest także druga strona medalu. W samorządzie spotykamy się z różnorodnymi przejawami korupcji. W dużej mierze są one rezultatem odzyskiwania przez

¹ Uzasadnienie do uchwały Rady Ministrów w sprawie zasad przygotowania i przeprowadzenia reformy administracji publicznej.

społeczeństwo wolności i podmiotowości, kształtowania się wolnego rynku, wielopartyjnego systemu politycznego. Wiąże się z procesem prywatyzacji i reprivatyzacji, otwarciem granic i tym podobnymi zjawiskami.

Zdarzają się przypadki, które najogólniej można określić jako sprzedajność urzędniczą, płatną protekcję, oszustwo, nadużycie zaufania, nadużycie władzy oraz konflikt interesów.

Przykładem tego ostatniego mogą być przypadki łamania zakazu zamieszczonego w art. 18 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. Nr 142 z 2001 r. poz. 1593 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806). Artykuł ten nakłada na pracownika samorządowego zakaz wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

Naruszanie tego zakazu ma miejsce na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a także w samorządowych jednostkach pomocniczych (dzielnice). Najczęściej zdarza się jednak w starostwach powiatowych. Polega ono na tym, że pracownicy wydziału architektury starostwa, obok pracy w urzędzie, prowadzą prywatną działalność gospodarczą, polegającą na przygotowywaniu projektów architektonicznych, niezbędnych do uzyskania stosownej decyzji administracyjnej, dotyczącej np. budowy czy rozbudowy – a wydawanej, z upoważnienia starosty, przez tych właśnie urzędników.

Kolejnym przykładem może być działalność gospodarcza geodetów zatrudnionych w starostwie powiatowym, polegająca na prywatnym wykonywaniu pomiarów geodezyjnych. Pomiary te trafiają następnie do starostwa i są weryfikowane przez tych samych urzędników, ale już w ramach ich pracy w charakterze pracowników samorządowych.

Takie postępowanie prowadzi do kolizji między działalnością gospodarczą pracowników a powierzonym im urzędem i powoduje wiele implikacji.

Po pierwsze – brak właściwego nadzoru przestrzegania prawa i prawidłowości dokumentów sporządzonych przez pracownika samorządowego w ramach prywatnej działalności zarobkowej (prace przez niego uprzednio przygotowane, kontrolowane są przez niego samego lub jego służbowego kolegę). Rodzi to podejrzenie o wyłączną dbałość o własne interesy finansowe, a nie o interes publiczny. Może się wiązać też z „naginaniami” przepisów prawa (np. Prawa budowlanego) do których przestrzegania urzędnik jest przecież powołany.

Po drugie – jest to sprowadzanie pracy w urzędzie komunalnym do sposobności zdobycia prywatnych zleceń i traktowanie tych prywatnie sporządzonych dokumentacji na preferencyjnych warunkach. Nie można również wykluczyć sytuacji, gdy pracownik samorządowy będzie miał, bez wyraźnych powodów, poważne zastrzeżenia do materiałów sporządzonych przez konkurencję (tj. inną firmę działającą na rynku) po to, by zniechęcić do niej ewentualnych klientów.

To właśnie trzeci przykład negatywnego wpływu sytuacji związanych z nieprzestrzeganiem zakazu zawartego w art. 18 – nieuczciwa konkurencja na rynku usług. Może ona prowadzić - w skrajnych przypadkach - do całkowitego wyeliminowania innych podmiotów gospodarczych z danej branży, na terenie właściwości nieuczciwego urzędnika.

Zawarte w ustawie o pracownikach samorządowych ograniczenia w podejmowaniu przez pracownika zajęć dodatkowych wynikają z potrzeby ochrony interesów szczególnych pracodawcy, jakim jest urząd publiczny. Chodzi o stworzenie warunków do bezstronnego, obiektywnego i bezinteresownego podejmowania decyzji, z których część to decyzje administracyjne. Ma też znaczenie troska o zachowanie przez urzędnika godności zawodowej i powagi urzędu publicznego.

Niestety, w dalszym ciągu aparat urzędniczy nie rozumie, że pełni rolę służebną wobec obywateli. To właśnie w urzędach jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat) załatwia się większość spraw obywateli. Takie działania stają się więc szczególnie naganne i utrudniają życie mieszkańcom, zwracającym się do urzędu ze swoimi sprawami.

Obywatelowi spotykającemu nieprawidłowości w działalności organów samorządu, łatwo nabrać przekonanie, że podobnie dzieje się w całej administracji publicznej, a co gorsza - że jest to tolerowane. W dalszej kolejności może to prowadzić do kwestionowania samej idei samorządności i demokracji jako takiej. Skutki tych rozterek obywatelskich to m.in. malejąca frekwencja wyborcza.

Przyzwolenie władz na wykonywanie przez urzędników działalności mogącej wywoływać posądzenie o sprzeczność interesów, może zapoczątkować zniechęcenie i myślenie schematyczne, pomawiające wszystkich bez wyjątku urzędników o zмовę i nieuczciwe zachowania. Ludzie dochodzą do wniosku, że nie warto uczestniczyć aktywnie w życiu wspólnoty samorządowej, bo ta nie jest w stanie uporać się nawet z takim problemem.

Trzeba pamiętać, iż w preambule, przyjętej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego stwierdzono że, „społeczności lokalne stanowią jedną z

zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólną dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”. Utrata zaufania do instytucji demokratycznych jest trudna do odrobienia.

Warto też zauważyć, że działalność w samorządzie terytorialnym, jest często początkiem dalszej kariery politycznej. Wykształcone w jej trakcie nawyki mogą mieć wpływ na późniejszy sposób piastowania różnych funkcji publicznych.

Bardzo istotny moim zdaniem, jest również moralny aspekt nieetycznego traktowania innych ludzi, którym w założeniu urzędnik – utrzymywany z ich podatków – powinien pomóc. Jest to jednak problem bardziej moralny niż prawny.

3. Antykorupcyjne ograniczenia i zakazy dotyczące radnych

Pisząc o samorządzie terytorialnym nie sposób ominąć radnych – ludzi, którzy decydują o sprawach pozostających w zakresie działania wspólnot lokalnych. Radny jest osobą zaufania publicznego, powinien więc budzić to zaufanie u wyborców, których reprezentuje w radzie bądź sejmiku. Dlatego konieczne stało się ustanowienie prawa, uniemożliwiającego wykorzystywanie funkcji radnego dla osiągnięcia przez niego nielegalnych korzyści majątkowych lub osobistych. Zakazy te są zawarte głównie w:

ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*,

ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*,

ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*,

oraz w innych ustawach np. ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów oraz sejmików województw*, ustawie z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Zakazy można podzielić na :

- zakaz łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem na niektórych stanowiskach i pełnieniem niektórych funkcji,

- zakaz podejmowania przez radnych niektórych dodatkowych zajęć,
- ograniczenie ich swobody w podejmowaniu działalności gospodarczej.

Dotyczą one radnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego.

Wymienię je po kolei.

Zakaz zatrudniania radnego w urzędzie gminy (urzędzie marszałkowskim, starostwie powiatowym), w której radny uzyskał mandat. Zakaz nie dotyczy sytuacji, gdy radny stara się o zatrudnienie w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego innej niż ta, w której sprawuje mandat. Przepis ten ma zapobiec łączeniu zatrudnienia w administracji samorządowej z działalnością radnego ponieważ w sposób oczywisty występuje tu kolizja między obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego i kontrolnego gminy (powiatu, województwa) a jego obowiązkiem jako pracownika podległego tym organom. Zakaz ten nie dotyczy radnych wybranych do zarządu, ponieważ z nimi z mocy ustawy o pracownikach samorządowych nawiązywany jest stosunek pracy na podstawie wyboru.²

1. Podobny jest zakaz zawarty w art. 24b ustawy o samorządzie gminnym wprowadzający zakaz łączenia zatrudnienia w gminie ze sprawowaniem mandatu radnego. Dotyczy on pracowników urzędów gminy bądź pełniących funkcje kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, którzy zostali wybrani radnymi. W takiej sytuacji gmina zobowiązana jest do udzielenia urlopu bezpłatnego, na wniosek zainteresowanego radnego. Analogiczne przepisy dotyczą radnego województwa (art. 26 ustawy o samorządzie województwa) oraz radnego powiatu (art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym).
2. Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Nie ma znaczenia rodzaj umowy lub innego aktu na podstawie którego taki stosunek pracy powstał. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Zakaz ten dotyczy np. dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej.

² A. Agopszowicz, Z. Gilowska „Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym.”
Krótkie komentarze Becka , Warszawa 1999 r.

3. W wyniku kolejnego zakazu zarząd, a także wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie mogą powierzyć radnemu (odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa) w którym radny ten uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowy o dzieło, umowy zlecenia, umowy agencyjnej).
4. Doszliśmy do bardzo ważnego zakazu podejmowania dodatkowych zajęć oraz otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez radnego mandatu. Przez zajęcie dodatkowe należy rozumieć jakąkolwiek czynność nie związaną z wykonywaniem mandatu. Darowizną jest – zgodnie z Kodeksem cywilnym – bezpłatne świadczenie na rzecz obdarowanego kosztem majątku darczyńcy. Trzeba pamiętać, że zakaz dotyczy tylko tych zajęć i darowizn, które mogą podważyć zaufanie wyborców.
5. Radni nie mogą również prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy (powiatu, województwa), w której radny uzyskał mandat a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Chodzi tu o możliwość używania mienia komunalnego i pobierania pożytków, które ono przynosi. Bez znaczenia jest natomiast czy między stronami istnieje węzeł prawny i jaki. Zakres dysponowania mieniem może być różny – np. użytkowanie wieczyste, posiadanie, najem lokalu. Dysponowanie może być odpłatne i nie odpłatne. Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych (powiatowych) osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 214, poz. 1806), która weszła w życie 1 stycznia 2003 r. zastrzega przepisy zakazujące radnym prowadzenia określonej działalności gospodarczej, poprzez określenie sankcji oraz terminu jej zaprzestania. Jeżeli radny przed rozpoczęciem sprawowania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą, ma trzy miesiące na jej zaprzestanie, licząc od dnia złożenia ślubowania. Jeśli tego nie zrobi jego mandat wygasa. Niedopuszczalna jest więc teraz sytuacja (zdarzająca się w poprzednich kadencjach samorządu), gdy radny na podstawie umowy wynajmuje z majątku miasta, czy powiatu pomieszczenia na prowadzenie np. lecznicy weterynaryjnej, udzielanie świadczeń

medycznych lub prowadzenie sklepu.

Informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z udziałem mienia komunalnego dołącza on do swojego pierwszego oświadczenia majątkowego (opisanego dalej).

Jeżeli właściwy organ gminy (powiatu, województwa) wbrew obowiązкови wynikającemu z ustawy, nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.

Radni województwa nie mogą wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem, z wyjątkiem tych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkalnych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2001 r. kontrolę realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku komunalnego. Zbadano również prawidłowość korzystania z majątku samorządowego przez radnych, członków zarządów i pracowników samorządowych. W 43 spośród 89 kontrolowanych gmin, powiatów i województw stwierdzono sprzeczne z prawem wykorzystywanie majątku komunalnego przez te osoby.

Radny może oczywiście prowadzić działalność gospodarczą, w której nie wykorzystuje mienia komunalnego.

6. Nie może jednak powoływać się na swój mandat w związku z podjętym dodatkowym zajęciem bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Przez działalność gospodarczą należy rozumieć działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową prowadzoną w celach zarobkowych.
7. Radni i ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorstw w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są nieważne z mocy prawa.

8. Rozwiązaniem antykorupcyjnym jest także wyłączenie radnego od udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym).
9. Cytowane ustawy wprowadzają też zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody. Również ustawa - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw wskazuje, że można być radnym tylko jednej z rad.
10. Ponieważ radny (tak samo jak pracownik samorządowy) jest funkcjonariuszem publicznym, dotyczą go przepisy odnoszące się do tej grupy, a zawarte w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Opisałam je szczegółowiej w rozdziale następnym w cz. 4.6.
11. Mandatu radnego nie można również łączyć:
 - ze stanowiskiem prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli regionalnej izby obrachunkowej,
 - z członkostwem w samorządowym kolegium odwoławczym,
 - z pełnieniem obowiązków sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej.³Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne obejmuje swoim rygiorem jedynie tych radnych, którzy są członkami zarządów powiatów lub województw. Dotyczy ona natomiast niektórych „wyższych” pracowników samorządowych i dlatego poświęcam jej więcej miejsca w dalszej części pracy (rozdz. III).

³ A. T. Gajewska „Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami” Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 747, Listopad 2000 r.

4. Antykorupcyjne oświadczenia i informacje składane przez radnego

Uchwalona niedawno ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw rozszerza zakres podmiotowy ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym obowiązku składania oświadczeń majątkowych, a także wprowadza obowiązek składania oświadczeń i informacji w innych, ściśle określonych przypadkach. Zmiany są tak daleko idące, że obecna kadencja samorządowa została nazwana „kadencją oświadczeń”.

Nowe procedury antykorupcyjne mają spowodować wzrost zaufania społecznego do organów samorządu i są odpowiedzią ustawodawcy na sygnały o nieprawidłowościach w zarządzaniu powierzonym samorządom mieniem.

4.1. Oświadczenia majątkowe

W porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami nowe obejmują znacznie szerszy krąg osób. Rozwiązania dotyczą:

radnych wszystkich szczebli samorządu,

wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ich zastępców,

starosty,

marszałka województwa,

pozostałych członków zarządów powiatu i województwa,

sekretarza gminy i sekretarza powiatu,

skarbnika gminy, powiatu i województwa,

kierowników jednostek organizacyjnych gminy i powiatu oraz wojewódzkich jednostek samorządowych,

osób zarządzających i członków organów zarządzających komunalną osobą prawną,

osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa.

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczy więc pracowników samorządowych, przy czym jest on zróżnicowany w zależności od zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Wymienieni powyżej urzędnicy wysokiego szczebla, zarządzający mieniem samorządowym, podlegają pod zastrzony rygor ustaw ustrojowych, natomiast

pracownicy zajmujący niższe stanowiska podlegają pod przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. O nich szerzej w dalszej części opracowania (rozdz. IV).

Oświadczenie majątkowe składane przez wymienione osoby dotyczy zarówno ich majątku odrębnego jak i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Należy w nim określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością.

Oświadczenie, wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni (i jego ewentualną korektą) radny składa przewodniczącemu rady (sejmiku) co rok, do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na dwa miesiące przed upływem kadencji. Przewodniczący rady swoje oświadczenie składa wojewodzie.

Analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych radnych dokonuje przewodniczący rady. Jeden egzemplarz oświadczenia przekazywany jest do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania radnego. Również urząd skarbowy dokonuje analizy oświadczenia, uwzględniając zeznanie podatkowe radnego i jego małżonka.

W przypadku podejrzenia, że w oświadczeniu składający je radny podał nieprawdę lub zataił prawdę, przewodniczący rady występuje do dyrektora urzędu kontroli skarbowej (wg. właściwości miejscowej) o kontrolę oświadczenia majątkowego tego radnego. W przypadku odmowy wszczęcia kontroli przysługuje odwołanie do Generalnego Inspektora

Kontroli Skarbowej.

Kopię oświadczenia przewodniczący przekazuje, w zależności o szczebla samorządu, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście lub marszałkowi województwa. Oświadczenia majątkowe przechowuje się 6 lat. Jest to ważne rozstrzygnięcie, ponieważ analiza tych oświadczeń ma sens jedynie wtedy, gdy można je porównać z wcześniejszymi oświadczeniami i deklaracjami podatkowymi. Takiego rozwiązania brak natomiast w ustawie o pracownikach samorządowych.

Efektem tej skomplikowanej procedury jest informacja przekazywana radzie (sejmikowi) przez jej przewodniczącego, corocznie - do dnia 30 października. Ma ona zawierać zbiorcze dane o:

- osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego, lub złożyły je po terminie,
- nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach wraz z ich opisem i

wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia,
- działaniach podjętych w związku z tymi nieprawidłowościami.

Gwarancją poddania tej procedury pod osąd opinii publicznej jest również przepis, według którego informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są jawne, z wyłączeniem 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) każdy samorząd ma obowiązek stworzyć na swoich stronach internetowych własny Biuletyn Informacji Publicznej. System ten ma realizować zasadę powszechnego dostępu obywateli do informacji o administracji publicznej.⁴ Ponieważ jednak dopiero wdraża się pilotażowe programy BIP-u, zamieszczono w ustawie przepis przejściowy, na mocy którego do czasu utworzenia strony BIP przez jednostkę samorządu terytorialnego, jawne informacje zawarte w oświadczeniach udostępniane są w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej lub udostępniane są do wglądu w siedzibie urzędu.

4.2 Oświadczenia o działalności gospodarczej i zawodowej członków rodziny radnego

1. Jest to również całkowicie nowe rozwiązanie. Radni oraz osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego (wymienione w pkt. 4.1) składają oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez swojego:
małżonka,
wstępnego,
zstępnego oraz
rodzeństwo
jeżeli działalność to wykonywana jest na terenie gminy (i odpowiednio - powiatu, województwa), w której radny sprawuje mandat.
2. Radni (i inne wskazane wcześniej osoby) zobowiązani są również do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, wstępnych,

⁴ więcej na ten temat M. Jendra „Pilotaż Biuletynu Informacji Publicznej” Gazeta Samorządu i Administracji Nr 25(121) 2-15 grudnia 2002 r.

zstępnych i rodzeństwo, jeżeli umowa zawarta została z organami jednostki samorządu terytorialnego (jej jednostki organizacyjnej lub komunalną osobą prawną). Obowiązek nie powstaje w przypadku, gdy umowa dotyczy stosunków prawnych wynikających z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących. Jest to wyjątek od zasady i wydaje się, że sam radny musi decydować, które umowy zawarte przez członków jego rodziny są, a które nie są takim wyjątkiem.

3. Następnym obowiązkiem dotyczy radnego, którego małżonek, wstępny, zstępny lub rodzeństwo w okresie sprawowania przez niego mandatu: zostali zatrudnieni w komunalnej jednostce organizacyjnej, związku jednostek samorządu terytorialnego albo zaczęli 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). Obowiązek ten dotyczy również sytuacji zmiany stanowiska przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo radnego - w wymienionych podmiotach.
4. Oświadczenia o działalności gospodarczej lub zawodowej rodziny radny obowiązany 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.
5. 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. Natomiast są one ujawniane, na tych samych zasadach co oświadczenia majątkowe (tzn. w BIP-ie).
6. Niezłożenie przez radnego oświadczenia lub informacji w terminie powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji.
7. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego (fałszywe oświadczenie). Trzeba zaznaczyć, że nie złożenie oświadczenia lub złożenie nieprawdziwego oświadczenia powoduje prawne konsekwencje dla składającego jedynie wtedy, gdy uczynił to w sposób umyślny. Wykluczamy zatem

ukaranie np. nie składającego oświadczenia radnego, który na skutek rozkładu więzi rodzinnych nie wiedział o działalności gospodarczej bądź zawodowej członka swojej rodziny. To samo odnosi się do nieprawidłowego oświadczenia majątkowego.

II. Ogólne regulacje ustawowe dotyczące pracowników samorządowych w Polsce

1. Podstawowe akty prawne

Status prawny pracownika samorządowego regulują następujące ustawy:

ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214 poz. 1806)

ustawa z dnia 22 marca 1990 r. *o pracownikach samorządowych* (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1593 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214 , poz. 1806),

ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. Nr 106, poz. 679; 1998 r. Nr 162, poz. 1126; 1999 r. Nr 49, poz. 483; 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214 , poz. 1806),

ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214 , poz. 1806),

ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214 , poz. 1806).

Spośród wymienionych ustaw najistotniejsza jest ustawa o pracownikach samorządowych, która uznawana jest za pragmatykę pracowników samorządowych tj. akt prawny regulujący kompleksowo i odmiennie od powszechnego prawa pracy stosunek pracy

szczególnej grupy pracowniczej.⁵ Innym istotnym źródłem prawa pracy pracowników samorządowych jest Kodeks pracy, stanowiący subsydiarny (pomocniczy) akt prawa powszechnie obowiązujący. W rozumieniu Kodeksu pracy pragmatyka stanowi przepis szczególny i ma pierwszeństwo przed Kodeksem, który znajduje zastosowanie tylko w zakresie nie uregulowanym przepisami szczególnymi.

Status źródeł prawa pracy pracowników samorządowych mają też (w określonym zakresie) akty wydawane przez organy samorządu terytorialnego (statuty oraz regulaminy organizacyjne). Podstawą ich wydawania są odpowiednie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Akty te nie mogą pozostawać w sprzeczności z ustawami i powinny zawierać konkretyzację norm ustawowych.

2. Pojęcie „pracownika samorządowego”

Definicja pracownika samorządowego jest sformułowana poprzez wyliczenie jednostek organizacyjnych zatrudniających tych pracowników.

Pracownikiem samorządowym jest więc osoba zatrudniona w:
urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych,
urzędzie gminy, jednostkach pomocniczych gminy oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych,
biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładach budżetowych utworzonych przez te związki,
biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pracownikiem samorządowym, jest więc każda osoba fizyczna, która pozostaje w stosunku pracy (niezależnie od sposobu nawiązania tego stosunku) z jednostką samorządu terytorialnego.

Przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników wymienionych jednostek, których status prawny określają odrębne przepisy (np. Karta nauczyciela – dla nauczycieli).

⁵ Bolesław M. Ćwiertniak, Maria Taniewska-Peszko, „Pracownicy samorządowi”
Wydawnictwo Prawnicze i Ekonomiczne Lex

Ze względu na sposób zatrudnienia odróżniamy cztery grupy pracowników samorządowych:

zatrudnionych na podstawie wyboru (np. marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego),

zatrudnionych na podstawie mianowania (pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy),

zatrudnionych na podstawie powołania (sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa),

zatrudnieni na podstawie umowy o pracę (pozostali pracownicy samorządowi).

3. Ogólne obowiązki pracownicze

Pracownicy samorządowi są zobligowani do przestrzegania obowiązków ustalonych w Kodeksie pracy dla wszystkich pracowników (art. 100 i 101). Są to tzw. obowiązki ogólne pracownika, z których najważniejszy jest obowiązek świadczenia pracy oraz zakaz konkurencji.

4. Konflikt interesów

W celu uniknięcia sytuacji w której pracownik samorządowy może być postawiony w sytuacji konfliktu interesów, ustawodawca wprowadził szereg zakazów zawartych w różnych ustawach:

4.1 Wyłączenie pracownika wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego

Kpa cały rozdział 5 (art. 24-27) poświęca wyłączeniu od udziału w sprawie pracownika organu administracji publicznej oraz organu w sytuacjach mogących budzić wątpliwości co do ich bezstronności. Zachodzą one w sprawie:

- 1) w której pracownik jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki,
- 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia,
- 3) osoby związanej z pracownikiem z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
- 4) w której był świadkiem, biegłym albo przedstawicielem jednej ze stron, albo przedstawicielem strony jest jedna z osób wymieniona w pkt 2 i 3,

- 5) w której pracownik brał udział w wydawaniu w niższej instancji zaskarżonej decyzji,
- 6) z powodu której wszczęto przeciw pracownikowi dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne,
- 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. Bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu o ile zostanie uprawdopodobnione istnienie innych okoliczności wywołujących wątpliwości co do bezstronności pracownika.

W przypadku wyłączenia pracownika jego bezpośredni przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy.

Opisana procedura wyłączenia pracownika w celu dochowania bezstronności czynności służbowych przypomina szwedzką instytucję wyłączenia urzędnika od podejmowania decyzji w określonych prawem przypadkach, wynikającą ze szwedzkiej ustawy o administracji publicznej. Więcej na ten temat w rozdz. VIII.

4.2 Zakaz łączenia stanowisk

Pisałam już o zakazie łączenia stanowisk w rozdz. I cz. 3 przy okazji ograniczeń antykorupcyjnych dotyczących radnych. W tym miejscu wypada przywołać przepisy zamieszczone w pkt 1, 2 i 3 wskazanej cz. 3, ponieważ są to ważne zakazy odnoszące się również do pracowników samorządowych.

4.3 Zakaz zatrudniania krewnych

Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie (dzieci, wnuki, rodzice, dziadkowie, rodzeństwo) lub powinowactwa pierwszego stopnia (teściowie, zięć, synowa), opieki lub kurateli – nie mogą być zatrudnieni u pracodawcy samorządowego, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości (art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych).

Zakaz ten jest sformułowany w sposób bezwzględnie obowiązujący i wyklucza swobodne uznanie. Zakaz rozciąga się na wszystkich pracowników samorządowych, również tych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.⁶

Ratio legis tego przepisu wynika z dbałości o interes służby publicznej, wymagający uniezależnienia osób zatrudnionych w aparacie samorządowym od powiązań rodzinnych.

Stosunek bezpośredniej podległości służbowej występuje wtedy, gdy jeden z krewnych lub powinowatych jest bezpośrednim przełożonym drugiego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego spotkać jednak można rozszerzający pogląd, iż podległość taka istnieje także wtedy, gdy kierownik urzędu (przełożony) rozstrzyga o zakresie czynności podwładnego.⁷ Chodzi o sytuacje gdy pomimo braku bezpośredniej podległości służbowej ktoś decyduje o obowiązkach zawodowych swojego krewnego. Będzie to miało miejsce np. wtedy gdy pracownik bezpośrednio podlega naczelnikowi, ale realny wpływ na jego karierę zawodową ma również dyrektor (bezpośredni przełożony naczelnika) będący krewnym pracownika.

Naruszenie zakazu wywołuje konieczność przeniesienia jednego z krewnych (powinowatych) na inne stanowisko, wykluczające bezpośrednią podległość służbową lub rozwiązanie stosunku pracy. Decyzja w tej sprawie należy do wójta (prezydenta, burmistrza), starosty lub marszałka województwa.

4.4 Zakaz przyjmowania świadczeń o charakterze majątkowym

Zgodnie z art. 24m ustawy o samorządzie gminnym, art. 25h ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27h ustawy o samorządzie województwa wysocy urzędnicy samorządowi (w tym np. sekretarz, skarbnik, kierownik jednostki organizacyjnej, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta /starosty /marszałka) nie mogą przyjmować, w trakcie pełnienia funkcji oraz przez 3 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

⁶ Zbigniew Sypniewski, „Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych”, Polski Dom Wydawniczy „Ławica” 1994 r.

⁷ Orzeczenie NSA (sygn. akt II S.A. 1042/91)

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 dostępnych w ramach oferty publicznej oraz przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach artystycznych.

4.5 Zakaz wykonywania zajęć dodatkowych

Tylko dla porządku, należy w tym miejscu przypomnieć zakaz wykonywania niektórych zajęć dodatkowych przez pracowników samorządowych. Nie mogą oni wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych). Dokładne omówienie zakazu zamieszczone jest w rozdziale IV.

4.6 Przepisy karne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) obejmuje ochroną instytucje samorządu terytorialnego na równi z ochroną innych instytucji państwowych. Przez działalność podlegającą ochronie należy rozumieć aktywność funkcjonariuszy danej instytucji, służącą bezpośredniej realizacji celów instytucji.

Dlatego kluczowym problemem jest zdefiniowanie pojęcia „funkcjonariusz publiczny” zawarte w art. 115 § 13 pkt 4 k.k. Zgodnie z tym przepisem **funkcjonariusz publiczny to 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.**⁸

A więc zarówno radni jednostek samorządu terytorialnego jak i pracownicy samorządowi (z wyjątkiem pracowników pełniących wyłącznie czynności usługowe) są funkcjonariuszami publicznymi.

W Rozdziale XXIX k.k. zawierającym przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego najważniejsze przepisy wymierzone w korupcję to: art. 228 (sprzedajność urzędnicza), art. 229 (łapownictwo czynne), art. 230

⁸ pod red. A. Zoll „Kodeks karny. Część szczególna” Zakamycze 1999 r.

(protekcjonizm) i art. 231 (nadużycie władzy). Ponadto k.k. penalizuje przestępstwa mogące mieć związek z korupcją, takie jak oszustwo (art. 286) czy nadużycie zaufania (art. 296).

Podobne przestępstwa są ujęte w kodeksach karnych innych państw i stanowią istotny element walki z nadużyciami tego typu. W części opracowania poświęconej przepisom antykorupcyjnym w Szwecji autor opisał te z nich, które dotyczą nadużycia zaufania, defraudacji, oszustwa.

Art. 228 k.k. (sprzedajność urzędnicza)

§ 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 .

Podmiotem sprzedajności urzędniczej (łapownictwa biernego) może być tylko osoba pełniąca funkcję publiczną.

Art. 229 k.k. określa czyn zabroniony dotyczący łapownictwa czynnego i polegający na udzieleniu osobie pełniącej funkcję publiczną korzyści majątkowej lub osobistej.

Zarówno sprzedajność urzędnicza (łapownictwo bierne) jak i łapownictwo czynne są skierowane przeciwko bezinteresowności osób będących funkcjonariuszami publicznymi, jako podstawowej i koniecznej przesłanki prawidłowej działalności instytucji państwowych i samorządowych. Wartością atakowaną przez sprawcę jest także zaufanie obywateli do organów państwowych i samorządowych, w szczególności zaufanie, że instytucje te przy podejmowaniu decyzji kierują się wyłącznie przepisami prawa.⁹

Art. 230 k.k. (protekcjonizm)

Kto powołując się na swoje wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

⁹ j.w.

Przedmiotem ochrony jest tu powaga i dobre imię instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, konieczne do ich prawidłowej działalności, w szczególności wolne od posądzenia o protekcjonizm i kumoterstwo w załatwianiu powierzonych im spraw. Dla bytu przestępstwa nie jest ważne czy sprawca miał rzeczywiste wpływy w instytucji, na którą się powoływał.

Art. 231 k.k. (nadużycie władzy)

§ 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.

Podmiotem przestępstwa może być tylko funkcjonariusz publiczny. Przedmiotem ochrony atakowanym przez sprawcę jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowej i samorządu terytorialnego i związany z tym autorytet władzy publicznej. Opisane tu zachowanie funkcjonariusza publicznego godzi w art. 7 Konstytucji RP tzn. zasadę, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.¹⁰

Oszustwem (art. 286 k.k.) jest doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez wprowadzenie jej w błąd albo wyzyskanie błędu lub niezdolności do należytego rozumienia przedsiębranego działania.¹¹

¹⁰ j.w.

¹¹ R. Góral „Kodeks karny – praktyczny komentarz” Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 1998 r.

Nadużycie zaufania (art. 296) polega na nadużyciu udzielonych sprawcy uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, przez co wyrządzona została znaczna szkoda majątkowa. Dodatkowo sprawca musi być obowiązany na podstawie przepisów ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą poszkodowanego

4.7. Ograniczenia wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych

W celu zapewnienia uczciwości i rzetelności procedury związanej z zamówieniami publicznymi art. 20 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. *o zamówieniach publicznych* (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, z późn. zm), wprowadza instytucję wyłączenia z postępowania przetargowego pewnej kategorii osób, których udział może budzić uzasadnione wątpliwości. Przepis ten obowiązuje również pracowników samorządowych zasiadających w komisjach przetargowych lub wykonujących inne czynności związane z postępowaniem o zamówienia publiczne, jeżeli zamówienie jest udzielane przez jednostkę samorządu terytorialnego zatrudniającą tego pracownika.

I tak, **zakaz występowania w postępowaniu** o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiających, a także **wykonywania czynności związanych z postępowaniem lub bycia biegłym** mają osoby:

- pozostające w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo osoby związane z tytuły przysposobienia, opieki lub kurateli z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- które przed upływem trzech lat od daty wszczęcia postępowania pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem albo były członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- pozostające z dostawcą lub wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Jest to szeroki krąg podlegających wyłączeniu osób. Wyłączeniu po stronie zamawiającego podlega osoba (np. pracownik samorządowy) jeżeli w tym konkretnym postępowaniu stroną jest jej małżonek albo krewni (dziadek, babka, ojciec, matka, dziecko,

wnuk, rodzeństwo) lub powinowaci (ojciec lub matka teścia lub teściowej, teściowie, zięć, synowa, brat lub siostra małżonka osoby).

Istotne dla naszych rozważań jest, że wyłączeniu podlegają również osoby, które pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Stosunek koleżeństwa lub podległości służbowej powoduje więc obowiązek wyłączenia. Ocena, czy sytuacja wymaga wyłączenia się danej osoby powinna być dokonana każdorazowo w odniesieniu do konkretnej sprawy.

Osoby wyznaczone przez zamawiającego do prowadzenia postępowania przetargowego powinny być bezstronne, tzn. nie powinny podlegać wyłączeniu ze względu na wymogi art. 20. Zaistnienie takich okoliczności skutkuje wyłączeniem danej osoby z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z mocy prawa (art. 20 ust. 3). Współgra to z przepisem art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych zawierającym podstawowe zasady zamówień publicznych, a mianowicie zasadę równości wszystkich podmiotów ubiegających się i biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz zasadę zachowania uczciwej konkurencji.¹²

Dodatkowym wzmocnieniem jest tu obowiązujące od 10 stycznia 2002 r. (zmiana opublikowana w Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1208) zobowiązanie osób występujących w imieniu zamawiającego (np. pracownika samorządowego występującego w imieniu ogłaszającej przetarg jednostki samorządu terytorialnego), do złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności podlegających wyłączeniu (art. 20 ust. 2).

5. Sankcje grożące pracownikowi wynikające z Kodeksu pracy

5.1. Dyscyplinarne zwolnienie z pracy

Nie dochowanie części z opisanych wyżej zakazów jest zagrożone karami dyscyplinarnymi i porządkowymi wynikającymi z prawa pracy. Podstawową karą grożącą pracownikowi jest tzw. dyscyplinarne zwolnienie z pracy czyli zastosowanie art. 52 § 1

¹² pod red. A. Panasiuka „Ustawa o zamówieniach publicznych z komentarzem”
Wydawnictwo Forum, Poznań 2001r.

Kodeksu pracy.¹³ Zgodnie z ww. artykułem pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w razie:

- ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych,
- popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnienie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem,
- zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

Należy zauważyć, iż ustawodawca pozostawił do swobodnej oceny pracodawcy możliwość zastosowania sankcji polegającej na zwolnieniu z pracy. Swobodna ocena nie oznacza dowolnej, ponieważ działanie pracodawcy podlega kontroli związkowej oraz kontroli sądowej w przypadku wniesienia przez pracownika powództwa, kwestionującego przed sądem pracy zgodność niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę, z prawem.

Art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy mówi o „ciężkim naruszeniu obowiązków pracowniczych”. Obowiązki pracownika określone są w art. 100 Kodeksu pracy, który w § 1 stanowi, że pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę.

5.2. Kary porządkowe

Zastosowanie dyscyplinarnego zwolnienia z pracy jest najcięższą karą mogącą spotkać pracownika. Lżejszy charakter mają tzw. kary porządkowe, określone w art. 108 Kodeksu pracy. I tak zgodnie z § 1 ww. artykułu za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonego porządku, regulaminu pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych pracodawca może stosować:

- 1) karę upomnienia,
- 2) karę nagany.

W § 2 art. 108 mowa jest o karze pieniężnej, którą pracodawca może również zastosować w stosunku do pracownika nieprzestrzegającego: przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, opuszczającego pracę bez usprawiedliwienia, stawiającego się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywającego alkohol w czasie pracy.

Na tym tle trzeba zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje obecnie tendencja do bardziej liberalnej oceny przyczyn uzasadniających wypowiedzenie

¹³ M.T. Romer, K. Jaśkowski, W. Gujski, Z. Szczuka „Kodeks pracy. Praktyczny komentarz z orzecznictwem”, Zrzeszenie Prawników Polskich, Warszawa 1999.

pracownikowi umowy o pracę zawartej na czas nie określony. Zaczyna być ona traktowana jak zwykły sposób rozstania się między stronami stosunku pracy.¹⁴

III. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

1. Uwagi ogólne

Jest to ustawa, pozwalająca na skuteczne ograniczenie zjawiska korupcji poprzez wyłączenie osób sprawujących władzę państwową od prowadzenia równoległe z nią działalności gospodarczej, pod różnymi postaciami. Ogranicza to możliwości wykorzystywania władzy państwowej lub samorządowej do wspierania swoich prywatnych przedsięwzięć.¹⁵

Ustawa została znowelizowana przy okazji zmian w samorządowych ustawach ustrojowych, tzn. wcześniej już wspomnianą ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Polskiemu prawu znane są ustawowe ograniczenia w podejmowaniu działalności gospodarczej przez ściśle wymienione w ustawach osoby (pracowników samorządowych obowiązuje art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych, pracowników urzędów państwowych – art. 19 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Omawiana ustawa wprowadza te ograniczenia w stosunku do szeroko określonego kręgu adresatów aktu prawnego i jest w całości poświęcona tylko temu zagadnieniu. Ww. pragmatyki służbowe nakładają na pracownika, niejako przy okazji, zakaz lub ograniczenie wykonywania ubocznej działalności – ta ustawa poza zakazami zawiera szczegółowy tryb sprawdzający ich dochowywanie i wprowadza sankcje (w tym karne) dla osób łamiących jej postanowienia, dlatego to właśnie ona nazywana jest powszechnie ustawą „antykorupcyjną”.

¹⁴ Zbigniew Szczuka „Ważny pracownik, ale i pracodawca”, Gazeta Prawna nr 52 z 14 marca 2002 r.

¹⁵ T. Juszczynska, Z. Sypniewski, M. Szewczyk „Ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów gminy i pracowników samorządowych” Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej”

Art. 2

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne dotyczy szerokiego grona adresatów, m.in. tych, którzy są enumeratywnie wymienieni w art. 2 pkt 6-6b ustawy. Są to osoby zajmujące kierownicze stanowiska w organach samorządu terytorialnego:

- wójt, burmistrz, prezydent miasta i ich zastępcy, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- członek zarządu powiatu, skarbnik powiatu, sekretarz powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty;
- członek zarządu województwa, skarbnik województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa.

Art. 4

Osoby te nie mogą:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego (chyba, że zostali wyznaczeni jako reprezentanci jednostki samorządu terytorialnego),
- być zatrudnione lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub bezinteresowność,
- 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 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 i formie gospodarstwa rodzinnego.**

Zakaz ten, w zakresie dotyczącym osób wymienionych wyżej (art. 2 pkt 6-6b) konkretyzuje ogólniejszy zakaz zapisany w art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych.

Art. 5

Naruszenie zakazów z art. 4 przez pracownika samorządowego podlegającego reżimowi ustawy (a więc wymienionemu w art. 2 pkt 6-6b) ma bardzo poważne konsekwencje. Osoba naruszająca zakaz (z wyłączeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta) zostaje odwołana przez właściwy organ lub rozwiązuje się z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym organ ten uzyskał informację o przyczynie powodującej odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę.

W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powoduje to wygaśnięcie ich mandatu.

Odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę w tym trybie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, na podstawie art. 52 par. 1 pkt 1 Kodeksu pracy.

Jest też przewidziana specjalna procedura dla osób, które pełniły funkcję, prowadziły działalność gospodarczą albo posiadały akcje lub udziały, określone w art. 4, przed dniem wyboru lub zatrudnienia. Mają oni trzy miesiące na zrzeczenie się funkcji, zaprzestania działalności lub zbycie akcji i udziałów. Jeżeli tego nie zrobią, są odwoływani najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.

Art. 7

Zaostrzeniem wymagań wobec objętych ustawą osób, jest zakaz ich zatrudnienia bądź wykonywania przez nie innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy – przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji. Zatrudnienie osoby wbrew temu zakazowi jest zagrożone karą aresztu albo grzywny. (art. 15).

Nie dotyczy to jednak decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień. Natomiast do ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych wprowadzono jednocześnie zapis (art. 16a) na mocy którego wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa sporządzają wykaz podatników – przedsiębiorców, którym umorzyli zaległości podatkowe z tytułu podatków i opłat lokalnych

oraz podatników podatku leśnego i rolnego umorzonego w kwocie wyższej niż 100 zł. Wykaz ma zostać podany do wiadomości publicznej poprzez wywieszenie we właściwym urzędzie. Moim zdaniem powinien on znaleźć się również na stronach internetowych BIP-u.

W uzasadnionych wypadkach zgodę na zatrudnienie może udzielić specjalna komisja powołana przez Premiera. Jest ona uprawniona do:

- wydawania opinii czy działalność gospodarcza małżonków osób pełniących funkcje publiczne może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność,
- rozpatrywania wniosków (na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przełożonego) o wyrażenie zgody na zatrudnienie u przedsiębiorcy osób, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania przez nie stanowiska lub pełnienia funkcji publicznej.

Komisja składa się z 14 członków powoływanych i odwoływanych przez Premiera spośród kandydatów przedstawionych przez niektórych ministrów oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej. Decyzje komisji są podejmowane w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku i są ostateczne. Opinie taką doręcza się w każdym wypadku również przełożonemu.

Szczegółowy tryb pracy komisji, jej organizację, skład i wynagrodzenie jej członków określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1998 r. (Dz. U. 1998 nr 55, poz. 352).

Trzeba jednak zaznaczyć, że aktualnie do komisji wpływa niewiele wniosków (kilka w ciągu roku), a wniosków od pracowników samorządowych było zaledwie parę (np. w 1999 r. dwa wnioski od byłych członków zarządów gmin).

Art. 9

Wybór lub powołanie do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazów ustawy są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisaniu do właściwego rejestru.

Art. 12

Członkowie zarządów województw i powiatów, skarbnicy województwa, powiatu lub gminy, sekretarze powiatu lub gminy, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) i ich zastępcy zobowiązani są zgłaszać do Rejestru uzyskiwane przez siebie lub małżonka korzyści. Należy zgłaszać informacje o:

- wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy

zawodowej wykonywanej na własny rachunek,

- faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych (jej wartość musi przekraczać 50% najniższego wynagrodzenia),
- wyjazdach krajowych i zagranicznych nie związanych z pełnioną funkcją, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub małżonka (albo instytucje, partie, zrzeszenia, których są członkami),
- innych uzyskanych korzyściach nie związanych z zajmowanym stanowiskiem, jeżeli ich wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia,

udziale w organach fundacji spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet gdy nie pobiera się z tego tytułu żadnych świadczeń pieniężnych.

Rejestr Korzyści jest jawny. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza, która raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w Rejestrze dane.

2. Sposób realizacji ustawy

Wykonywanie omawianej ustawy przed jej nowelizacją z 23 listopada 2002 r.!!! zostało zbadane przez Najwyższą Izbę Kontroli, która w sposób krytyczny ustosunkowała się do sposobu jej realizacji. Kontrola NIK przeprowadzona została w 76 jednostkach administracji rządowej i samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, za okres od początku 1998 r. do końca I półrocza 1999 r. i wykazała zarówno niedoskonałość rozwiązań wprowadzonych przepisami obecnej ustawy, jak i nieprzestrzeganie przepisów przez osoby podlegające jej rygorom oraz liberalny stosunek do wprowadzanych ograniczeń ze strony osób odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów tej ustawy.

Wskazano, że "formalne elementy przeciwdziałania zjawiskom korupcji w życiu publicznym, nie mogły spełniać realnej kontroli przestrzegania zakazu łączenia działalności gospodarczej z pełnieniem funkcji publicznych, bowiem ustawa nie przewidywała takich instrumentów prawnych, które prowadziłyby faktycznie do egzekwowania ograniczeń w omawianym zakresie. Ustawa mająca zapobiegać zjawiskom korupcji miała więc znaczenie bardziej moralne niż prawne.

Postępowanie kontrolne wykazało brak rozeznania, w większości skontrolowanych jednostek, co do liczby osób zajmujących stanowiska objęte zakazem ich łączenia z działalnością gospodarczą.

Nie stosowano prawem przewidzianych sankcji za naruszanie zakazu łączenia stanowiska publicznego z działalnością gospodarczą. I tak np.

- w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim pomimo ujawnienia w oświadczeniach majątkowych faktu prowadzenia działalności gospodarczej, nie podjęto działań wobec jednego burmistrza i jednego wójta,

- Prezydent Sosnowca stwierdził, po uzyskaniu wyjaśnień od zainteresowanego, który ujawnił prowadzenie działalności gospodarczej, że nie widzi sprzeczności pomiędzy ustawowym zakazem a zajmowanym przez pracownika stanowiskiem,

- w Urzędzie Miasta Poznania, gdzie stwierdzono przypadki łączenia stanowisk publicznych i prowadzenia działalności gospodarczej, były one szczegółowo zbadane dopiero w wyniku kontroli NIK.

W związku z ujawnieniem przez osoby składające oświadczenie majątkowe prowadzenia działalności gospodarczej, stwierdzono też pozytywne przykłady działań samych zainteresowanych, doprowadzających do stanu zgodności z prawem (tzn. zrzekania się dodatkowych funkcji, zaprzestanie działalności gospodarczej).¹⁶

IV. Ustawa o pracownikach samorządowych

Ustawa o pracownikach samorządowych, jako pragmatyka służbowa uwzględnia szczególne zadania stojące przed administracją samorządową i szczególne warunki wykonywania tych zadań. Obowiązki pracowników samorządowych, w zakresie objętym niniejszym opracowaniem, zostały wyznaczone przez art. 15, art. 18, 18a i art. 19 ustawy o pracownikach samorządowych.

Art. 15

Najogólniejszą normą regulującą zasady postępowania odnoszącą się do wszystkich pracowników samorządowych jest art. 15 ustawy, stanowiący, że do obowiązków tej grupy zawodowej należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli. Użyte w

¹⁶ Raport Najwyższej Izby Kontroli nr 155/2000

przepisie określenia nie są ściśle sprecyzowane. I tak „zadania publiczne” są dookreślone w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych (tj. ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o samorządzie powiatowym oraz ustawą o samorządzie województwa). Natomiast „interes państwa” i „interes obywateli” należałoby traktować jako zwroty niedookreślone, odsyłające do ocen pozaprawnych. Przy czym pojęcie „interes” ma charakter subiektywny i zmienny, w zależności od okoliczności. W razie sporu, czy zachowanie urzędnika spełniało wymienione wymagania, rozstrzygnięcie powinno opierać się każdorazowo na ocenie wszystkich okoliczności sprawy.

Uszczegółowienie obowiązków pracowników zostało zawarte w ust. 2 art. 15.

Jest to:

- **przestrzeganie prawa,**
- **wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie,**
- informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnienie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania,
- zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przewidzianym przez prawo,
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami,
- **zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.**

W bardzo zbliżony sposób określone są zasady postępowania urzędników komunalnych we Francji i w Szwajcarii.

Zatrzymam się nad obowiązkami: przestrzegania prawa, wykonywania zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie oraz zachowania się z godnością w miejscu pracy i poza nim - ponieważ wiążą się one z zakazem sformułowanym w art. 18 tej samej ustawy.

Obowiązek przestrzegania prawa jest powszechnym obowiązkiem, jednak w sposób szczególny nałożony na osoby wykonujące kompetencje organu państwa (samorządu terytorialnego). Umieszczenie tego obowiązku w ustawie o pracownikach samorządowych skutkuje tym, że obowiązek ten staje się także obowiązkiem pracowniczym (czyli wobec pracodawcy).

Obowiązek wykonywania pracy sumiennie, sprawnie i bezstronnie jest obowiązkiem kwalifikowanym, wzmożonym, o szerszym zakresie przedmiotowym, niż ten nałożony przez Kodeks pracy. Jest to uzasadnione charakterem pracy i powagą reprezentowanego urzędu.

Obowiązek zachowania się z godnością w miejscu pracy oraz poza nim jest klasycznym obowiązkiem pracowników służb publicznych. Granice tego obowiązku nie są ostre. Urzędnik powinien unikać wszystkiego co mogłoby przynosić ujmę wykonywanym

przez niego zajęciom, podważałoby powagę urzędu lub narażałoby na szkodę interesy samorządu terytorialnego. Realizacja tego obowiązku jest w praktyce uzależniona od poziomu moralnego i kultury prawnej adresata normy. Wątpliwość budzi kwestia czy ewentualne niewykonanie lub nienależyte wykonanie wymienionych wyżej obowiązków może wywołać skutki w sferze stosunku pracy (ukaranie bądź zwolnienie pracownika).¹⁷

Art. 18

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

Art. 18 jest kluczowym przepisem w naszych rozważaniach. Dotyczy ubocznych zajęć o charakterze zarobkowym i niezarobkowym.¹⁸ Przepis obejmuje zarówno zajęcia uboczne wykonywane w ramach dodatkowego stosunku pracy, jak i pozostające poza stosunkiem zatrudnienia. Obowiązek pracownika polega na powstrzymaniu się od tych zajęć, gdy godzą w jego bezstronność bądź są sprzeczne z innymi służbowymi powinnościami. Rozciąga się on na wszystkich pracowników samorządowych (z wyboru, z powołania, mianowanych i z umowy o pracę).

Omawiany artykuł zawęża więc granice swobody pracownika samorządowego do podejmowania zajęć ubocznych. Pracownik decydując się na taką działalność musi uważać aby nie pozostawała ona w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, albo nie wywoływała podejrzeń o stronniczość lub interesowność.

Ograniczenia te uzasadnia potrzeba ochrony interesów pracodawcy. Ma on prawo oczekiwać od swojego pracownika obiektywnego, bezstronnego i bezinteresownego podejmowania decyzji, z których część to decyzje administracyjne. Poza tym pracownik powinien stawiać się do pracy wypoczęty i w stanie umożliwiającym wydajną i intensywną pracę, a nie przemęczony dodatkowymi być może wyczerpującymi zajęciami.

¹⁷ B. M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko „Pracownicy samorządowi” Wydawnictwo Prawnicze i Ekonomiczne Lex

¹⁸ Zbigniew Sypniewski „Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych”, Polski Dom Wydawniczy „Ławica”

Ustawodawca odwołał się tu do klauzuli generalnej, w zakresie rozumienia terminów „interesowność” czy „stronniczość”. Przepis nie zawiera żadnych pomocniczych kryteriów oceny. Rozstrzygnięcie czy dodatkowe zajęcia pracownika pozostają w sprzeczności z jego służbowymi - samorządowymi obowiązkami będzie więc zależeć każdorazowo od konkretnego stanu faktycznego.

Dokonana przez urzędnika ocena tego stanu może różnić się od oceny pracodawcy, który ma prawo następczej kontroli zajęć dodatkowych wykonywanych przez zatrudnionego przez niego pracownika. Może on zakazać kontynuowania tego zajęcia (łącznie z dodatkowym zatrudnieniem), pod rygorem zastosowania sankcji przewidzianych przez prawo pracy. Od sankcji tych pracownikowi służy odwołanie (do sądu pracy).

W tym miejscu należy się zastanowić jakiego typu ma to być sankcja. W odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i powołania można spróbować zakwalifikować złamanie zakazu z art. 18 jako rażące naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych. Pracodawca mógłby więc takiego pracownika zwolnić w trybie natychmiastowym (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia – art. 52 k.p. lub odwołanie – art. 70 k.p.).

Jest precedensowe orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy w L. o przywrócenie do pracy, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Wojewódzkiego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 26 listopada 1997 r.¹⁹ W sentencji wyroku sąd orzekł, że „prowadzenie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej obejmującej czynności ściśle związane z jego obowiązkami pracowniczymi stanowi przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie art. 18 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. **Przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie tego przepisu jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność. Pracodawca nie musi zatem wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza, że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści.**”²⁰

W praktyce przestrzeganie i egzekwowanie zakazu nie jest jednak łatwe.

¹⁹ OSNAP 1999/13/421

²⁰

Należy też podkreślić, że w przeciwieństwie do ustawy *o pracownikach urzędów państwowych* (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 86 poz. 953, Nr 98, poz. 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 128, poz. 1403) art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych nie uzależnia podejmowania przez pracownika dodatkowego zatrudnienia od uzyskania wcześniejszej zgody kierownika urzędu.

Zakaz z art.18 sformułowany w ogólny sposób, nie połączony z wyraźną sankcją za jego złamanie, ani nawet nie wymagający uzyskania uprzedniej zgody pracodawcy na podjęcie dodatkowych zajęć, przerzucił na pracownika ważną decyzję o dopuszczalności wykonywania dodatkowych zajęć. Pracownik ponosi więc wyłączne ryzyko złej oceny stanu rzeczy, ale również urząd ryzykuje co najmniej utratę społecznego zaufania, a często również utratę znacznych sum wynikającą z interesownego i nie bezstronnego zarządzania majątkiem komunalnym.

Art. 18a

Żeby temu przeciwdziałać, na fali najnowszych zmian antykorupcyjnych w polskim prawie (tyle razy już cytowana ustawa z 23 listopada 2002 r.), znowelizowano również ustawę o pracownikach samorządowych. Dodany został nowy art. 18a, nakładający na urzędników komunalnych obowiązek składania oświadczenia o prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej, z określeniem jej charakteru. Odrębne oświadczenie należy złożyć przy zmianie charakteru tej działalności. Termin na złożenie oświadczenia to 30 dni od dnia zatrudnienia, podjęcia działalności lub zmiany jej charakteru.

Niezłożenie oświadczenia powoduje odpowiedzialność dyscyplinarną. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy naraża na zastosowanie art. 233 §. 1 Kodeksu karnego.

Trzeba przyznać, że nie są to specjalnie uciążliwe kary. Nie dają się porównać z sankcjami przewidzianymi w tej samej ustawie (zmieniającej kilka ustaw – pisałam o tym wcześniej) za złamanie podobnego obowiązku przez radnego, czy sekretarza lub skarbnika. Również z wielu innych powodów art. 18 a można krytykować i nie wątpię że to nastąpi. Np. dlaczego oświadczenie dotyczy tylko działalności gospodarczej (a umowy o pracę i umowy prawa cywilnego)? Dlaczego dotyczy wszystkich pracowników samorządowych (również tych na stanowiskach pomocniczych i obsługi)? Nie zapisano również komu należy je składać, w jakiej formie (pismennej?), czy są analizowane czy po prostu chowane do teczki.

Być może te oświadczenia powinny być również ujawniane (tak jak inne oświadczenia – w tym n.p. majątkowe) aby umożliwić przynajmniej społeczną ich kontrolę. Należałoby się również zastanowić nad innymi zmianami. Na razie pozostaje nam czekać na to co przyniesie zastosowanie tego przepisu. Wszedł w życie 1 stycznia 2003 r., a pierwsze oświadczenia mają

być złożone przez urzędników samorządowych w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy - tj. do 30 stycznia br..

Art. 19

Zgodnie z art. 19 pracownik samorządowy obowiązany jest, na żądanie upoważnionego do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego, złożyć oświadczenie o stanie majątkowym. Obowiązek nie dotyczy pracowników obsługi i pracowników pomocniczych.

Ten obowiązek pracownika wynika z ogólnych wymogów etycznych. Celem oświadczeń majątkowych jest bowiem uniemożliwienie czerpania korzyści finansowych z wykonywanej funkcji publicznej. Mechanizm działania tego rodzaju kontroli jest prosty i polega na porównaniu majątku pracownika w chwili zaistnienia podejrzenia o szeroko rozumianą korupcję ze stanem wcześniejszym.

W tym miejscu warto zauważyć, że składanie oświadczenia majątkowego wyłącznie na żądanie upoważnianego organu mija się z celem. Takiego jednorazowo złożonego oświadczenia nie ma z czym porównać (bo brak oświadczenia początkowego – z momentu podjęcia pracy w samorządzie) i zupełnie nic z niego nie wynika. Ustawa nie precyzuje też czy chodzi o majątek odrębny, czy też objęty małżeńską wspólnością majątkową. Dla porównania ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 17 ust. 4 zobowiązuje urzędnika państwowego do złożenia oświadczenia przy nawiązaniu stosunku pracy oraz na żądanie kierownika urzędu (w praktyce, co rok). Wydaje się, że jest to niezbędne minimum, nadające sens przepisowi.

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych w odniesieniu do pracowników z wyboru i z powołania oraz niektórych innych, jest szczegółowo uregulowany w samorządowych ustawach ustrojowych. Jest to, w odróżnieniu od lakonicznego art. 19, szczegółowa, konsekwentna i wyczerpująca procedura, opisana przeze mnie w rozdz. I pkt 4.1. Dotyczy radnych, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i ich zastępców, sekretarzy, skarbników, kierowników jednostki organizacyjnej gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających komunalną osobą prawną oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa. Ponieważ dokładny opis procedury znajduje się w rozdziale dotyczącym radnych, w tym miejscu przypomnę tylko podstawowe informacje.

A więc, urzędnik składa swoje oświadczenie majątkowe wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście, marszałkowi województwa. Jeżeli przed dniem powołania lub zatrudnienia prowadził on działalność gospodarczą musi do swojego pierwszego oświadczenia majątkowego dodać informację o sposobie i terminie zaprzestania jej prowadzenia. Analizy danych z oświadczeń dokonuje osoba, której oświadczenie złożono. Osoba ta, do 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy/powiaty (sejmikowi) informację o :

- osobach, które nie złożyły oświadczenia lub złożyły je po terminie,
- nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach wraz z ich opisem (moim zdaniem również tych wynikających ze złamania art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych),
- działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami (j.w).

Niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie powoduje utratę wynagrodzenia za okres od dnia w którym powinno być ono złożone, do dnia jego faktycznego złożenia. Jest również podstawą do odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Przypomnę, że wymienieni wyżej pracownicy są obowiązani, na takich samych zasadach, składać także :

- oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka, zstępnych, wstępnych oraz rodzeństwa,
- oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych z organami j.s.t. przez ich małżonka, wstępnego, zstępnego oraz rodzeństwo,
- informacje o zatrudnieniu w jednostce organizacyjnej j.s.t. małżonka, wstępnego, zstępnego oraz rodzeństwa oraz o zmianie zajmowanego przez nich stanowiska.

V. Propozycje zmian legislacyjnych

1. Uwagi ogólne

Po zaprezentowaniu obowiązujących przepisów prawnych, nadszedł czas na zaproponowanie konkretnych zmian. Rozpatrzmy zatem przykład nieuczciwego pracownika samorządowego, który pracuje np. w starostwie powiatowym i jednocześnie świadczy prywatne usługi, tożsame z zajęciami służbowymi (opisane we wstępie).

Co zrobić, aby mu to skutecznie uniemożliwić ?

1. Wiemy, że jeżeli został upoważniony przez kierownika urzędu do wydawania w jego imieniu decyzji o charakterze administracyjnym, to wykonywanie takich usług poprzez własną firmę nie jest możliwe (art. 4 i 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Naruszenie prawa jest tu zagrożone rozwiązaniem stosunku pracy i nie wymaga wzmocnienia. Wskazane byłoby raczej skuteczniejsze egzekwowanie zakazów.
2. Inna sytuacja prawna ma miejsce gdy pracownik nie jest upoważniony przez pracodawcę samorządowego do wydawania decyzji administracyjnych. Wówczas prowadzenie działalności będzie oczywiście zobowiązywało pracownika do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej, z określeniem jej charakteru (nowy art. 18a). Od decyzji kierującego urzędem będzie zależało czy wobec pracownika, który popadł w kolizję z art. 18 zostaną wyciągnięte konsekwencje prawne.
3. Jeszcze inna jest sytuacja urzędnika, który nie prowadzi dodatkowej działalności gospodarczej na własny rachunek, ale na podstawie umowy o pracę lub umowy prawa cywilnego. Będzie to wprawdzie sprzeczne z art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych, ale w praktyce nie ma to znaczenia. Jeżeli pracownikiem takim jest wysoki urzędnik komunalny (skarbnik, sekretarz, kierownik jednostki organizacyjnej, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta/starosty) będzie musiał podać informacje o dochodach osiągniętych z tytułu dodatkowego zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej w swoim oświadczeniu majątkowym. Może to (ale nie musi) spowodować np. rozwiązanie z nim umowy o pracę.

Natomiast „zwykły” pracownik nie będzie musiał nawet składać oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, bo jej przecież nie prowadzi.

2. Wariant „z radą”

Aby zmienić taki stan rzeczy należy wzmocnić dodatkowymi elementami zakaz wykonywania zajęć ubocznych. Z całą pewnością można nałożyć na pracownika (podobnie jak jest to w ustawie o pracownikach urzędów państwowych) obowiązek uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu (urzędu gminy, starostwa powiatowego) na prowadzenie dodatkowej działalności gospodarczej. Najlepiej aby była to zgoda udzielona na piśmie, by wykluczyć wszelkie wątpliwości, co do jej zakresu i zasadności. Dla wielu wójtów

(burmistrzów, prezydentów miast, starostów) byłaby to podstawa do nieudzielenia wymaganej zgody, w przypadku podejrzeń pracownika o stronniczość lub interesowność.

Nie można wykluczyć sytuacji, że pomimo sprzeczności z interesem urzędu, zgoda na zajęcia dodatkowe pracownika zostanie jednak udzielona. Dopasowując propozycję zmian do znowelizowanego brzmienia ustaw ustrojowych (po nowelizacji „antykorupcyjnej”) można rozważyć nałożenie na kierownika urzędu ustawowego obowiązku informowania właściwej rady (sejmiku) o udzieleniu zgody na dodatkowe zatrudnienie pracownika urzędu. Będzie to więc, nieco przekształcone, przeniesienie rozwiązań odnoszących się do wysokich urzędników samorządowych na pozostałych pracowników.

Przygotowałam taką właśnie propozycję. Zastrzegam, że to projekt wstępny, bez gruntownej „obróbki” legislacyjnej, zawierający propozycje kierunkowe.

Projekt

Ustawa

z dnia 2003 r.

o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych

Art. 1

W ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18:

a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1;

b) dodaje się ust. 2-6 w brzmieniu:

„2. Pracownik samorządowy, zatrudniony w ramach stosunku pracy na podstawie mianowania albo umowy o pracę, nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z zastrzeżeniem ust. 4, bez uzyskania uprzedniej, pisemnej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony.

3. Kierownik urzędu, który wyraził zgodę, o której mowa w ust. 2, przedstawia raz w roku informację, odpowiednio radzie gminy (powiatu) lub sejmikowi województwa, o osobach, którym takiej zgody udzielił.

4. Przepisy ust. 2-3 nie dotyczą dodatkowego zatrudnienia pracownika samorządowego w działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.”;

5. Naruszenie przez pracownika zakazu, o którym mowa w art. 18 ust. 2 stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

6. O rodzaju zastosowanej kary decyduje kierownik urzędu, w którym pracownik jest zatrudniony.”;

2) w art. 32 po wyrazach „art. 16 ust. 2,” dodaje się wyrazy „art. 18 i 18a”;

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie z dniem 2003 r.”

W mojej ocenie, taka konstrukcja przepisu art. 18 uniemożliwia wykonywanie dodatkowych zajęć, sprzecznych z obowiązkami służbowymi pracownika administracji samorządowej. Wiedza, ocena i ewentualna reakcja zwierzchnika powinna wystarczyć dla zagwarantowania prawidłowego sposobu świadczenia pracy. Wprowadzenie podwójnego systemu kontroli (kierownik urzędu > rada) zapobiegnie, jak sądzę, występowaniu przez urzędników z wnioskiem o dodatkowe „podejrzane” zatrudnienie. Poza tym wyeliminuje sytuacje, kiedy starosta (wójt, burmistrz) zasłaniał się niewiedzą o zajęciach swojego pracownika poza godzinami pracy.

Uważam, że procedura ta nie powinna dotyczyć pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi (wymagało to zmiany w art. 32), a

także odnosić się do działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego (art. 18 ust. 4). Wyłączenie tych dwóch przypadków pozwoli na zachowanie zdrowego rozsądku w stosowaniu dość skomplikowanej i daleko idącej procedury. Przy okazji proponuję też wyłączenie spod obowiązku składania oświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej (art. 18a) tej części pracowników samorządowych, których działalność zawodowa nie może powodować podejrzania o stronniczość lub interesowność (sprzątaczkę, strażnicy itp.)

Krytycy na pewno zarzucą zaproponowanej nowelizacji znaczne utrudnienie wszystkim pracownikom samorządowym podejmowania jakiegokolwiek dodatkowego zajęcia. Podniosą argumenty że, uderzy to dotkliwie w całą rzeszę uczciwych i kompetentnych urzędników komunalnych oraz że, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą mieć monopolu na korzystanie z umiejętności zawodowych swoich pracowników. Nie mogą też w zasadzie ingerować w ich czas wolny.

Argumenty te można obalić, ponieważ nie wprowadzamy całkowitego zakazu pracy dodatkowej (po uzyskaniu właściwej zgody jest to jak najbardziej możliwe) i nie dla wszystkich pracowników (tylko dla pracowników merytorycznych). Uczciwa praca dodatkowa jest więc dopuszczalna. Również częsta forma dodatkowej pracy urzędników samorządowych, zwłaszcza w małych gminach wiejskich – praca w rodzinnym gospodarstwie rolnym – została przez nas wyłączona z konieczności uzyskiwania zezwoleń.

Dotychczasowy brak należytego zaznaczenia sfery zasad i powinności, a także nie skoordynowanie ustawy z innymi regulacjami spowodowały niemożność skutecznego egzekwowania prawa. A przecież racjonalny ustawodawca stanowi prawo w taki sposób, aby uniemożliwić obchodzenie ustanowionych przez siebie reguł. Doświadczenie wskazuje, że sam zakaz zawarty w dotychczasowym brzmieniu art. 18 niewiele daje, jeśli nie jest poparty odpowiednią karą (proponowane ust. 5 i 6).

Nadaje on zakazowi wykonywania dodatkowej pracy bez zezwolenia praktyczny wymiar. W mojej propozycji kara za niedochowanie postanowień art. 18 może być łagodniejsza lub surowsza (podobnie jak w prawie francuskim). Pozwoli to na każdorazowe dostosowanie sankcji do konkretnej sprawy.

Dodatkowo wskazałam wójta (burmistrza, prezydenta), starostę lub marszałka jako osoby właściwe do zastosowania kary i decydujące o jej rodzaju, chociaż wynika to w

zasadzie z przepisów ogólnych. Nadaje jednak artykułowi większą czytelność i nie jest niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej.

Korelacja projektu nowelizacji z ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wymagała „wyjęcia” spod jej obowiązywania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru (członkowie zarządów jednostek samorządu terytorialnego) oraz na podstawie powołania (skarbnicy i sekretarze). Ich dotyka wspomniana przed chwilą ustawa.

Należałoby rozważyć skonstruowanie przepisów przejściowych, rozstrzygających o sytuacji osób objętych nowelizacją, które zajęcia dodatkowe już wykonują, na mocy aktualnego stanu prawnego.

Przedstawione zmiany nie zapobiegą jednak dalszemu prowadzeniu przez pracownika działalności gospodarczej pozostającej w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, jeśli działalność formalnie wykonywana będzie przez małżonka pracownika lub inną bliską mu osobę. Tu sytuacja prawna jest nieco odmienna. Uległa ona zmianie po wejściu w życie ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zgodnie z omawianymi wcześniej obowiązkami pracowników samorządowych, niektórzy z nich (np. wydający decyzje administracyjne w imieniu wójta/starosty) muszą złożyć oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo jeżeli jest ona wykonywana na terenie ich jednostki samorządu terytorialnego.

Oświadczenie to jest składane wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) albo staroście lub marszałkowi województwa - w zależności od szczebla samorządowego, w którym składający oświadczenie jest zatrudniony. Wójt (lub inny kierownik urzędu) dokonuje analizy oświadczenia, moim zdaniem również pod kątem zakazu zawartego w art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych.

Pracownik taki składa również oświadczenie majątkowe zawierające informacje zarówno o własnym majątku odrębnym jak i majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową. Analiza tego oświadczenia może „zachęcić” do rozwiązania z nieuczciwym pracownikiem umowy o pracę albo ukarania go w inny, mniej dotkliwy sposób. Poza tym obydwie oświadczenia są ujawniane w BIP-e, na stronach internetowych urzędu lub poprzez udostępnienie do wglądu.

W odniesieniu do urzędników samorządowych wyższego szczebla istnieje więc zabezpieczenie prawne, przed łamaniem zakazu art. 18. Natomiast urzędnik średniego szczebla w dalszym ciągu może „dorabiać” u żony.

Wprowadzenie ustawowego zakazu wykonywania działalności gospodarczej przez małżonka urzędnika, moim zdaniem, ma małe szanse powodzenia. Zakaz ten będzie sprzeczny z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji oraz z konstytucyjnie zagwarantowaną wolnością wyboru wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy. Art. 32 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Art. 65 ust. 1 ma następujące brzmienie: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.” Wyjątki to np. znana nam ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne i dotyczy wyłącznie tych osób a nie ich małżonków. Ten powszechny obowiązek powinien być respektowany szczególnie przez organy władzy publicznej w tym m.in. organy samorządu terytorialnego.

Nie znalazłam w polskim prawie przykładu ustawy, która zabraniałaby małżonkowi wykonywania określonego zawodu, lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej ze względu na aktywność zawodową współmałżonka. Nawet na małżonka pierwszej osoby w Państwie - Prezydenta RP, prawo nie nakłada takiego zakazu.

Być może jakimś rozwiązaniem byłby obowiązek składania przez pracowników komunalnych corocznych oświadczeń majątkowych (a nie jak teraz - na żądanie) zawierających informacje o dochodach z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, uzyskiwanych ze źródła innego niż praca w urzędzie. Konieczna stałaby się wtedy zmiana art. 19 ustawy o pracownikach samorządowych.

Może pomogłoby też rozciągnięcie obowiązku oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej również na małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo. To wymagałoby zmiany nowego art. 18a ustawy o pracownikach samorządowych.

3. Wariant francuski

Innym rozwiązaniem problemu mogłoby być zastosowanie przepisu wzorującego się na prawie francuskim, gdzie obowiązuje bezwzględny zakaz wykonywania przez urzędnika przynoszącej zysk zawodowej działalności prywatnej, niezależnie od jej charakteru. Wyjątki od tej zasady są określone w dekrete Rady Stanu (w naszym systemie prawnym będzie to rozporządzenie ministra). Urzędnicy francuscy nie mogą pobierać, od przedsiębiorstwa

podlegającego ich kontroli administracyjnej, korzyści mogących naruszać ich niezależność, ani sami ani za pośrednictwem drugiej osoby (np. poprzez zlecenie prac żonie). (Więcej na temat francuskiej ustawy dotyczącej praw i obowiązków urzędników w rozdz. VI).

Częściowo ten pomysł jest już zawarty w art. 24m ustawy o samorządzie gminnym (i analogicznych w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa). Dotyczy on jednak tylko niektórych pracowników samorządowych, tylko niektórych korzyści i niektórych obdarowujących.

Dlatego spróbowałam przenieść ten pomysł do ustawy o pracownikach samorządowych:

Projekt

Ustawa

z dnia 2003 r.

o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych

Art. 1

W ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18:

a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1;

b) dodaje się ust. 2 - 5 w brzmieniu:

„2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje zajęć, których pracownik samorządowy nie może wykonywać jako zatrudnienia dodatkowego, uwzględniając rodzaj obowiązków służbowych pracownika oraz wzajemną sprzeczność tych zajęć wywołującą podejrzenia o stronniczość lub interesowność pracownika.

3. Pracownik samorządowy nie może przyjmować sam, lub za pośrednictwem innych osób, korzyści majątkowych naruszających jego niezależność, od podmiotu

nad którym sprawuje kontrolę lub w sprawie którego wydaje decyzję administracyjną.”

4. Naruszenie zakazów, o którym mowa w art. 18 ust. 1 i 3 stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

O rodzaju zastosowanej kary decyduje kierownik urzędu, w którym pracownik jest zatrudniony.”;

2) w art. 32 po wyrazach „art. 16 ust. 2,” dodaje się wyrazy „art. 18 i 18a”;

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie z dniem 2003 r.”.

Taka propozycja rozwiązuje jednocześnie dwie sprawy:

Po pierwsze zobowiązuje właściwego ministra do wydania rozporządzenia zawierającego wykaz zabronionych zajęć dodatkowych, co rozstrzygnie kwestię jak wolno, a jak nie wolno „dorabiać” równoległe z zatrudnieniem w urzędzie samorządu terytorialnego. Pracownik podejmujący wbrew prawu, nie dopuszczoną przez ministra działalność, narazi się automatycznie na sankcje z ust. 4.

Po drugie zakazuje przyjmowania korzyści majątkowych zarówno wprost przez urzędnika jak też za pośrednictwem innej osoby, co wyklucza pośrednictwo żony, krewnych, a nawet osób trzecich, przy zamówieniach na wykonanie zlecenia, którego pracownik nie może sam przyjąć, ze względu na zakaz proponowanego ust. 1 i 2 art. 18.

Zaletą tego wariantu jest na pewno jego klarowność i prostota. Projekt nie zawiera skomplikowanych procedur, a poprzez swoją czytelność nie powinien wzbudzać wątpliwości u adresatów normy. Nie pociąga też za sobą dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Będzie wymagał natomiast wzmożonej kontroli ze strony samego samorządu terytorialnego, ponieważ wójt (burmistrz) i starosta mają egzekwować przepisy.

Przypuszczam, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza, prezydenta miasta spowoduje większe zainteresowanie tych osób jakością pracy ich urzędów. Bezpośrednie wybory nie dotyczą jednak starostów i tu pozostaje nam liczyć na ich spolegliwość i zaangażowanie w walkę o dobry wizerunek powiatu.

Rozporządzenie ministra wymagałoby okresowego uzupełniania i poprawiania wykazu zabronionych zajęć, ze względu - z jednej strony na wciąż powstające nowe zawody - a z drugiej strony na przejmowanie przez samorząd nowych zadań od administracji państwowej. Właściwe ministerstwo powinno więc monitorować sytuację na rynku pracy oraz reagować na zachodzące w administracji publicznej zmiany.

Ważne jest też, że wariant francuski „wpisuje się” dość zgrabnie w polski system prawny.

4. Wariant szwedzki

Rozwiązania szwedzkie są również interesujące dla naszych poszukiwań legislacyjnych, zwłaszcza przepisy zakazujące wykonywania przez urzędników dodatkowego zatrudnienia kolidującego z powierzonym urzędem. Wiemy, że są one stosowane przez Szwedów z dużą skrupulatnością i przynoszą zadowalające efekty. (Więcej na ten temat w rozdz. VIII dotyczącym Szwecji autorstwa p. Daga Nilssona).

Przeniesienie tego wzoru do polskich przepisów prawnych ukształtuje ciekawy model, powierzający kluczową rolę w zapobieganiu korupcji na poziomie lokalnym staroście bądź wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). To właśnie oni (a nie minister czy wojewoda) ustalaliby rodzaj prac, których nie wolno wykonywać pracownikom ze względu na postanowienia art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych, a także sprawowałiby bezpośredni nadzór nad stosowaniem się pracowników do zakazu.

Założeniem tego modelu jest „przerzucenie” ciężaru kontroli antykorupcyjnej z organów centralnych na władze lokalne. Zarządzający gminą (powiatem, województwem) sam ma decydować o rodzaju i zakresie wykonywanych przez jego pracowników prac pozaetatowych i sam ma egzekwować stosowanie się urzędników do jego decyzji.

Pewnym zagrożeniem może być jednak zbyt liberalizm niektórych kierowników urzędów (starostw), zezwalających na łamanie prawa przez podległych im pracowników, uzasadniane koniecznością dorabiania do niewysokich pensji urzędniczych. Znając polskich samorządowców wierzę, że byłoby to zjawisko marginalne, możliwe do wyeliminowania np. poprzez nacisk opinii publicznej. Tym bardziej, że wprowadzenie instytucji bezpośrednich

wyborów samorządowych prawdopodobnie zwiększy zainteresowanie mieszkańców poczynaniami ich wójta czy burmistrza.

Proponowana w modelu szwedzkim kontrola nie wiąże się z ingerencją władz centralnych, ma charakter kontroli wewnątrzgminnej (wewnątrzpowiatowej) i w niczym nie uszczupla samodzielności samorządu terytorialnego. Dlatego przypuszczam, że to rozwiązanie spotkałoby się z uznaniem organizacji samorządowych.

Jest to rozwiązanie nowatorskie dla polskiego prawa samorządowego, myślę jednak, że szybko zostałyby zaakceptowane i w większości przypadków zapewniłoby likwidację proceduru dodatkowego zarobkowania w nieuczciwy sposób.

Można mu wprawdzie zarzucić, że każda jednostka samorządu terytorialnego miałaby swój własny „katalog”, co daje ok. 3 tys. rozwiązań w kraju, ale przecież sporządzanie katalogu nie jest niezbędne. Decyzję co jest, a co nie jest dopuszczalne możemy pozostawić, tak jak jest to obecnie, zainteresowanemu pracownikami, przerzucając na niego ryzyko niesłusznej oceny stanu faktycznego. Przy tym rozwiązaniu skreślamy po prostu ostatnie zdanie w lit. a) pkt 1.

Projekt

Ustawa

z dnia 2003 r.

o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych

Art. 1

W ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18:

a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i na końcu dodaje się zdanie w brzmieniu „Rodzaje tych zajęć są określone przez kierownika urzędu.” ;

b) dodaje się ust. 2-4 w brzmieniu:

„2. Pracownik samorządowy jest obowiązany, na żądanie kierownika urzędu w którym jest zatrudniony, złożyć pisemną informację dotyczącą wykonywanych przez siebie dodatkowych zajęć, innych niż określone w art. 18a ust. 1.

3. Kierownik urzędu, po zapoznaniu się z informacją, o której mowa w ust. 2 oraz oświadczeniem, o którym mowa w art. 18a ust. 1, zakazuje pracownikowi wykonywania dodatkowego zajęcia, jeżeli uzna, że jest ono sprzeczne z powinnościami określonymi w ust. 1. Decyzja taka wymaga formy pisemnej i musi zawierać uzasadnienie.

4. Jeżeli pracownik samorządowy, pomimo decyzji, o której mowa w ust. 3, nie zaprzestał wykonywania dodatkowego zajęcia, przesuwa się go na inne stanowisko lub rozwiązuje się z nim stosunek pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.”

2) w art. 32 po wyrazach „art. 16 ust. 2,” dodaje się wyrazy „art. 18 i 18a”;

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie z dniem 2003 r.”.

5. Refleksje nad aktualnym stanem prawnym

Liczba spraw sądowych w Szwecji²¹ wskazuje, że bardziej podatni na nadużycia są urzędnicy lokalnego szczebla administracji. Na tym tle uderzające jest, jak mało mówi się w Polsce o łamaniu zakazu wykonywania dodatkowych zajęć przez pracowników samorządowych. Dużo więcej uwagi opinia publiczna poświęca nadużyciom władzy przez polityków, członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego, urzędników urzędów

²¹ S. Andersson „Hederlighetens pris” en ESO-rapport om korruption („Cena uczciwości” raport ESO o korupcji) (Ds 1999:62)

państwowych. Może właśnie dlatego, krytykowana od samego początku obowiązywania i wielokrotnie już nowelizowana, ustawa o pracownikach samorządowych nie doczekała się zmiany wprowadzającej do niej możliwie najskuteczniejsze, sprawdzone już przez inne państwa przepisy antykorupcyjne.

A przecież kilkanaście lat obowiązywania spowodowało jej niedostosowanie do aktualnych warunków gospodarczych i społecznych. Odnosi się wrażenie, że w natłoku ważkich, pilnych i niezbędnych dla kraju spraw (dostosowanie prawa do zmian ustrojowych i gospodarczych, prace ustrojodawcze nad Konstytucją, reformy społeczne, dostosowanie prawa do wymogów Unii Europejskiej) ustawodawca całkowicie pominął tę część działalności samorządu terytorialnego. Nacisk opinii publicznej, który wymusił już raz zmianę ustawy (w zakresie dotyczącym wygórowanych nagród dla członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego) w tej sprawie okazuje się niewystarczający, a szkoda!

W niektórych starostwach, bez oglądania się na działania parlamentu, wprowadzono już całkowity zakaz prowadzenia przez urzędników, na terenie podlegającym urzędowi, działalności związanej z zakresem obowiązków służbowych. Wiele jest jednak takich gmin i powiatów, gdzie zakaz łączenia prywatnej działalności gospodarczej i kolidującej z tym pracy w samorządzie traktowany jest pobłażliwie, a nawet odbierany jako rzecz całkowicie dopuszczalna. Jeśli nawet uda się, przy wykorzystaniu aktualnie obowiązujących przepisów prawa, doprowadzić w indywidualnych sprawach do wyegzekwowania zakazu, to urzędnicy których on dotyka próbują na wszelkie sposoby go „obchodzić”. W efekcie powoduje to bezradność obywateli wobec bezmiaru przepisów, za którymi chowa się władza, czyniąca z litery prawa instrument gwarantujący jej zachowanie imperium. Zamieszczone powyżej propozycje zmian legislacyjnych, wzorowane na sprawdzonych w innych krajach rozwiązaniach, pomogą to zmienić.

Mam nadzieję, że zastosowanie proponowanych nowelizacji spowoduje rzeczywistą poprawę funkcjonowania organów samorządowych i znacznego, w stosunku do chwili obecnej, ograniczenia procederu wykonywania przez pracowników samorządowych dodatkowych zajęć godzących w ich bezstronność i bezinteresowność.

VI. Przepisy antykorupcyjne dotyczące urzędników komunalnych w Konfederacji Szwajcarskiej

1. Wstęp

Szwajcarski model gmin jest powszechnie chwalony, choć opiera się na rozwiązaniach XIX-wiecznych i starszych. Jest to rozbudowany prawno-ustrojowy system instytucji demokracji bezpośredniej, bez precedensu we współczesnym świecie. Trudno pisać o tym modelu, bo charakteryzuje go ogromna różnorodność wynikająca z przysługującej kantonom możliwości tworzenia wewnętrznego prawa. I choć szwajcarskie rozwiązania nie przystają do polskich realiów ustrojowych i społecznych warto przyrzeć im się bliżej.

2. Gmina w szwajcarskim systemie państwowym

Szwajcaria jest państwem federalnym. Poza Związkiem (federacją), który jest władzą centralną, strukturę państwa tworzą kantony (drugi szczebel polityczny) i gminy (trzeci szczebel). Kantony mają swobodę tworzenia wewnątrz - kantonalnych struktur organizacyjnych, co prowadzi do powstania różnorodnych rozwiązań prawnych odnoszących się do gmin.

Regulacja sytuacji prawnej gminy i jej urzędników jest więc domeną poszczególnych konstytucji kantonalnych. Uzupełnienie tej regulacji stanowią w poszczególnych kantonach ustawy gminne. Te akty są z kolei podstawą do uchwalania przez władze gminne statutów i regulaminów gminnych. Daje to gminie pewną dowolność w regulowaniu trybu podejmowania uchwał gminnych, w sposobie realizacji zadań, a przede wszystkim w obsadzie personalnej władz i urzędów gminnych.²²

W większości kantonów najważniejszym organem gmin jest ogół głosujących obywateli, wybierający we wszystkich gminach ich najważniejsze organy i uczestniczący (w różnym wymiarze) w kształtowaniu rozstrzygnięć merytorycznych. Ogół obywateli wybiera więc radę gminy (odpowiednik polskiego zarządu) składającą się z reguły z 5 do 9 członków.

²²pod red. J. Jeżewski „Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej” Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1999r.

Do zadań rady należy wykonywanie uchwał zgromadzenia gminnego (ogółu głosujących mieszkańców) lub parlamentu gminnego oraz bieżące administrowanie sprawami gminy, nie zastrzeżonymi do kompetencji ogółu mieszkańców. Ogół mieszkańców rozstrzyga o swoich sprawach na podstawie materiałów i projektów przygotowanych przez radę gminy.

System ten najlepiej sprawdza się w małych gminach, których jest w Szwajcarii bardzo dużo. Około 45% gmin ma mniej niż 1000, a około 20% mniej niż 200 mieszkańców. Spośród ponad 3000 gmin szwajcarskich jeszcze ok. 85% zna system zgromadzeń (stan z połowy lat 90). Natomiast w liczniejszych gminach powoływany jest parlament, przejmujący uprawnienia ogółu obywateli.

Parlament jest wybierany przez zgromadzenie gminy, z reguły na okres 2, 3 lub 4 lat. Parlamentowi przewodniczy prezydent gminy. Jego kompetencje są ograniczone – w najważniejszych sprawach (budżet, podatki, obsada personalna urzędów gminy) rozstrzyga obligatoryjnie referendum.

3. Organizacja administracji gminnej

W małych gminach tylko przewodniczący rady (prezydent gminy) sprawuje urząd odpłatnie, reszta rady pracuje społecznie. Organizacja wewnętrzna rady jest podobna do organizacji rządu kantonu. Jej członkowie, z wyjątkiem prezydenta gminy, kierują wydzielonymi specjalistycznymi wydziałami. Tej struktury nie stosują mniejsze gminy. Ich administracja jest zorganizowana w formie jednolitego urzędu i jest nieliczna. Tworzy ją często dwóch urzędników – pisarz i kasjer gminny. Dla nas ciekawe jest to, że zostają oni zatrudnieni w gminie poprzez wybór ogółu głosujących mieszkańców.

4. Pracownicy samorządowi

Pomimo wielości rozwiązań, nie ma w Szwajcarii urzędnika zawodowego, który z zasady byłby nieusuwalny. Kandydat na urzędnika wybierany jest na czas kadencji, wynoszący z reguły 4 lata. Ponowny wybór urzędnika jest zasadą, jeśli należycie sprawował swój urząd i nie dopuścił się poważnych uchybień. W razie braku ponownego wyboru można zastosować wybór warunkowy, albo przesunąć go do pełnienia mniej ważnych funkcji (obowiązkowo z przesunięciem do niższej grupy uposażeń). Liczba osób, które nie zostały ponownie wybrane jest dość niewielka, ale system ten pełni funkcję psychologiczną i działa na pracowników bardzo motywująco. Tym reżimem objęci są wszyscy urzędnicy komunalni.

W takim modelu jest raczej niemożliwe aby pracownik rady gminnej pozwolił sobie na jakiegokolwiek działania korupcyjne lub pokrewne korupcji. Wpływ społeczności lokalnej na działalność organów przedstawicielskich i korpus urzędniczy jest ogromny. Wynika nie tylko z ich powoływania i odwoływania „przy urnie” (co Szwajcarzy uznają za niewystarczające), ale z instytucji referendum, prawa inicjatywy ludowej, możliwości zaskarżenia decyzji rady, prawa do wniesienia doniesienia. Traktuje się je jako czynniki korygujące wady demokracji przedstawicielskiej.

5. Nadzór nad gminą

Działalność gminy nadzorują organy kantonalne: rząd (egzekutywa kantonu), rzeczowo właściwy departament administracji kantonowej (najczęściej departament gminy), organy orzecznictwa.

Przedmiotowy zakres nadzoru władz rządowych nad gminą dotyczy całokształtu jej działalności. Nie ma zatem żadnego rodzaju tej działalności, która nie podlegałaby nadzorowi. Nadzorowi władz rządowych podlega w szczególności działalność gminy w sferze gospodarczo-finansowej oraz w zakresie kształtowania własnej struktury organizacyjnej. Można więc poddać kontroli również pracę urzędnika samorządowego i w ten sposób ocenić jego bezstronności i niezależność.

Środkami nadzoru są : zapytania, sprawozdania, kontrole (wizytacje i rewizje) – mają one na celu określenie aktualnego stanu administracji gminnej, wgląd do akt, przesłuchania, wydanie wytycznych, uchylene zarządzeń władz gminnych, wykonanie zastępcze.

Organ nadzoru wskazuje gminie (w prawnie niewiążącej formie) możliwość poprawy jej działań, w tym także tych związanych z pracą jej urzędników.

6. Środki represyjno-dyscyplinarne

Organ ten, w celu zaprowadzenia porządku w gminie, dysponuje środkami represyjno-dyscyplinarnymi. Do najczęściej używanych należą udzielenie nagany i nałożenie grzywny. W przypadkach cięższego wykroczenia służbowego stosuje się zawieszenie w wykonywaniu pracy lub zwolnienie z urzędu. Zastosowanie tych dwóch ostatnich środków musi być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym.

7. Zaskarżenia

Zarządzenia niższych instancji państwowych mogą być zaskarżane do władz wyższych. A więc decyzja np. biura meldunkowego, władzy budowlanej czy przedsiębiorstw gminnych – jeśli nie jest przewidziana szczególna droga prawna – najpierw zaskarżana jest do rady gminnej. Zarzuty mogą dotyczyć wszelkich braków w decyzji, także proceduralnych i celowościowych. Wydaje się, że takim powodem może być podejrzenie urzędnika wydającego decyzję o brak bezstronności (spowodowany np. konfliktem interesów).²³

Obywatelom ta wewnątrzgminna ochrona prawna pozwala na wszechstronną ocenę decyzji, a dla rady gminy jest ważnym środkiem nadzoru wewnętrznego.

Jeśli mieszkaniec nie zgadza się z decyzją gminy, może ją zaskarżyć do rządu kantonowego. Na tym szczeblu zarzuty mogą także dotyczyć wszystkich aspektów działań gminnych.

8. Doniesienia

Innym sposobem jest złożenie doniesienia do władz nadzorczych (kantonalnych) na pracę gminy. Przedmiotem doniesienia może być (tak jak przy zaskarżeniu) całokształt działalności gminnej. Można w nim wskazać na braki w zarządzaniu gminą (np. prowadzenie przez pracownika gminy działalności gospodarczej, kosztem jego zajęć w gminie) ale wymaga to szczegółowego uzasadnienia. Organ nadzorczy sprawdza zasadność doniesienia i jeśli zarzut się potwierdzi stosuje odpowiednie środki represyjne. Jeśli doniesienie jest w oczywisty sposób niezasadne, składający je obywatel może zostać zobowiązany do zapłacenia kary.

Doniesienia w zasadzie powinny dotyczyć spraw publicznych, ale najczęściej dotyczą spraw prywatnych. Do ich wnoszenia upoważnieni są wszyscy mieszkańcy gminy. Poprzez ich rozpatrywanie i podejmowanie stosownych, prawem przewidzianych interwencji, władze kantonalne mogą w istotny sposób wpływać na działalność gmin oraz wydajność i jakość pracy urzędników.

²³ Z. Niewiadomski „Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne” Uniwersytet Warszawski 1993r.

9. Głosowanie powszechne

Ciekawostką systemu szwajcarskiego jest ustalanie płac urzędników gminnych poprzez głosowanie gminne. O ich wynagrodzeniu decyduje więc ogół głosujących obywateli. Jeżeli wspólnota lokalna nie jest zadowolona z pracy urzędu i urzędnika, przekłada się to na wynik głosowania i pracownik może zapomnieć o podwyżce. Głosowanie powszechne stanowi jeszcze jeden, pośredni ale ważny element nadzoru społecznego nad funkcjonowaniem urzędu gminnego.

10. Status prawny urzędnika gminnego i przepisy antykorupcyjne na przykładzie prawa Kantonu St. Gallen

Status prawny pracownika samorządowego, jak już pisałam, nie jest w Szwajcarii uregulowany jednolicie. Prawo federacji (obowiązujące powszechnie) obejmuje jedynie prawo służbowe pracowników na szczeblu federacji. Kantony mają swobodę w kształtowaniu pragmatyk służbowych i mogą narzucić gminom swoje rozwiązania. Jednak większość kantonów pozostawia gminom swobodę w kształtowaniu przepisów dotyczących pracowników komunalnych. Podobnie wygląda to w Kantonie St. Gallen.²⁴

Ustawa gminna z dnia 23 sierpnia 1979 r. (stan aktualny na rok 1996) określa następujące zasady regulacji prawnych w tym zakresie:

- do dyspozycji gminy pozostawia się ustanowienie własnych przepisów ,
- pomocniczo ma zastosowanie prawo dla personelu państwowych pracowników kantonu,
- w każdym przypadku obowiązują szczególne przepisy statutu gminy,
- stosunek służbowy może być regulowany w drodze regulaminu.

I tak art. 143 tej ustawy stanowi, że personel administracyjny tworzą urzędnicy i pracownicy umysłowi.

Art. 144 jest poświęcony urzędnikowi. Urzędnikiem zostaje osoba wybrana na stanowisko, na czas trwania kadencji. Wybrana może zostać tylko osoba, która ma zdolność do czynności prawnych i cieszy się dobrą reputacją. Ponowny wybór na nową kadencję

²⁴ Rene Schaffhauser „Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen” Kolonia Limited 1998 r.

należy umożliwić urzędnikowi przed rozpoczęciem nowej kadencji. Urzędnikowi nie wybranemu na nową kadencję przysługuje prawo do dalszego zatrudnienia w okresie trzech miesięcy kalendarzowych od dnia wyborów. Na stanowiska urzędnicze musi zostać rozpisany konkurs podany do publicznej wiadomości.

Art. 145 dotyczy pracownika umysłowego. Stosunek służbowy z takim pracownikiem zawierany jest na czas nieokreślony i może zostać wypowiedziany przez obie strony z dwumiesięcznym wyprzedzeniem.

Różnica między urzędnikiem a pracownikiem umysłowym jest więc wyraźna. Urzędnik jest wybierany na czas kadencji, a pracownik umysłowy jest zatrudniany na czas nieokreślony. Pracownik może zostać w każdym czasie zwolniony, jeżeli zaistnieje wystarczająco udowodniony powód. Taki powodem może być likwidacja miejsca pracy, niska wydajność pracy czy nieetyczne zachowanie pracownika. W prawie omawianego Kantonu urzędnikami są osoby zaszeregowane wyżej w hierarchii urzędniczej. W pozostałych sprawach zawodowych nie ma między nimi większych różnic. Obie kategorie są zobowiązane do wypełniania tych samych obowiązków służbowych. I tak:

Art. 150 stanowi, że personel urzędniczy ma obowiązek wykazywać się aktywnością.

Art. 151 Członkowie władz, urzędnicy i pracownicy umysłowi mają obowiązek sumiennego pełnienia swojego urzędu.

Art. 152 Członkowie władz i urzędnicy składają przyrzeczenie sumiennego pełnienia obowiązków lub ślubowanie.

Art. 156 Członkom władz, urzędnikom i pracownikom umysłowym nie wolno rościć sobie prawa ani też przyjmować prezentów, czy innych przywilejów za urzędowe prowadzenie spraw.

Interesujące nas przepisy antykorupcyjne zawarte są w art. 151 (obowiązek sumiennego pełnienia obowiązków) oraz art. 156 (zakaz przyjmowania prezentów i innych przywilejów). Podobne obowiązki nałożone są na polskich urzędników w art. 15 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 228 k.k.

Brak wyraźnego zakazu wykonywania dodatkowej pracy, wynika prawdopodobnie z braku tego rodzaju praktyk. Możliwość ich wyeliminowania dają przecież inne, opisane wcześniej, instrumenty prawne i pozaprawne.

Za naruszenie wymienionych w ustawie obowiązków urzędnicy i pracownicy umysłowi ponoszą, stosownie do obowiązującego prawa, odpowiedzialność dyscyplinarną, karną, majątkową i prawno-majątkową (art. 157). Ponadto organ wyborczy może z ważnych powodów rozwiązać stosunek służbowy ze swoim pracownikiem przed upływem terminu.

W prawie Kantonu St. Gallen istnieje, tak jak w prawie polskim, zakaz łączenia stanowisk. Zgodnie z art. 146 cytowanej ustawy gminnej urzędnicy oraz zatrudnieni w pełnym wymiarze pracownicy umysłowi gminy nie mogą zasiadać w radzie gminy. Natomiast wójt gminy może pełnić w gminie funkcje urzędnicze (art. 147).

11. Podsumowanie:

Szwajcarski model walki z korupcją jest niezwykle skuteczny i w zasadzie dość prosty, bowiem opiera się na demokracji bezpośredniej. Nie widzę jednak możliwości przeniesienia go do polskiego systemu prawnego, bo wymagałoby to przeprowadzenia głębokich zmian ustrojowych.

VII. Przepisy antykorupcyjne dotyczące urzędników komunalnych w Republice Francji

1. Wstęp

Usytuowanie samorządu terytorialnego we francuskim systemie prawnym jest zbliżone do rozwiązań polskich. Nie będę więc opisywać szczegółowo kompetencji samorządu i jego struktury. Ograniczę się do podania podstawowych informacji i przejdę do francuskich rozwiązań antykorupcyjnych dotyczących prawa urzędniczego.

We Francji, gdzie korupcja jest istotnym problemem, istnieje cały system rozwiązań wymierzonych w tę patologię społeczną. Obowiązują tu interesujące zakazy dotyczące urzędników komunalnych, które mogą znaleźć zastosowanie również w polskim systemie prawnym.

2. Samorząd terytorialny we Francji

Samorząd terytorialny we Francji jest trójszczeblowy (gmina, departament, region). Jego obecne miejsce w systemie prawnym zostało określone wielką reformą decentralizacyjną rozpoczętą w 1982 r. Jednak podstawowym źródłem prawa komunalnego jest wciąż kodeks

gmin z 1977 roku, zmieniony serią ustaw i rozporządzeń decentralizacyjnych z lat osiemdziesiątych.

Ważnym elementem systemu francuskiego jest dualizm administracyjny. Obok wspólnot terytorialnych działają tu bowiem organy lokalne państwa. W gminie przedstawicielem państwa jest mer, w departamencie – prefekt, którego powołuje Prezydent Republiki. W Polsce taki „mieszany” system samorządowo-rządowy mamy na szczeblu województwa, z wojewodą i marszałkiem.²⁵

Mer jest również organem wykonawczym gminy, w praktyce kluczową postacią w zarządzaniu gminą. Jest on wybierany przez radę spośród jej członków. Mer jako urzędnik państwowy podlega kontroli prefekta. Jako urzędnik gminy wyposażony jest we własne kompetencje i wykonuje uchwały gminy. Jedynie mer (jako urzędnik gminy) ma obowiązek wykonywania czynności administracyjnych. W tym zakresie podlega kontroli rady gminy (pod kątem legalności i celowości) oraz kontroli legalności sprawowanej przez prefekta.

Mer jest również przełożonym służbowym urzędników gminnych. Kieruje ich działaniami, ocenia ich pracę, decyduje o ich karierze zawodowej.

„Rada gminy rozstrzyga swymi uchwałami sprawy gminy” (art. L 121-26 kodeksu gmin). Do podstawowych kompetencji rady, tak samo jak w Polsce, należy uchwalanie budżetu, przyjmowanie lokalnych zasad gospodarki przestrzennej, tworzenie szkół podstawowych, decyzje w sferze zarządzania mieniem komunalnym. Radny francuski wykonuje swoją funkcję bezpłatnie, otrzymuje tylko zwrot poniesionych wydatków.

Rada może zgłaszać postulaty we wszystkich sprawach dotyczących gminy i wpływających na warunki życia wspólnoty lokalnej np. działalność lokalnych służb państwowych.

Rada gminy wykonuje swoje zadania z pomocą gminnych służb publicznych. Służby te wydają dokumenty urzędowe oraz świadczą usługi komunalne (w infrastrukturze technicznej i społecznej). Ich tworzenie i organizacja należą do rady, a odpowiedzialny za ich funkcjonowanie jest bezpośrednio mer.

²⁵ Pod redakcją J. Jeżewskiego „Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1999 r.

3. Przepisy antykorupcyjne

Francja jest krajem w którym istnieje cały system mechanizmów mających na celu walkę z korupcją. Jest on wymierzony głównie w nieuczciwych wyższych urzędników, przedstawicieli pochodzących z wyboru, przedsiębiorców.

Pierwszym elementem tego systemu jest kodeks karny i kodeks pracy. Penalizuje on (tak jak polskie kodeksy) łapownictwo czynne i bierne, bezprawne przyjmowanie korzyści, faworyzowanie, płatną protekcję. Podobnie jak nasze kodeksy, nie odnosi się wprost do sytuacji konfliktu interesów, gdy pracownik wykonuje zajęcia pozostające w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi.

Drugim elementem jest (podobnie jak w Polsce) zakaz wybieralności oraz zasada nie łączenia mandatów. I tak zakaz wybieralności na radnego dotyczy osób pełniących niektóre funkcje, np.. prefekta, podprefekta, urzędników państwowych, członków regionalnych izb obrachunkowych, przedsiębiorców, którzy nie mogą kandydować na obszarze swego działania. Pracownicy samorządowi nie mogą kandydować w zatrudniającej ich gminie.

Niepołączalność mandatów wprowadza zakaz łączenia mandatu radnego w dwóch lub więcej gminach. Ciekawym rozwiązaniem jest zakaz zasiadania bliskich krewnych w radzie gmin liczących powyżej 500 mieszkańców (art. L.238 kodeksu wyborczego).

Trzecim elementem jest powołany do życia ustawą nr 93-122 z 29 stycznia 1993 r. o przeciwdziałaniu korupcji, o przejrzystości życia gospodarczego i zamówień publicznych **Centralny Urząd ds. Przeciwdziałania Korupcji**. Działa on przy ministrze sprawiedliwości i ma za zadanie centralizację informacji niezbędnych dla wykrywania i zapobiegania:

- łapownictwu czynnemu i biernemu,
- płatnej protekcji, której dopuściły się osoby pełniące funkcje publiczne lub osoby prywatne,
- wymuszaniu łapówek,
- uzyskiwaniu nielegalnych korzyści lub
- ograniczaniu wolności i równości kandydatów biorących udział w przetargach na zamówienia publiczne (art. 1 ustawy).

Ponadto Centralny Urząd udziela pomocy instytucjom sądowym rozpatrującym ww. sprawy (na ich wnioski) oraz wydaje organom administracji opinie na temat środków, które mogą być zastosowane w celu zapobieżenia tego rodzaju czynom (jedynie na ich wnioski).

W uzasadnieniu do ustawy stwierdzono, że „celem utworzenia Centralnego Urzędu ds. Przeciwdziałania Korupcji jest skuteczniejsze wykrywanie czynów korupcyjnych, zakładające systematyczne korzystanie ze scentralizowanych informacji, co zwiększa skuteczność zastosowania środków prewencji i zwalczania korupcji. Zamiarem ustawodawcy było utworzenie instytucji, która służyłaby informacją i dostarczała ekspertyz organom sądowym i organom administracji.”²⁶

Ustanowienie tego urzędu świadczy o przekonaniu Francuzów o niemożliwości zwalczania korupcji tylko przy pomocy środków legislacyjnych. Potrzebna jest także praca uzupełniająca. „Urząd jest organem o charakterze administracyjnym, który interweniuje nim wymiar sprawiedliwości i policja podejmą działania, i którego działalność nie konkuruje z działalnością policji. Jego rola w zwalczaniu korupcji i przestępstw pokrewnych jest jedynie drugorzędna w porównaniu z jej podstawowym zadaniem – zapobieganiem tym przestępstwom.”²⁷

Część przepisów ustawy nr 93-122 z 29 stycznia 1993 r. o przeciwdziałaniu korupcji, o przejrzystości życia gospodarczego i zamówień publicznych dotyczy również samorządu terytorialnego (tytuł III art. 78). Art. 78 ustanawia karę grzywny m.in. dla przewodniczących rad regionalnych, merów i członków rad municypalnych za błędy w zarządzaniu popełnione wobec państwa i różnych korporacji.

Ponadto art. 87 tej ustawy powołuje komisję, której opinii obligatoryjnie zasięgają organy administracji (w ramach każdej z trzech rodzajów państwowej służby cywilnej) w przypadku wykonywania przez urzędnika, który definitywnie zaprzestał pełnienia swoich funkcji lub który został tymczasowo przeniesiony w stan spoczynku, działalności prywatnej, jakiej ze względu na jej charakter nie może wykonywać. Trochę przypomina to polską komisję przy Prezesie Rady Ministrów.

²⁶ „Sprawozdanie Centralnego Urzędu ds. Przeciwdziałania Korupcji (Francja) „Przekłady Aktów Prawnych„ 3(15)99 - Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz KS

²⁷ tamże

4. Regulacje antykorupcyjne dotyczące pracowników komunalnych

Kolejnymi elementami francuskiego systemu antykorupcyjnego są akty prawne dotyczące urzędników, poświęcające wiele uwagi sprawom etyki urzędniczej. Wymieniam te z nich, które mają zapobiegać korupcji urzędniczej.

Ustawa nr 83-634 z dnia 13 lipca 1983 r. dotycząca praw i obowiązków urzędników w art. 2 stwierdza, że „ma zastosowanie do urzędników cywilnych zatrudnionych w administracji centralnej, regionalnej, departamentalnej, gminnej i jej zakładach publicznych, z wyłączeniem urzędników zatrudnionych w zgromadzeniach parlamentarnych i urzędników wymiaru sprawiedliwości”. Jest to więc pragmatyka służbowa francuskiego urzędnika.

Rozdział IV ustawy dotyczy obowiązków pracowników urzędów:

Art. 25 mówi, że pracownicy pełniący służbę zawodową poświęcają się wykonywaniu powierzonych zadań. Nie mogą wykonywać zawodowo działalności prywatnej przynoszącej zysk, niezależnie od jej charakteru. Warunki, w jakich zakaz ten może być wyjątkowo uchylony określa dekret Rady Stanu. Urzędnicy nie mogą pobierać, sami lub za pośrednictwem drugiej osoby, korzyści od przedsiębiorstwa podlegającego kontroli administracji, do której należą lub pozostającego w relacji z tą ostatnią, korzyści mogących naruszać ich niezależność.

Art. 29 stanowi, że każde uchybienie urzędnika podczas lub przy okazji pełnienia obowiązków służbowych naraża go na karę dyscyplinarną, niezależnie od kar przewidzianych przez prawo karne. W przypadku ciężkiego przewinienia popełnionego przez urzędnika, niezależnie od tego czy uchybił obowiązkom służbowym czy też dopuścił się przestępstwa pospolitego, urzędnik może zostać zawieszony w czynnościach służbowych przez władze mające uprawnienia dyscyplinarne, które niezwłocznie wnoszą sprawę do sądu dyscyplinarnego (art. 30).

Zgodnie z art. 66 kary dyscyplinarne dzielą się na cztery grupy:

pierwsza grupa – ostrzeżenie, nagana,

druga grupa – skreślenie z tabeli awansów, przeniesienie na niższy szczebel, czasowe pozbawienie możliwości pełnienia funkcji (nie dłużej niż 15 dni), przeniesienie służbowe,

trzecia grupa – przeniesienie na niższy stopień, czasowe pozbawienie możliwości pełnienia funkcji (od 6 miesięcy do 2 lat),

czwarta grupa – przeniesienie z urzędu na emeryturę, odwołanie ze stanowiska.

Art. 67 określa kto sprawuje władzę dyscyplinarną – organ mający uprawnienia do nominacji. Sprawuje ją po zasięgnięciu opinii komisji administracyjnej. W przypadku pracownika gminy, uprawnienia dyscyplinarne przysługują merowi.

Rozwiązania tej ustawy idą dalej niż rozwiązania polskich ustaw o pracownikach urzędów państwowych i o pracownikach samorządowych. Przyznają francuskim urzędnikom dużo więcej praw (m.in. prawo do strajku) i wyraźniej kształtują ich obowiązki. Zawierają też konkretne sankcje. Niezwykle ważną różnicą jest wprowadzony we francuskim prawie bezwzględny zakaz zawodowego wykonywania działalności prywatnej przynoszącej zysk oraz zakaz pobierania korzyści od przedsiębiorstwa podlegającego kontroli administracyjnej sprawowanej przez urzędnika. Korzyści nie można pobierać ani osobiście ani za pośrednictwem drugiej osoby (np. żony zatrudnionej u tego przedsiębiorcy), ponieważ korzyści te mogą naruszać niezależność urzędnika. W przypadku złamania zakazu, pracownik jest pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej zawierającej różne rodzaje kar, od ostrzeżenia po odwołanie ze stanowiska. W Polsce, jak wiemy, nie ma w tej kwestii jasnej, jednoznacznej normy prawnej.

Jest to kluczowy przepis dla naszych rozważań prawno-porównawczych. Wydaje się, że przeniesienie przepisu art. 25 ustawy nr 83-634 dotyczącej praw i obowiązków urzędników wprost do polskiego systemu prawnego zakończyłoby budzący kontrowersje proceder wykonywania dodatkowych prac przez pracowników urzędów gmin i starostw. W propozycjach legislacyjnych jest on zapisany jako wariant francuski (rozdz. V cz. 3).

5. Podsumowanie:

Czy francuskie przepisy antykorupcyjne dobrze sprawdzają się w praktyce? Chyba nie do końca, skoro w dorocznym Sprawozdaniu Centralnego Urzędu ds. Przeciwdziałania Korupcji z sierpnia 1994 r. (nie wszystkie sprawozdania są publikowane) stwierdza się, że jedną z procedur najbardziej narażonych na korupcję jest wydawanie dokumentów i zezwoleń przez prefektury (odpowiednik naszych powiatów).²⁸ W sprawozdaniu nie wspomniano o nagminnym wykonywaniu przez urzędników prawem zabronionej działalności prywatnej przynoszącej zysk, co pozwala wierzyć, że poprzez wprowadzenie zakazu, wyeliminowano

²⁸ „Sprawozdanie Centralnego Urzędu ds. Przeciwdziałania Korupcji (Francja)”
Przekłady Aktów Prawnych 3(15) 99 Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

zjawisko będące utrapieniem polskich gmin i powiatów. Miejmy nadzieję, że to samo stanie się w Polsce.

VIII. Samorząd terytorialny w Szwecji

1. Samorząd terytorialny w Szwecji

Szwedzki samorząd terytorialny posiada tradycje sięgające średniowiecza, choć za datę fundamentalną dla dzisiejszego modelu samorządowego uważa się rok 1862, kiedy to rozporządzenia rządu oddzieliły samorząd świecki od kościelnego oraz przyznały samorządom prawo do nakładania podatków. Istnienie samorządów zostało zagwarantowane przez pierwszy artykuł Aktu o Rządzie (jedna z trzech ustaw składających się na szwedzką konstytucję) z 1974 r. Konstytucja gwarantuje samorządom lokalnym także dodatkowe prawa, łącznie z prawem do nakładania podatków.

Szwecja posiada dwuszczeblowy samorząd terytorialny, dzieli się na gminy i województwa. Jednostki samorządowe niższego szczebla nie są w żadnym stopniu podporządkowane jednostkom szczebla wyższego.

Prawa i obowiązki gmin i rad wojewódzkich są określone w ustawie z dnia 13 czerwca 1991 r. o samorządzie terytorialnym (tj. SFS²⁹ 1991:900; 2000:889) zawierającej uprawnienia ogólne oraz w aktach legislacyjnych (uprawnienia specjalne). Te specjalne uprawnienia wypływają z kilkudziesięciu rozporządzeń i innych aktów. Są to np. ustawa o edukacji, ustawa o planowaniu i budownictwie, ustawa o ochronie środowiska naturalnego.

Szwedzką administrację państwową charakteryzuje stosunkowo duża decentralizacja (teoretycznie państwo sprawuje kontrole nad działalnością samorządów tylko poprzez sądy i przedstawiciela parlamentu do czuwania nad praworządnością) oraz wyraźny podział zadań pomiędzy szczeblami lokalnymi a władzami centralnymi. Dla przykładu województwa zajmują się głównie służbą zdrowia, a do gmin należą takie sprawy jak edukacja, opieka społeczna, infrastruktura.

Władzę w województwie sprawuje gubernator, wyznaczany przez rząd, oraz rada wybierana przez mieszkańców województwa na okres 4 lat. Rada województwa wybiera 14-

²⁹SFS (Svenska Författningssamling) czyli szwedzki dziennik ustaw

osobowy zarząd, który podlega gubernatorowi i jest bezpośrednio podporządkowany rządowi. Zarząd kieruje w województwie administracją zespoloną. W gminie władzę sprawuje Rada Gminy, również wybierana przez ogół mieszkańców na 4 lata.

Rady gminy i województwa decydują o sprawach zasadniczych dla samorządu, jak cele i kierunki rozwoju działalności. Rada wybiera zarząd (w gminie) lub komisję wykonawczą (w województwie). Sprawują one władzę wykonawczą. Rada wybiera również członków komisji (niekoniecznie wśród polityków), które zajmują się wybranymi zadaniami administracyjnymi i realizacyjnymi. Rada decyduje o liczbie, zadaniach i organizacji komisji.

Spośród swoich członków Rada wybiera rewizorów, których zadaniem jest kontrola działalności wszystkich organów samorządu.

W gminach i województwach pracuje około miliona zatrudnionych, co stanowi ok. 25% ludności czynnej zawodowo w Szwecji. 90% pracowników samorządów terytorialnych należy do związków zawodowych, procent ten jest również wysoki wśród takich kategorii pracowników intelektualnych jak sędziowie i wyżsi urzędnicy, dlatego duże znaczenie mają zbiorowe układy pracy (np. umowa AB 01, o której wspomnę w dalszej części opracowania).

2. Korupcja w Szwecji

Korupcja nigdy nie była zjawiskiem występującym w Szwecji na dużą skalę, choć lata 90-te rzuciły na ten problem nowe światło. Porównując z innymi państwami Szwecja jawi się jako kraj stosunkowo mało skorumpowany, co potwierdzają dane z Transparency International (lata 1980-1998). Liczba spraw o korupcję jest również niska choć ostatnimi laty zauważalny jest pewien ich wzrost.

Większość spraw sądowych w ostatnich latach dotyczyła urzędników państwowych (a nie polityków, choć sprawy dotyczące tych ostatnich były bardziej nagłaśniane przez media) oraz lokalnego szczebla administracji.

Samorzady terytorialne okazały się bardziej podatne na nadużycia urzędników ze względu na mniej wnikliwe kontrole, mniej efektywny system rewizyjny oraz mniejsze zainteresowanie mediów w porównaniu z sytuacją na szczeblu rządowym. Droga którą musi pokonać decyzja zanim zostanie wprowadzona w życie jest o wiele krótsza w administracji szczebla lokalnego niż centralnego.

Korupcji sprzyja też stabilny układ sił na arenie politycznej, tzn. prawie nieprzerwane sprawowanie władzy przez jedną partię polityczną i brak silnej opozycji.

3. Przepisy antykorupcyjne

Szwedzkie przepisy antykorupcyjne są zawarte w szeregu ustaw, w zależności od roli którą pełnią i od nadużyć które są sankcjonowane.

Ogólnie można mówić o trzech rodzajach przepisów.

Podstawę stanowią przepisy ujęte w kodeksie karnym.

Drugim ważnym elementem systemu prawnego Szwecji są przepisy o wyłączeniu i o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez urzędników. Są one zawarte w licznych ustawach regulujących status pracowników sektora publicznego, czyli w ustawie o pracownikach państwowych, ustawie o samorządzie terytorialnym, ustawie o administracji, oraz w zbiorowych układach pracy.

W końcu istnieją przepisy wprowadzające kontrolę działalności organów wszystkich szczebli administracji państwowej. Jedną z gwarancji każdego demokratycznego państwa prawa, do których na pewno można zaliczać Szwecję, jest obecność mechanizmów kontrolnych przy każdym organie. W dalszej części tego opracowania zostaną więc omówione tylko te które mają szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz instytucje które wpływają w różny sposób na szwedzkie życie gospodarcze, tj. Instytut ds. przeciwdziałania nielegalnym wypłatom (IMM) oraz Komisja ekspertów ds. badań nad gospodarką publiczną (ESO). Nie sposób również nie wspomnieć o informacji, która w związku z obowiązującymi przepisami pełni szczególną rolę nadzorczą wobec władz każdego szczebla.

4. Kodeks Karny

Podstawowe przepisy antykorupcyjne zawiera wielokrotnie nowelizowany Kodeks karny z 21 grudnia 1962 r. (SFS 1962:700). Zakres zastosowania przepisów jest szeroki, a od 1978 r. obejmuje korupcję także w sektorze prywatnym. Rozdział XX „o przewinieniach służbowych” zawiera przepisy dotyczące trzech podstawowych wykroczeń służbowych: nadużycia władzy lub zaniedbania w jej wykonywaniu, przyjmowania łapówek lub innych niedozwolonych korzyści w związku z pełnionym stanowiskiem oraz naruszenia obowiązku przestrzegania tajemnicy. Wyjątkiem od obowiązku przestrzegania tajemnicy jest możliwość przekazywania przez pracowników państwowych informacji objętych tą ustawą środkom masowego przekazu. W takim wypadku ustawa obowiązuje media (zostanie to poruszone przy omawianiu roli informacji w szwedzkim systemie antykorupcyjnym).

Wszystkie przestępstwa rozdziału „o przewinieniach służbowych” mogą w prawie szwedzkim stanowić podstawę do skazania pracowników państwowych za przestępstwo korupcji. Dla przykładu, łącząc stanowisko w urzędzie z kolidującą działalnością gospodarczą, pracownik może zostać skazany za nadużycie władzy, jeśli np. zleci prywatnemu przedsiębiorstwu posiadanemu przez znajomego, wykonanie określonej pracy, za łapownictwo, jeśli w wyżej opisanych okolicznościach przedsiębiorstwo jest jego własnością, a za nieprzestrzeganie tajemnicy, jeśli wykorzysta dla działalności wspomnianego przedsiębiorstwa informacje związane z pełnionym stanowiskiem, objęte tajemnicą służbową.

Odpowiedzialność przy przestępstwach z art. 2 („o przyjmowaniu łapówek lub innych niedozwolonych korzyści”)³⁰ rozdz. XX jest bardzo rozszerzona, termin „pracownik” odnosi się do obu sektorów (publicznego i prywatnego), do służb rządowych i polityków pełniących funkcje publiczne, wojskowych i poza ogólnym pojęciem „pracowników” wymienia:

— członków zarządów, urzędów, ław sędziowskich, komisji i innych podobnych władz należących do państwa, gminy, rady województwa, stowarzyszenia gminnego, parafii, zgromadzenia kościelnego albo powszechnej kasy ubezpieczeniowej (czyli również do pracowników samorządowych),

—tych których zawód jest uregulowany ustawą,

—tych którzy są objęci ustawą o odpowiedzialności dyscyplinarnej przy obronie totalnej (SFS 1994:1811) (czyli sił zbrojnych),

—innych osób którym nadano władzę publiczną,

—tych, którzy w innym przypadku niż powyższe, ze względu na zaufanie związane z pełnionym stanowiskiem zostali upoważnieni przez kogoś innego do poprowadzenia sprawy finansowej lub prawnej, przeprowadzenia badań naukowych lub podobnych; do samodzielnego zajęcia się wykwalifikowanym zadaniem technicznym albo nadzorowania jednego z powyższych zadań,

—członków Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Łapownictwo jest karalne grzywną lub karą pozbawienia wolności. Przy większych nadużyciach finansowych, oprócz kar przewidzianych w ustawie karnej, orzecznictwo stosuje

³⁰ art. 2 §6 w brzmieniu ustawy SFS 1999:197

nakładanie odszkodowawczych kar pieniężnych (zgodnie z art. 1 rozdz. IV ustawy z 2 czerwca 1972 (SFS 1972:207) o odszkodowaniu) na rzecz poszkodowanej instytucji, łącznie z odsetkami za utracone zyski³¹.

Karalne jest również przekupstwo (rozdz. XVII art. 7)³².

W kodeksie karnym znajduje się również szereg innych artykułów przeciwdziałającym m.in. tzw. szarej strefie korupcji, czyli przypadkom z pogranicza naruszenia prawa. W stosunku do pracowników administracji centralnej i lokalnej, stosują się one najczęściej po wykryciu nadużyć finansowych wobec jednostki administracyjnej. Są to:

- —defraudacja (rozdz. X art. 1 i 3), czyli manipulacja środkami drugiej osoby z zamiarem czerpania zysku lub innych korzyści z tych środków, nie zważając na własne obowiązki. Przepisy nakazują wzięcie pod uwagę podczas ustalania ciężaru przestępstwa czynników takich jak: ewentualne pełnienie służby publicznej, nadużycie odpowiedzialnego stanowiska, oraz księgowości wprowadzającej w błąd,
- —nadużycie zaufania (rozdz. X art. 5), czyli powodowanie szkód w trakcie piastowania stanowiska na podstawie wyboru na niekorzyść swojego mocodawcy, poprzez zaniedbania przy zajmowaniu się zleconymi przez niego sprawami natury technicznej lub finansowej. Przy wymierzaniu kary uwzględnia się czy była prowadzona wprowadzająca w błąd księgowość oraz rozmiar spowodowanej szkody,
- —oszustwo (rozdz. IX art. 1, 3, 11) wprowadzenie w błąd drugiej strony w działalność, która jest korzystna dla jej inicjatora, a przynosząca straty dla drugiej strony. Szczególnymi okolicznościami związanymi z tym przestępstwem są nadużycie zaufania publicznego oraz prowadzenie księgowość wprowadzającej w błąd.

³¹ Sąd rejonowy w Ljusdal (1997:17), sąd rejonowy w Motala (1998a: C66) i in.

³² Art. 7 w brzmieniu ustawy SFS 1999:197

5. Regulacje prawne dotyczące pracowników samorządowych

Szwedzkie ustawy regulujące status prawny pracownika samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom władzy, kładą nacisk na wiele aspektów związanych z wykonywaniem czynności służbowych.

Postanowiłem jednak zwrócić szczególną uwagę na dwa rodzaje przepisów które wydają się najważniejsze dla przedstawienia szwedzkich rozwiązań w zakresie zapobiegania zaistnieniu konfliktów pomiędzy zadaniami urzędnika, a jego prywatnym interesem. Są to przepisy dotyczące wyłączenia urzędnika z podejmowania decyzji w pewnych sprawach oraz dodatkowej działalności gospodarczej urzędnika.

Pracownicy samorządowi podlegają ustawom regulującym status wszystkich pracowników w służbie publicznej w Szwecji tj. ustawie z dnia 7 maja 1986 o administracji publicznej (SFS 1986:223) i niektórym przepisom ustawy z dnia 28 kwietnia 1994 o pracownikach państwowych (SFS 1994:260). Pragmatykę służbową osób zatrudnionych przez samorząd stanowi ustawa o samorządzie terytorialnym. Reguluje ona w wielu wypadkach status zatrudnionych w administracji lokalnej odmiennie od ustaw obowiązujących całą administrację państwową. Dodatkowe regulacje są zamieszczone w układach zbiorowych, zawartych pomiędzy reprezentującym pracodawców Szwedzkim Związkiem Gmin oraz Federacją Rad Wojewódzkich a związkami zawodowymi, reprezentującymi pracowników samorządowych (umowa AB 01). Zakres spraw ujętych w tej umowie, pokrywa się z uregulowaniami zawartymi w części obowiązującej tylko pracowników administracji centralnej ustawy o pracownikach państwowych. Można więc powiedzieć, że pracownicy samorządowi posiadają status odmienny od urzędników administracji państwowej. Oddzielnie jest uregulowany status takich kategorii pracowników jak bezrobotni zatrudnieni przy robotach publicznych, zatrudnieni w zakładach pracy chronionej, itp. (umowa BEA 95). Układami zbiorowymi są związani również pracownicy nie zrzeszeni w związkach zawodowych. Obraz uzupełniają przepisy zawarte w niektórych indywidualnych umowach o pracę.

6. Przepisy przeciwdziałające stronniczości urzędników

Wyłączenie urzędnika

Ustawa o administracji publicznej zawiera ogólne regulacje dotyczące sposobu załatwiania spraw i podejmowania decyzji przez urzędy oraz regulacje dotyczące zaskarżania tych decyzji w sądach administracyjnych. Zawiera ona również przepisy o wyłączeniu z konkretnej sprawy pracownika, służące zapobieganiu stronniczym decyzjom urzędów (art. 11 i 12). Przepisy o wyłączeniu stosuje się także przy zamówieniach publicznych.

Według ustawy o administracji publicznej, urzędnik powinien zostać wyłączony z rozpatrywania sprawy, gdy:

- decyzja dotyczy jego osobiście, jego bliskich, lub może wpłynąć bezpośrednio na korzyści i straty jego samego lub osoby mu bliskiej,
- on albo osoba bliska jest przedstawicielem osoby, której decyzja dotyczy albo też decyzja ta może wpłynąć bezpośrednio na straty lub korzyści osoby reprezentowanej,
- sprawa jest rozpatrywana ponownie w wyniku kontroli, odwołania lub przedłożenia decyzji innego organu, a osoba która podejmuje decyzję, brała udział w podejmowaniu tej decyzji wcześniej w innym organie,
- istnieją ogólnie jakieś specyficzne i uzasadnione okoliczności które podważają wiarę w jego bezinteresowność.

Oprócz ustawy o administracji publicznej, procedurę wyłączenia pracowników administracji lokalnej, określają na zasadzie *lex specialis* także przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym. Problematyką tą zajmują się art. 24-27 w rozdz. VI. Są one identyczne z tymi zawartymi w ustawie o administracji, z dwoma wyjątkami:

- dozwolone jest dwukrotne rozpatrywanie sprawy przez tą samą osobę w dwóch różnych organach, z tym że za drugim razem rozpatrywanie ma być wynikiem kontroli, odwołania lub przedłożenia decyzji innego organu,
- przy decyzjach o wyłączeniu przedstawiciela przedsiębiorstwa w którym gmina albo województwo posiada ponad połowę udziałów albo przedstawiciela fundacji w której posiada ponad połowę członków zarządu, nie mają zastosowania przepisy o przedstawicielstwie (czyli on albo osoba bliska jest przedstawicielem osoby której decyzja dotyczy albo też decyzja ta może wpłynąć bezpośrednio na

straty lub korzyści osoby reprezentowanej). Powyższe nie dotyczy sytuacji gdy decyzja jest podjęta w stosunku do przedsiębiorstwa prywatnego.

W odróżnieniu od przepisów ustawy o administracji państwowej, w samorządach wyłączeniem są objęci również politycy pełniący funkcje publiczne (członkowie rady, zarządu oraz komisji), a więc wszystkie osoby od których, na jakimkolwiek etapie, zależy treść decyzji. Zasady dotyczące wyłączenia są zawarte w art. 19-20³³b rozdz. V ustawy o samorządzie terytorialnym. Odnoszą one normy zawarte w art. 24-27 rozdz. VI do polityków oraz wprowadzają instytucję wyłączenia do szczególnego rodzaju spraw:

- osoba która jest zobowiązana do złożenia sprawozdania przed radą gminy lub województwa nie może brać udziału w wyborze rewizora, który miałby sprawdzić jego sprawozdanie oraz w udzielaniu sobie absolutorium,
- zakazem takim są objęte również najbliżsi osoby, zobowiązanej do złożenia sprawozdania,
- w powyższych wypadkach (oraz w wypadkach określonych w art. 24-27 rozdz. VI), na zasadzie przepisu szczególnego, rada może podjąć uchwałę nawet jeśli ze względu na wyłączenie jest obecnych mniej niż wymagane 50% członków rady,
- na zasadzie wyjątku, jest dozwolony udział członka rady (zarządu lub komisji) w posiedzeniu, przedmiotem którego jest sprawozdanie rewizora z działalności, za którą jest on odpowiedzialny,
- to samo dotyczy przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, podczas rozpatrywania sprawozdania z zakresu działalności komisji.

Umieszczone osobno (rozd. IX art. 4-6), przepisy dotyczące wyłączenia rewizorów pokrywają się z ustaleniami dotyczącymi pracowników samorządowych i o wyłączeniu z danej sprawy rewizora decydują pozostali rewizorzy.

Wyłączenie powinno być zgłaszane spontanicznie - osoba która wie o jakichkolwiek okolicznościach, które powinny decydować o wyłączeniu urzędnika, jest zobowiązana podać to do wiadomości. Wniosek o wyłączenie wnosi się do organu gdzie zasiada albo któremu podlega członek. Taki wniosek może wnieść każdy. Jeśli wniesiono wniosek o wyłączenie urzędnika, a nikt nie ujął się w jego obronie, organ podejmuje niezwłocznie uchwałę.

³³ Art. 19-20b rozdz. V w brzmieniu ustawy SFS 1999:621

Uchwałę może podjąć każda komisja, rewizorzy, zarząd i rada. Każde ciało podejmuje uchwałę dotyczącą własnych członków. Urzędnik może brać udział w głosowaniu nad jego wyłączeniem, tylko jeśli bez niego organ nie może podejmować uchwał, a nie ma możliwości przywołania nikogo innego, bez podejmowania zbędnych kroków. Jeśli pracownik zostanie wyłączony przez organ, nie może brać udziału w rozpatrywaniu danej sprawy i zostaje zastąpiony przez kogoś innego. Zastępcę wyłączenia ten sam organ.

Uchwała o wyłączenie może zostać zaskarżona tylko łącznie ze sprawą, przy rozpatrywaniu której osoba została wyłączona.

7. Zaskarżanie decyzji organów samorządowych

Każdy mieszkaniec gminy lub województwa posiada prawo zaskarżenia decyzji organów samorządowych. Zaskarżenie o nielegalności decyzji składa się pisemnie do wojewódzkiego sądu administracyjnego w ciągu trzech tygodni od dnia umieszczenia w urzędzie zawiadomienia o podjęciu tej decyzji.

Decyzja może zostać unieważniona jeśli (rozd. X art.8):

- zostały naruszone przepisy proceduralne,
- nie należy do zakresu spraw w których samorząd rozstrzyga,
- organ podejmujący decyzje przekroczył swoje uprawnienia,
- jest sprzeczna z obowiązującą ustawą albo innym obowiązującym przepisem prawnym.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi jest ujęte w Kodeksie postępowania administracyjnego z 4 czerwca 1971 (SFS 1971:291). Strony (więc także organ samorządowy) mogą się odwołać od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego do Trybunału Skarbowo-Administracyjnego (szwedzkiego odpowiednika naszego Naczelnego Sądu Administracyjnego) (art. 33). Na wniesienie skargi do Trybunału Skarbowo-Administracyjnego wymagane jest zezwolenie (art.34a).

8. Ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracowników państwowych

Poza wyłączeniem z podejmowania decyzji w pewnych sprawach, ustawodawstwo szwedzkie regulujące status pracowników w służbie publicznej, kładzie nacisk na ograniczenie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej.

Ogólnie rzecz biorąc pracownicy samorządowi podlegają dwóm rodzajom ograniczeń. Pierwsze wynikają z umów zbiorowych między stronami (tzn. między pracodawcą a pracobiorcą, czyli urzędem a reprezentującym pracownika związkiem zawodowym) i zakazują pracownikom prowadzenia konkurencyjnej działalności gospodarczej w stosunku do pracodawcy (w tym wypadku urzędu) oraz utrudniającej wykonywanie zawodu u pracodawcy.

Drugie zakazują pracownikom prowadzenie działalności mogącej zaszkodzić zaufaniu do urzędu. Zagadnienie to reguluje art. 7 ustawy o pracownikach państwowych, który w wyniku nowelizacji, od 1 stycznia 2002 obowiązuje również pracowników samorządowych. W wyniku aktualizacji, zostały również dodane do niej nowe przepisy, o których dalej.

W rzeczywistości nowelizacja ustawy o pracownikach państwowych nie zmieniła znacząco położenia pracowników samorządowych. Przed nowelizacją podobne regulacje wynikały z układów zbiorowych dotyczących pracowników samorządowych (AB 01). Nowelizacja zmierza więc głównie do uproszczenia systemu prawnego.

Ustawa o pracownikach państwowych zawiera przepisy dotyczące m.in. wytycznych jakimi powinny się kierować urzędy przy zatrudnianiu pracowników, procedury ich zwalniania, zakresu odpowiedzialności służbowej, okresowych badań zdrowotnych. Warto zaznaczyć, że również po nowelizacji pracownicy samorządu terytorialnego podlegają tylko wybranym przepisom ustawy o pracownikach państwowych, gdyż rolę ustawy w stosunku do pracowników samorządowych pełni układ AB 01.

Art. 7 ustawy zakazuje pracownikom państwowym wykonywać jakikolwiek zawód lub zajęcie, które mogłoby podważyć zaufanie do bezstronności jego lub innego pracownika przy wykonywaniu zadań służbowych. Zakazuje również tymże pracownikom wykonywać pracę lub zajęcie, które mogłoby zaszkodzić wizerunkowi urzędu.

Tu się nasuwa porównanie szwedzkiego art. 7 ustawy o pracownikach państwowych z naszym art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych. Brzmienie jest prawie identyczne,

żaden z nich nie posiada również bezpośrednio ujętej sankcji grożącej za nieprzestrzeganie jego treści, jednak w Szwecji przepis ten jest rzeczywiście stosowany, w Polsce zaś pozostaje martwy. Warto więc przeanalizować w jaki sposób jest wymuszane przestrzeganie tej normy.

Nowe (od 1 stycznia 2002r.), dodatkowe przepisy do art. 7 określają sposób stosowania ustawy:

- pracodawca winien w odpowiedni sposób poinformować pracowników o rodzajach okoliczności, które czynią dodatkową działalność zawodową zakazaną wg art. 7,
- pracownik ma obowiązek udzielić, na prośbę pracodawcy, informacji niezbędnych do tego by pracodawca mógł ocenić dodatkową działalność zawodową pracownika,
- pracodawca ma obowiązek zakazać pracownikowi wykonywania lub podjęcia dodatkowego zawodu zakazanego wg art. 7. Decyzja musi być pisemna i zawierać uzasadnienie.

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej kolidującej z obowiązkami służbowymi może także zostać orzeczony przez sąd rejonowy albo Sąd Pracy. Jest on również jedynym organem upoważnionym do badania decyzji pracodawcy w tym zakresie.

W sposób bardziej skomplikowany przedstawia się sankcja za nieprzestrzeganie tej normy. Opiera się ona głównie na układzie zbiorowym AB 01, który ze swej strony jest wzorowany na ustawie o pracownikach państwowych.

Według art. 13 tej umowy, pracownik który celowo albo z nieuwagi zaniedbuje swoje obowiązki służbowe, otrzymuje sankcję dyscyplinarną za wykroczenie służbowe (o ile nie jest ono znikomej szkodliwości). Za takie wykroczenie jest uznawane wykonywanie zawodu kolidującego z powierzonym urzędem.

Nie każdy przypadek prowadzenia sprzecznego z prawem działalności gospodarczej musi zostać ukarany dyscyplinarnie. Można odstąpić od nałożenia kary, jeśli np. urzędnik po zawiadomieniu zaprzestanie swojej dodatkowej działalności.

O odpowiedzialności służbowej pracownika decyduje urząd zatrudniający, choć według ustawy z 31 maja 1974 (SFS 1974:371) o postępowaniu sądowym przy konfliktach na rynku pracy, decyzja o nałożeniu kary dyscyplinarnej, zwolnieniu lub wypowiedzeniu może zostać podjęta także przez sąd.

W odróżnieniu od pracowników w służbie państwa, pracownicy samorządów terytorialnych, nie mogą otrzymywać kar w postaci finansowego potrącenia z wynagrodzenia. Jedyną sankcją dyscyplinarną jest upomnienie pisemne. Pracownik nie może otrzymać dwóch albo więcej sankcji dyscyplinarnych naraz. Musi też mieć możliwość wypowiedzenia się na temat upomnienia. Taką możliwość zastrzega sobie również lokalna organizacja pracowników.

Sankcji nie można nakładać po wypowiedzeniu pracy i po wniesieniu przeciwko pracownikowi oskarżenia.

Jeśli urzędnik po nałożeniu sankcji dyscyplinarnej, dalej wykonuje kolidujący zawód, to po próbie służbowego przeniesienia może zostać zwolniony. Pracownik może zostać również zwolniony, jeśli poważnie zaniedbał swoje obowiązki wobec pracodawcy (art. 18 ustawy z 24 lutego 1982 o ochronie pracy, SFS 1982:80).

W przypadkach poważniejszych, tzn. przy większych przewinieniach związanych ze złamaniem art. 7 ustawy o pracownikach państwowych, stosuje się przepisy karne. Załatwienie intratnego zlecenia własnej firmie, na przykład, może zostać uznane za uzyskanie niedozwolonej korzyści w związku z pełnionym stanowiskiem i karalne według art. 2 rozdz. XX kodeksu karnego. Jeszcze większe zastosowanie przy wykonywaniu niedozwolonego zajęcia ma art. 1 rozdz. XX tegoż kodeksu (nadużycie władzy lub zaniedbanie w jej wykonywaniu).

Porównując szwedzkie rozwiązania z sytuacją w Polsce, zauważalne jest duże podobieństwo przepisów. W Szwecji takie rozwiązania są jednak wystarczające by chronić bezstronność urzędów, ponieważ sankcje przewidziane za wykonywanie dodatkowych zajęć pozostających w sprzeczności z powierzonym urzędem, choć zawarte w innych ustawach (co u nas stanowi poważną przeszkodę by z nich korzystać), są rzeczywiście stosowane. W skrajnych przypadkach, za takie przewinienia można ponieść nawet odpowiedzialność karną.

9. Kontrola w gminach

Ustawa o samorządzie terytorialnym zawiera dodatkowo serię różnych przepisów służących przeciwdziałaniu korupcji oraz nadużyciom władzy.

Stosunkowo duża samodzielność szwedzkich jednostek samorządowych doprowadziła do wykształcenia się pewnych typowych instytucji kontrolnych, niezależnych od rządu (w szerokim tego słowa znaczeniu).

Ustawa o samorządzie terytorialnym nakłada na gminy obowiązek powoływania wewnętrznych rewizorów (rozd. III art. 8 oraz rozdz. IX), w liczbie co najmniej 3. Są oni wybierani spośród radnych, na okres kadencji władz samorządowych.

Ich zadaniem jest kontrola działania zarządów władz najniższego szczebla pod kątem gospodarności i efektywności. Ponadto sporządzają oni na podstawie zebranych dokumentów sporządzenie corocznego raportu o stanie finansów w gminie wraz z opinią o udzielenie (lub nie) absolutorium.

Jeśli na podstawie sprawozdania absolutorium nie zostanie przez radę gminy udzielone, ma ona prawo odwołać zarząd lub komisję, albo ich poszczególnych członków (art. 25a i 25b rozdz. 5³⁴). Na ogół rewizorzy korzystają z usług profesjonalnych firm rewizyjnych³⁵.

Ograniczenia dotyczą również zakazu łączenia pewnych stanowisk w strukturach gminnych. Bierne prawo wyborcze w wyborach do władz samorządowych nie przysługuje zatrudnionym na kierowniczych stanowiskach w tym urzędzie samorządowym (art. 6 rozdz. IV). Kierownik działu należącego do komisji nie może zostać wybrany jako członek albo zastępca tej komisji.

Osoba która jest zobowiązana do złożenia sprawozdania ze swojej działalności przed organem gminy lub województwa, nie może zostać wybrana jako rewizor albo zastępca rewizora dla sprawy z której ma złożyć sprawozdanie. To samo dotyczy jego najbliższych (1999:621).

10. Informacja

Obraz funkcjonowania szwedzkich rozwiązań antykorupcyjnych nie byłby kompletny gdyby pominięto informację, która w Szwecji odgrywa stosunkowo dużą rolę w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Każdy mieszkaniec ma dostęp do wszystkich dokumentów urzędowych nie objętych tajemnicą państwową lub ochroną prawa do prywatności. Cudzoziemcy również posiadają szerokie uprawnienia w tym zakresie. Przepisy te są w dużej mierze wykorzystywane. Większość decyzji organów samorządowych

³⁴ Art. 25a i 25b rozdz. V w brzmieniu ustawy SFS 1999:621

³⁵ S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rundebeck. Samorząd terytorialny w Szwecji – Tradycja i reformy. Instytut szwedzki. Falköping 1999.

jest publikowana w gazetach lokalnych, zaś sprawozdania z posiedzeń rad, zarządów i komisji samorządowych są dostępne w internecie.

Wskazane byłyby również u nas kroki zmierzające ku udostępnianiu większej ilości informacji o działalności władz, szczególnie na poziomie lokalnym. Poza oczywistą funkcją kontrolną informacji, taka działalność przyczyniłaby się również do zwiększenia wiedzy w społeczeństwie o mechanizmach stojących za władzami lokalnymi, co by z kolei zachęciło większą ilość obywateli do aktywniejszego działania w samorządzie i większej demokratyzacji tej instytucji.

W Szwecji rozpowszechnianiem informacji zajmują się media, które mają wręcz ustawową rolę nadzorowania władz. Pracownicy państwowi mają bowiem możliwość udostępniania informacji środkom masowego przekazu, nawet jeśli czynią to wbrew uregulowanemu prawem obowiązki przestrzegania tajemnicy. Dopiero media muszą stosować się do ustawy i przestrzegać tajemnicy państwowej. Nie mogą one także ujawniać źródła uzyskania informacji, co daje pracownikom publicznym swobodę wyrażania się o rzeczywistej działalności władz. Zasady te są ściśle przestrzegane i przynoszą efekty.

11. Instytut ds. przeciwdziałania nielegalnym wypłatom

W 1923 r. został utworzony Instytut do spraw przeciwdziałania nielegalnym wypłatom (IMM) jako nie nastawiona na zysk organizacja gospodarcza. Członkami założycielskimi Instytutu są: Sztokholmska Izba Handlowa, Związek Handlu Szwedzkiego oraz Związek Szwedzkiej Gospodarki. Poza tym Instytut zrzesza pewną liczbę wspomagających członków. Działalność jest finansowana przez doroczne składki organizacji członkowskich.

Instytut zajmuje się działalnością na rzecz uniezależnienia procesu podejmowania decyzji w obrocie gospodarczym oraz w społeczeństwie od szeroko pojętych wpływów, a szczególnie przeciwdziałaniem stosowaniu łapówek oraz innych niedozwolonych korzyści jako środków oddziaływania.

Działalność Instytutu polega na rozpowszechnianiu wiedzy prawnej dotyczącej zwalczania korupcji oraz informowaniu przedsiębiorstw, organizacji gospodarczych, władz i środków masowego przekazu o ewentualnych nadużyciach w życiu gospodarczym.

12. Komisja ekspertów ds. badań nad gospodarką publiczną (ESO)

W 1981 r. w strukturach Ministerstwa Finansów powołano niezależną komórkę ekspertów do badań nad gospodarką publiczną. Składa się ona z najwyżej piętnastu członków powołanych spośród naukowców i pracowników administracji publicznej. Jednak przewodniczący komisji nie może być zatrudniony w Kancelarii Rządowej.

Komisja formułuje pytania dotyczące istotnych problemów w gospodarce państwowej i stara się na nie odpowiedzieć. Poprzez sprawozdania, raporty i seminaria kontroluje produktywność i efektywność sektora państwowego. Ma ona obowiązek wydawania wytycznych, w celu pogłębienia wiedzy będącej podłożem rozstrzygnięć natury finansowej, politycznej oraz społecznej. Pytania są formułowane samodzielnie przez komisję. Komisja sama też decyduje o tym jakie raporty wydawać, choć autorzy sprawozdań niezależnie od tego czy należą do Komisji czy nie, sami odpowiadają za zawarte w nich treści, wyniki i wnioski.

13. Podsumowanie

Szwedzki system przeciwdziałania korupcji na poziomie administracji lokalnej jest bardzo skuteczny. Na tę skuteczność składa się wiele elementów prawnych i z pogranicza prawa.

Spośród tych pierwszych należy wymienić całościowość rozwiązań prawnych. Każde przestępstwo lub wykroczenie, jest usankcjonowane odpowiednim przepisem oraz karą, co skutecznie uniemożliwia wszelkie omijanie prawa. Żaden przepis nie pozostaje bez sankcji, co na pewno stanowi dużą zasługę sądów, interpretacja przepisów zgodnie z ich treścią i celem umożliwia dostosowanie przepisów zawartych w różnych ustawach do sankcjonowania oczywistych przewinień. Ścisłe egzekwowanie prawa przez wymiar sprawiedliwości, czego przykładem jest nakładanie kary odszkodowawczej na rzecz poszkodowanej instytucji, działa prewencyjnie na osoby sprawujące władzę w Szwecji.

Przykładem takiego stosowania prawa są szwedzkie rozwiązania przeciwdziałające podejmowaniu przez urzędników tendencyjnych decyzji i wykonywaniu przez nich zawodu kolidującego z interesem urzędu. Szwedzki system prawny czyni taką działalność mało możliwą i mało opłacalną.

Wśród elementów pozaprawnych należy wymienić cały zespół czynników które utworzyły w Szwecji stabilną demokrację oraz społeczeństwo obywatelskie, które rzeczywiście ma duży wpływ na rządzenie. Do takich elementów można zaliczyć informację i media, szwedzki system samorządowy, dużą aktywność społeczną obywateli i ich wpływ na sposób sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli oraz, co może najważniejsze, uczciwość Szwedów.

Cieężko jednoznacznie wskazać źródła tej uczciwości. Składa się ona z dużej ilości czynników o podłożu historycznym, gospodarczym i społecznym. Szwecja jest krajem ludnościowo niewielkim, zamożnym, o wysokim poziomie życia i równym podziałem dóbr w społeczeństwie. Szwecja jest państwem niepodległym i suwerennym od prawie 500 lat, politycznie neutralnym i stabilnym. Szwedzi posiadają historycznie ugruntowane, solidarne poczucie odpowiedzialności za kraj – już w czasach nowożytnych chłopci posiadali swoich reprezentantów w zgromadzeniach lokalnych, a od 1709 r. działa w tym kraju instytucja ombudsmana.

Spośród 18 najmniej skorumpowanych krajów na świecie³⁶ 15 są krajami zamieszkiwanymi przez ludność pochodzenia germańskiego lub krajami kręgu anglosaskiego. Pozostałe 3 przez długi czas pozostawały pod zwierzchnictwem dwóch z tych 15 państw. Pewne znaczenie ma fakt, że wszystkie 18 to państwa bogate. Dlaczego jednak np. Francja, choć posiada prawie identyczną liczbę ludności, dochód na mieszkańca, przeszłość mocarstwową i historycznie scentralizowaną administrację co Wielka Brytania, jest znacznie bardziej od niej skorumpowana? Dlaczego żadne państwo kręgu „germańskiego” (Dania, Szwecja, Niemcy, Holandia, itd.) i anglosaskiego (m.in. Wielka Brytania, USA, Kanada, Nowa Zelandia) nie pozostaje poza tą pierwszą osiemnastką najmniej skorumpowanych krajów?

Bardzo więc możliwe, że uczciwość Szwedów bierze się w dużej mierze od pewnych prastarych germańskich zachowań społecznych (np. powściągliwość i rzeczowość w stosunkach międzyludzkich, szacunek dla pracy, czy przedkładanie interesu społecznego nad własnym), które wraz ze szwedzkimi historycznymi uwarunkowaniami powodują, że korupcja w tym kraju jest zjawiskiem marginalnym.

³⁶ Dane z Transparency International za rok 1998

14. Przykłady praktycznych rozstrzygnięć w sprawach dotyczących zajęć dodatkowych pracowników samorządowych w Szwecji

14.1. Decyzje rządowe

- *Zakaz* dla rewizora w województwie by pracować w prywatnej firmie rewizyjnej.
- *Pozwolenie* dla zatrudnionego przy wojewódzkim urzędzie pracy na prowadzenie działalności dodatkowej związanej z akupunkturą.
- *Zakaz* dla zatrudnionego przy wojewódzkim urzędzie pracy by pracować w przedsiębiorstwie zajmującym się działalnością związaną z ochroną zdrowia.
- *Zakaz* dla pomocniczego weterynarza w województwie by pracować w firmie ubezpieczeniowej przy ubezpieczaniu zwierząt.
- *Zakaz* dla psychologa zatrudnionego przy wojewódzkim urzędzie pracy by prowadzić prywatnie badania neurologiczne.

14.2 Orzecznictwo ombudsmana wymiaru sprawiedliwości

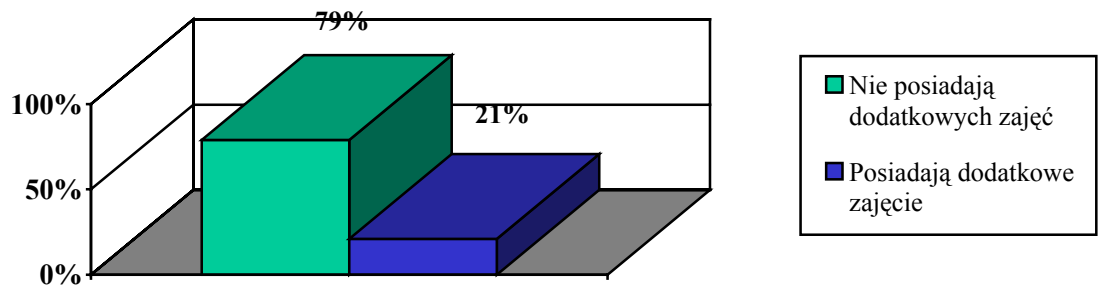
- Stwierdzenie *ryzyka podważenia bezstronności urzędu* z powodu członka rady województwa, który był równocześnie przewodniczącym fundacji, która podlegała kontroli zarządu województwa.
- Stwierdzenie *potencjalnych problemów organizacyjnych* zasygnalizowane w sprawie przewodniczącego komisji do spraw socjalnych który równocześnie był zatrudniony w biurze pośrednictwa pracy.
- *Krytyka* dla wojewódzkiego dyrektora komisji skarbu państwa w sprawie bycia członkiem zarządów spółek akcyjnych.
- *Brak krytyki* w stosunku do dyrektora wojewódzkiej komisji zatrudnienia który był wiceprzewodniczącym funduszu socjalnego, by nabywać nieruchomości od funduszu i prowadzić działalność polegającą na wynajmowaniu domków letniskowych.

14.3. Orzecznictwo rzecznika wymiaru sprawiedliwości

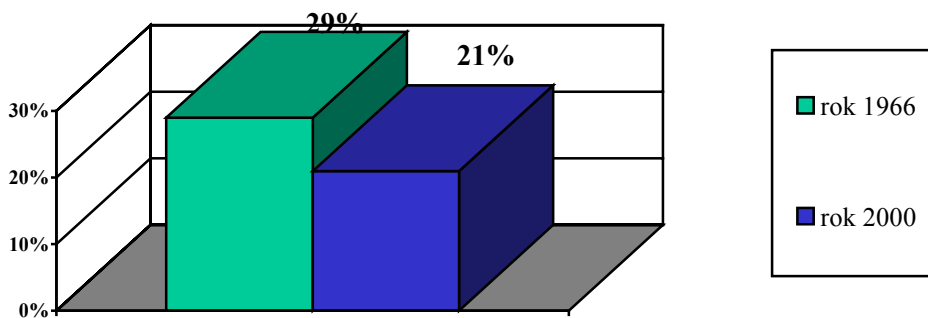
- Architekt wojewódzki podjął się kierowania projektem budowlanym w województwie dla fundacji. Szczególne okoliczności spowodowały *brak krytyki* ze strony rzecznika.
- *Krytyka* dla pracowników gminy, którzy poza zatrudnieniem w urzędzie byli zaangażowani w działalność która zbiegała się z działalnością powierzoną przez gminę.

15. Dane statystyczne dotyczące zajęć dodatkowych pracowników administracji państwowej w Szwecji

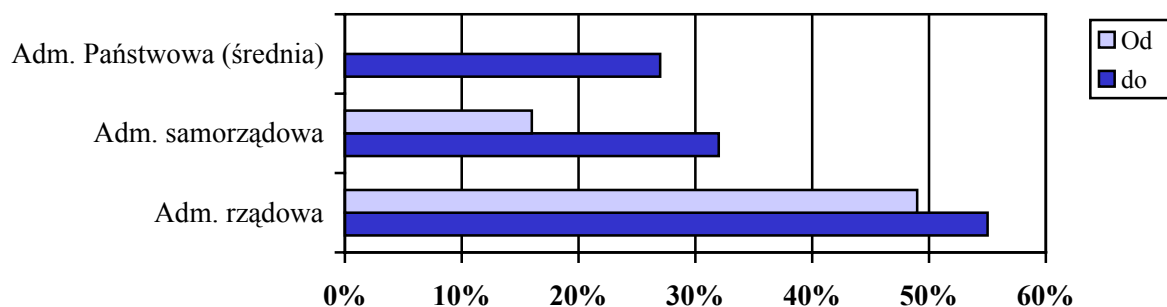
- Procent pracowników administracji państwowej posiadających dodatkowe zajęcia



- Procent pracowników administracji państwowej posiadających dodatkowe zajęcia



- Procent pracowników państwowych którzy zostali poinformowani przez pracodawcę o niedozwolonych zajęciach dodatkowych



- U 19% pracowników państwowych posiadający dodatkowe zajęcie, pracodawca zażądał uzupełniających informacji o dodatkowym zajęciu.
- 12% pracowników państwowych posiadających dodatkowe zajęcie, sami wnieśli o sprawdzenie zgodność własnego dodatkowego zajęcia z powierzonym urzędem.
- 19% pracowników państwowych posiadający dodatkowe zajęcie, w urzędzie podejmuje decyzje związane z zamówieniami publicznymi.
- U 43% pracowników administracji państwowej posiadających dodatkowe zajęcie, występuje związek pomiędzy dodatkowym zajęciem a funkcją powierzoną w urzędzie.
- 69% pracowników państwowych posiadający dodatkowe zajęcie, poinformowało z własnej inicjatywy pracodawcę o swoich dodatkowych zajęciach.

Bibliografia: Polska, Francja, Szwajcaria

1. A. Agopszowicz, Z. Gilowska „Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym z komentarzem” Krótkie Komentarze Becka 1999 r.
2. K. Chorąży „Zagadnienia ustroju lokalnego Francji” Verba, Lublin 1998 r.
3. J. Emilewicz, A. Wołek „Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów” Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej , Warszawa 2000 r.
4. A. T. Gajewska „Status prawny pracowników samorządowych w niektórych krajach Europy”, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz 2001 r.

5. A. T. Gajewska „Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami” Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 747, Listopada 2000 r.
6. R. Góral „Kodeks karny – praktyczny komentarz” Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 1998 r.
7. J. Jagoda „Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych” Samorząd Terytorialny nr 6 z 1998 r.;
8. Pod red. Jana Jeżewskiego „Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej” Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999 r.;
9. T. Juszczyński, Z. Sypniewski, M. Szewczyk „Ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów gmin i pracowników samorządowych” Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej,
10. Z. Niewiadomski „Gmina w Szwajcarii. Studium Ustrojowo-Prawne”, Uniwersytet Warszawski 1993r.
11. Pod red. dra A. Panasiuka „Ustawa o zamówieniach publicznych z komentarzem”, Wydawnictwo Forum, Poznań 2001 r.;
12. M.T. Romer, W. Gujski, K. Jaśkowski, Z. Szczuka „Kodeks pracy – praktyczny komentarz z orzecnictwem” Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich 1999r,
13. R. Schaffhauser „Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen” Kolonia Limited 1998 r.;
14. Sprawozdanie Centralnego Urzędu ds. Przeciwdziałania Korupcji (Francja) Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu – Przekłady Aktów Prawnych 3 (15) 99;
15. Z. Szczuka „Ważny pracownik, ale i pracodawca” Gazeta Prawna nr 52 z 14 marca 2002 r.;
16. Z. Sypniewski „Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych” Polski Dom Wydawniczy „Ławica” 1994 r.;
17. Ustawa nr 83-634 z dnia 13 lipca 1983 r. dotycząca praw i obowiązków urzędników (Francja);

18. Ustawa nr 84-16 z dnia 11 stycznia 1984 r. dotycząca przepisów statutowych odnośnie do państwowej służby cywilnej szczebla centralnego (Francja)
19. Wybrane akty prawne – Francja. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu – Przekłady Aktów Prawnych 5(20) 01;
20. Pod red. A Zoll „Kodeks karny. Część szczególna” Zakamycze 1999 r.;
21. A. Zoll „Remanent. Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich”, „Rzeczpospolita” z 14 stycznia 2002 r.;

Bibliografia: Szwecja

22. A. Gustaffson „Samorząd terytorialny w Szwecji” Fundacja rozwoju demokracji lokalnej, Szczecin 1992.
23. S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck „Samorząd terytorialny w Szwecji – Tradycja i reformy” Instytut Szwedzki, Falköping.
24. H. Sochacka-Krysiak „Wybrane problemy gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Szwecji” Stud. Fin. 1990 nr 47/48 Soderż, Sum.
25. S. Andersson „Hederlighetens pris” en ESO-rapport om korruption („Cena uczciwości” raport ESO o korupcji) (Ds 1999:62)
26. J. Łętowski, J. Pruszyński „Odpowiedzialność pracownika administracji” Ossolineum, Wrocław 1978
27. SOU 2000:80. Raport o zajęciach ubocznych w sektorze państwowym. Projekt nowelizacji ustawy o pracownikach państwowych
28. AB 01. Zbiorowy układ pracy
29. BEA 95. Zbiorowy układ pracy
30. SFS 1991:900. Ustawa z dnia 13 czerwca 1991 r. o samorządzie terytorialnym
31. SFS 1962:700. Kodeks karny z dnia 21 grudnia 1962 r.
32. SFS 1972:207. Ustawa z dnia 2 czerwca 1972 o odszkodowaniu
33. SFS 1986:223. Ustawa z dnia 7 maja 1986 o administracji państwowej
34. SFS 1994:260. Ustawa z dnia 28 kwietnia 1994 o pracownikach państwowych.

35. SFS 1971:291. Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1971
36. SFS 1974:371. Ustawa z dnia 31 maja 1974 o postępowaniu sądowym przy konfliktach na rynku pracy
37. SFS 1982:80. Ustawa z dnia 24 lutego 1982 o ochronie pracy