



Uniwersytet  
Wrocławski

Małgorzata Klaudia Kozłowska

**Prawo administracyjne  
jako narzędzie  
przeciwdziałania  
korupcji  
funkcjonariuszy  
administracji  
publicznej**

Wrocław 2021



**Prawo administracyjne  
jako narzędzie przeciwdziałania korupcji  
funkcjonariuszy administracji publicznej**



Najwyższa  
kategoria  
naukowa A+



**UCZELNIA  
BADAWCZA**  
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134142>

DOI: 10.34616/23.21.003

**Małgorzata Klaudia Kozłowska**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0003-1766-6901](https://orcid.org/0000-0003-1766-6901)

**Prawo administracyjne  
jako narzędzie przeciwdziałania korupcji  
funkcjonariuszy administracji publicznej**

Wrocław 2021

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Ewa Galyga-Michowska – członek*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

Recenzenci: *dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK;*

*dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS*

© Copyright by **Małgorzata Klaudia Kozłowska**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką, [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-34-5 (druk)

ISBN 978-83-66601-35-2 (online)

# Spis treści

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	11
<b>ROZDZIAŁ I. PRZEDMIOT, CEL I METODA BADAŃ</b> .....	15
<b>ROZDZIAŁ II. POJĘCIE KORUPCJI</b> .....	21
1. PROBLEMY DEFINICYJNE POJĘCIA KORUPCJI .....	21
2. POJĘCIE, SYSTEMATYKA I SPOŁECZNO-EKONOMICZNE KONSEKWENCJE KORUPCJI ..	22
3. PRAWNE ASPEKTY KORUPCJI.....	31
3.1. Międzynarodowe i unijne akty normatywne regulujące przeciwdziałanie korupcji ..	32
3.2. Krajowe akty normatywne regulujące przeciwdziałanie korupcji .....	37
3.2.1. Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym .....	37
3.2.2. Kodeks karny.....	38
<b>ROZDZIAŁ III. PRZYCZYNY, ZAKRES I OBSZARY WYSTĘPOWANIA KORUPCJI W POLSCE</b> .....	47
1. PRZYCZYNY I ZAKRES WYSTĘPOWANIA WSPÓLCZEŚNIE KORUPCJI W POLSCE .....	47
2. OBSZARY ŻYCIA SPOŁECZNEGO W POLSCE ZAGROŻONE KORUPCJĄ .....	57
3. PRZYCZYNY WYSTĘPOWANIA KORUPCJI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	61
<b>ROZDZIAŁ IV. POJĘCIE FUNKCJONARIUSZA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b> .....	71
1. POJĘCIE FUNKCJONARIUSZA PUBLICZNEGO .....	71
2. FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY A OSOBA PEŁNIĄCA FUNKCJE PUBLICZNE .....	78
3. FUNKCJONARIUSZ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ANALIZA POJĘCIA.....	80
<b>ROZDZIAŁ V. ADMINISTRACYJNOPRAWNE NARZĘDZIA PRZECIWDZIAŁANIA KO- RUPCJI FUNKCJONARIUSZY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b> .....	113
1. ZNACZENIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA KO- RUPCJI .....	113
2. CHARAKTERYSTYKA NORM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO UKIERUNKOWANYCH NA PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI .....	115
3. ADMINISTRACYJNOPRAWNE REGULACJE O CHARAKTERZE PREWENCYJNYM.....	118
3.1. Ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej.....	118
3.1.1. Akty normatywne ustanawiające zakaz, jego zakres przedmiotowy i pod- miotowy.....	120
3.1.1.1. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne .....	120
3.1.1.2. Ustawy samorządowe .....	125
3.1.1.3. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.....	129
3.2. Obowiązek składania oświadczeń majątkowych.....	130
3.2.1. Akty normatywne ustanawiające nakaz, jego zakres przedmiotowy i pod- miotowy.....	133

3.2.1.1.	Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne .....	133
3.2.1.2.	Ustawy samorządowe .....	138
3.2.1.3.	Ustawa o pracownikach samorządowych .....	141
3.2.1.4.	Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej .....	143
3.2.1.5.	Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych .....	146
3.3.	Ograniczenia i obowiązki związane z podjęciem dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, łączenia stanowisk i mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego.....	153
3.3.1.	Ograniczenia w podejmowaniu dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej.....	154
3.3.1.1.	Akty normatywne ustanawiające ograniczenia i obowiązki dotyczące podejmowania dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy .....	155
3.3.1.1.1.	Ustawy samorządowe .....	155
3.3.1.1.2.	Ustawa o pracownikach samorządowych .....	157
3.3.1.1.3.	Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej.....	159
3.3.1.1.4.	Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych.....	168
3.3.1.2.	Obowiązki informacyjne i zakazy dotyczące pośrednio sfery majątkowej funkcjonariusza administracji publicznej – akty normatywne je ustanawiające, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy.....	178
3.3.1.2.1.	Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne .....	178
3.3.1.2.2.	Ustawy samorządowe .....	180
3.3.1.2.3.	Ustawa o pracownikach samorządowych .....	181
3.3.1.2.4.	Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych.....	182
3.3.2.	Zakaz łączenia stanowisk, funkcji i mandatu.....	184
3.3.2.1.	Akty normatywne ustanawiające zakaz, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy .....	184
3.3.2.1.1.	Ustawy samorządowe .....	184
3.3.2.1.2.	Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.....	192
3.3.2.1.3.	Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej.....	194
3.4.	Zapewnienie transparentnego środowiska pracy funkcjonariusza administracji publicznej .....	195
3.4.1.	Konkursowość naboru na stanowisko funkcjonariusza administracji publicznej – akty normatywne go ustanawiające, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy.....	199
3.4.1.1.	Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.....	199
3.4.1.2.	Ustawa o pracownikach samorządowych .....	201
3.4.1.3.	Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej .....	204



---

3.4.2. Opiniowanie i ocenianie służbowe – akty normatywne je ustanawiające, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy .....	210
3.4.2.1. Ustawa o pracownikach samorządowych .....	210
3.4.2.2. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej .....	212
3.4.2.3. Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych .....	220
3.4.3. Zakaz tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi – akty normatywne go ustanawiające, jego zakres podmiotowy i przedmiotowy ...	227
3.4.3.1. Ustawa o pracownikach samorządowych .....	227
3.4.3.2. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej .....	229
3.4.4. Obowiązek zachowania neutralności i bezstronności w związku z pełnioną funkcją przez funkcjonariusza publicznego – akty normatywne go ustanawiające, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy .....	234
3.4.4.1. Ustawy samorządowe .....	234
<b>ROZDZIAŁ VI. KONKLUZJE ORAZ WNIOSKI <i>DE LEGE LATA</i> I <i>DE LEGE FERENDA</i> .....</b>	<b>243</b>
<b>WYKAZ CYTOWANEJ LITERATURY .....</b>	<b>269</b>
<b>WYKAZ STRON INTERNETOWYCH .....</b>	<b>286</b>
<b>WYKAZ POWOŁYWANEGO ORZECZNICTWA .....</b>	<b>290</b>
<b>WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH .....</b>	<b>292</b>
<b>WYKAZ PROJEKTÓW AKTÓW NORMATYWNYCH .....</b>	<b>298</b>



# Wykaz skrótów

## I. Akty normatywne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., poz. 607 t. j.).
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 t. j.).
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 t. j.).
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 t. j.).
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 t. j.).
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 t. j.).
- rozporządzenie KAS – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie informacji o wolnych stanowiskach służbowych w Służbie Celno-Skarbowej oraz postępowania kwalifikacyjnego do Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 449).
- rozporządzenie RIO – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1396).
- rozporządzenie w sprawie ocen okresowych – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 462).
- rozporządzenie w sprawie oświadczeń majątkowych KAS – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 334).
- rozporządzenie w sprawie służby przygotowawczej – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1396).

- u.ABW.AW – ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2020 r., poz. 27 t. j.).
- u.CBA – ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 t. j.).
- u.k.a.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 505 t. j.).
- u.o.m.f.p. – ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169 t. j.).
- u.o.p.d. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 2399 t. j.).
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 265 t. j.).
- u.p. – ustawa z dnia 6 kwietnia 1996 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r., poz. 360 t. j.).
- u.p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 t. j.).
- u.p.s.p. – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1123 t. j.).
- u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 537 t. j.).
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 t. j.).
- u.SG – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 305 t. j.).
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 t. j.).
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920 t. j.).
- u.SW – ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2020 r., poz. 848 t. j.).
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 t. j.).

zarządzenie Szefa ABW – zarządzenie nr 15 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie wykonywania zajęcia zarobkowego poza służbą albo pracą w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. Urz. ABW 2016, nr 12).

## **II. Czasopisma i publikatory**

GSP – Gdańskie Studia Prawnicze  
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich  
OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych  
PAN – Państwowa Akademia Nauk  
PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne  
PPP – Przegląd Prawa Publicznego  
Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo  
ST – Samorząd Terytorialny  
ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## **III. Inne skróty**

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
AW – Agencja Wywiadu  
BIP – Biuletyn Informacji Publicznej  
BSW SG – Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej  
BŚ – Bank Światowy  
CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne  
CBOS – Centrum Badań Opinii Społecznej  
CPI – The Corruption Perceptions Index – Indeks Percepcji Korupcji  
Dz. U. – Dziennik Ustaw  
EY – Ernst & Young  
GUS – Główny Urząd Statystyczny  
IBRiS – Instytut Badań Rynkowych i Społecznych  
j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego

KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KGP	– Komenda Główna Policji
MF	– Ministerstwo Finansów
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NATO	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PESEL	– Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności
PWN	– Wydawnictwo Naukowe PWN
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
RP	– Rzeczpospolita Polska
Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 –2020 lub Program	– Załącznik do Uchwały Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M. P. 2018, poz. 12)
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
Strażak	– Funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej
Szkoła	– Krajowa Szkoła Skarbowości
TI	– Transparency International
t. j.	– tekst jednolity
tj.	– to jest
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TNS	– Taylor Nelson Sofres
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
WSAP	– Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku
ze zm.	– ze zmianami

## ROZDZIAŁ I

### Przedmiot, cel i metoda badań

Pojęcie korupcji nie jest rozumiane jednolicie, co nastęrcza problemy w zdefiniowaniu tego zjawiska. Ma ono charakter interdyscyplinarny. Występuje zarówno w języku potocznym, jak i w socjologii, ekonomii i prawie. Wskazuje to na złożoność i wieloaspektowość omawianego zjawiska. Konsekwencją tego jest brak powszechnie przyjętej definicji korupcji.

Korupcja, rozumiana w sposób ogólny, potoczny to wykorzystywanie sprawowanej przez daną osobę funkcji w prywatnym celu. Z prawnego punktu widzenia pod pojęciem korupcji należy identyfikować czyny stypizowane w ustawach karnych materialnych, takie jak łapownictwo, płaćna protekcja, nadużywanie uprawnień, przekupstwo i sprzedajność wierzyciela oraz przestępstwa o podłożu korupcyjnym przeciwko wyborom. Socjologia pod pojęciem korupcji rozumie proceder polegający na wykorzystaniu sprawowanej funkcji publicznej poprzez nielegalne, nieuprawnione naruszenie systemu reguł powinnego zachowania, w celu osiągnięcia indywidualnej korzyści. Z ekonomicznego punktu widzenia korupcja to nierynkowy proces, w ramach którego w sposób nielegalny i utajniony dochodzi do wymiany dóbr. Jego celem jest osiągnięcie przez każdą ze stron biorących w nim udział korzyści osobistej lub majątkowej. Przytoczone definicje korupcji pozwalają stwierdzić, że nauki społeczno-ekonomiczne definiują korupcję szeroko. Inaczej niż na gruncie nauki prawa, czynami korupcyjnymi w aspekcie społeczno-ekonomicznym będą zarówno zachowania, które stypizowane zostały w ustawach karnych, jak i te, które uznawane są za naganne z moralnego, etycznego i kulturowego punktu widzenia.

Przedmiotem badań w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej było w pierwszej kolejności ustalenie, czy istnieje potrzeba przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej. Ustalono, że korupcja sektora publicznego, a zatem także administracji publicznej, stanowi powszechny problem, występujący w różnym natężeniu we wszystkich krajach świata. Zachowań korupcyjnych dopuszczają się przedstawiciele państwa i jednostek samorządowych w relacjach z podmiotami spoza struktury administracji, a zatem także funkcjonariusze administracji publicznej.

Udzielenie odpowiedzi twierdzącej wyznaczyło dalsze potrzeby badawcze, a zatem ustalenie, kim są funkcjonariusze administracji publicznej dopuszczający się czynów

korupcyjnych oraz czy w ramach prawa administracyjnego istnieją wspólne dla nich normy o charakterze prewencji korupcji.

Konsekwencją przeprowadzonych badań było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawo administracyjne jest narzędziem przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej.

Rozdział I rozprawy doktorskiej zawiera opis przedmiotu, celu i metody badań.

W rozdziale II rozprawy przybliżono pojęcie korupcji, obszarów jej występowania oraz jej wpływu na funkcjonowanie społeczeństwa. Koszty ekonomiczne i społeczne korupcji nasuwają pytanie dotyczące rodzaju narzędzi prawnych, które służą ograniczeniu tego zjawiska.

Walka z korupcją odbywa się głównie poprzez regulacje prawa karnego o zasięgu międzynarodowym, unijnym<sup>1</sup> i krajowym. Normy prawa karnego stanowią jednak mało efektywne narzędzie walki z tym negatywnym zjawiskiem. Możliwość posłużenia się nimi realizuje się bowiem dopiero wówczas, gdy doszło do popełnienia czynu o charakterze korupcyjnym. Regulacje karne, niewątpliwie potrzebne, mają zasadniczo charakter następczy w stosunku do czynu korupcyjnego i służą przede wszystkim ukaraniu jego sprawcy.

Stwierdzono, że skuteczniejszą metodą przeciwdziałania korupcji w sektorze publicznym, zmierzającą do jej ograniczenia, są mechanizmy prewencyjne. Tym samym normy prawa administracyjnego powinny stanowić główne narzędzie służące do bezpośredniego i pośredniego eliminowania zjawisk korupcyjnych. Mają one bowiem charakter norm nakazujących i prewencyjnych. Kładą nacisk na ograniczenie potencjalnych interakcji o charakterze korupcyjnym. Skuteczność walki z korupcją na płaszczyźnie prawa administracyjnego nabiera istotnego wymiaru, albowiem jego normy umożliwiają podjęcie działań zmierzających do zapobiegania zjawisku korupcji rozumianej szeroko, tj. w znaczeniu społeczno-ekonomicznym. Zwalczanie korupcji rozumianej wąsko, której definicja została stworzona na potrzeby prawa karnego i obejmuje partykularnie

---

<sup>1</sup> Międzypaństwowa Konwencja Przeciw Korupcji przyjęta 29.03.1996 r. w Caracas przez państwa członkowskie Organizacji Państw Amerykańskich, Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu 17.12.1997 r., przyjęta przez państwa członkowskie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Dz. U. z 2001 r., poz. 264 t. j.), Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu 27.01.1999 r., przyjęta przez państwa członkowie Rady Europy (Dz. U. z 2005 r., poz. 249 t. j.), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31.10.2003 r. (Dz. U. z 2007 r., poz. 563 t. j.), Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzona w Brukseli 26.07.1995 r. obowiązuje w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2009 r., poz. 1603), Konwencja w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej z 26.05.1997 r. obowiązuje w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. 19/t. 8), Decyzja Ramowa Rady 2003/568/WSISW z 23.07.2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym obowiązuje w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 19/t. 6).



opisane czyny zabronione pod groźbą kary, nie spełnia postulatów wielowymiarowej walki z tym zjawiskiem.

W rozdziale III zbadano zagadnienie przyczyn występowania korupcji w Polsce i określono główne obszary jej koncentracji. Współcześnie wyróżnia się cztery podstawowe czynniki mające wpływ na występowanie i skalę zjawiska korupcji w Polsce. Zalicza się do nich uwarunkowania polityczno-instytucjonalne, społeczno-polityczne, społeczno-ekonomiczne i społeczno-kulturowe.

Panuje zgodny pogląd co do tego, że korupcję jest trudno oszacować, zmierzyć czy policzyć. Pojawiają się głosy, że zjawiska tego nie da się ująć w mierzalne ramy. Na jego występowanie i rozmiar składają się bowiem liczne, powiązane ze sobą determinanty cząstkowe. Próba oszacowania skali korupcji na podstawie zobiektywizowanych danych statystycznych nie przyniesie w pełni wiarygodnych rezultatów, gdyż pozostaje utajniona liczba transakcji korupcyjnych, ze względu na specyfikę tego zjawiska. Ujawnione przypadki korupcji, objęte statystykami sądowymi czy prokuratorskimi, stanowią tylko przysłowiowy wierzchołek góry lodowej tego zjawiska. Badania empiryczne prowadzone nad korupcją obejmują jej typowe, znane Kodeksowi karnemu<sup>2</sup> formy, jak np. łapówkarstwo czy powoływanie się na wpływy. Skalę występowania zjawiska korupcji w Polsce można jedynie oszacować poprzez badania opinii społecznej. Wynika z nich, że administracja publiczna postrzegana jest jako jedna z dziedzin życia wysoce zainfekowanych występowaniem korupcji<sup>3</sup>.

Korupcja w administracji publicznej postrzegana jest jako patologia tej organizacji. Jej przyczyny mają charakter pierwotny i wtórny. Zła legislacja w obszarze podstaw działania administracji, tj. prawa materialnego i proceduralnego, uważana jest za pierwotną i najistotniejszą przyczynę niepożądanych społecznie działań administracji. Wtórne przyczyny patologii mają genezę w samej administracji publicznej w jej strukturze, zasadach funkcjonowania oraz w czynniku ludzkim. Przeprowadzone w tym aspekcie badania nasuwają wniosek, że głównym nośnikiem korupcji w administracji publicznej, a zatem przyczyną jej występowania, jest człowiek – urzędnik, funkcjonariusz publiczny, który przez swoje postępowanie dopuszcza czy prowokuje zaistnienie procederu korupcyjnego. Obok nieodpowiedniego wykształcenia do sprawowanej funkcji i złego przygotowania merytorycznego, wśród wtórnych czynników korupcji kwalifikowanych jako czynnik ludzki należy zaliczyć: nierzetelność i nieuczciwość urzędników podyktowaną chęcią szybkiego, nielegalnego zysku, występowanie konfliktu interesów oraz osobiste powiązania urzędników z klientami administracji bądź nawiązywanie z nimi

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 t.j.), dalej: k.k.

<sup>3</sup> K. Jasiołkowski, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, s. 12-13, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne\\_publicacje/jasiołkowski.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publicacje/jasiołkowski.pdf) [dostęp: 22.06.2017].

pozasłużbowych relacji, kumulowanie uprawnień w ręku jednego urzędnika polegające na nadmiernym skupianiu uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości.

Skoro występowanie korupcji w administracji publicznej, w tym korupcji urzędniczej, upatruje się głównie w nierzetelnym sposobie postępowania funkcjonariuszy publicznych, naturalną, logiczną konsekwencją budowania niniejszej rozprawy było ustalenie, kim jest funkcjonariusz publiczny administracji oraz jaki krąg podmiotów tworzy tę właściwą dla administracji publicznej grupę. Punktem wyjścia dla tych rozważań zawartych w IV rozdziale pracy było zatem ustalenie cech wyróżniających funkcjonariuszy publicznych, a następnie przyjęcie do celów badawczych definicji funkcjonariusza publicznego spośród proponowanych przez ustawodawcę.

W celu wyselekcjonowania spośród funkcjonariuszy publicznych grupy pełniącej funkcje w administracji publicznej została wybrana definicja z art. 115 § 13 k.k. Mimo że zawartej tam definicji nie zaprojektowano na potrzeby prawa administracyjnego, pozwala ona na wyróżnienie poszczególnych grup funkcjonariuszy publicznych i ich zróżnicowanie dla potrzeb badawczych.

Wyodrębnienie grupy funkcjonariuszy publicznych pełniących funkcje w administracji publicznej wymagało w pierwszej kolejności zdefiniowania, co należy rozumieć pod pojęciem administracji publicznej. Dopiero ustalenie zakresu tego pojęcia umożliwiło sprecyzowanie zbioru funkcjonariuszy administracji publicznej. Na podstawie tej uwagi zdefiniowano administrację publiczną, akcentując znaczenie czynnika ludzkiego w sprawowaniu administracji publicznej. Zdaniem J.S. Langroda administracja jest organizacją administrujących, czyli przede wszystkim zespołu ludzi powiązanych w pewną całość z uwagi na wspólne cele, wyposażonym w pewien zakres uprawnień władczych oraz zawiadowczych, a także w środki rzeczowe. „Taki układ pojęć, w którym punktem wyjścia jest zawsze człowiek – choć ujęty w ramy przemyślanego systemu organizacyjnego – (...) jest doniosłym wskaźnikiem prowadzącym do zrozumienia poszczególnych problemów w nauce prawa administracyjnego i ich wzajemnej symetrii (...) Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną jest bezpośrednim elementem, częścią składową administracji”<sup>4</sup>.

Posiłkując się przyjętą definicją administracji publicznej oraz mając na uwadze cechy funkcjonariuszy publicznych, wyodrębniono grupę funkcjonariuszy administracji publicznej.

---

<sup>4</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego, Kraków 1948, s. 202.

Z przedstawionych wywodów wynika, że jedną z przyczyn występowania korupcji w administracji publicznej są nierzetelne działania jej funkcjonariuszy. Jednocześnie mając na uwadze fakt, że normy prawa karnego nie przyczyniają się w sposób efektywny do ograniczania tego zjawiska, wyróżniłam normy prawa administracyjnego nakierowane na przeciwdziałanie temu zjawisku. Temu zagadnieniu poświęcony został rozdział V niniejszej rozprawy doktorskiej. Na wstępie należało zauważyć, że normy prawa administracyjnego w relacji do zjawiska korupcji mają charakter prewencyjny i punitywne. Z uwagi na obszerność regulacji prawnych dotyczących norm o takim charakterze zdecydowałam się na opisanie tych pierwszych. Normy o charakterze prewencyjnym mają za cel profilaktykę korupcji oraz zminimalizowanie ryzyka jej wystąpienia. Normy prewencyjne, działające *ex ante*, ukierunkowane są na zapobieganie korupcji przez wytworzenie mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz eliminowanie rozwiązań korupcjogennych. Ich funkcją jest również zapobieganie niepożądanym konsekwencjom prawnym. Upraszczając, można stwierdzić, że funkcjonariusz publiczny, stosując się do norm o charakterze prewencyjnym, nie sprokuruje sytuacji uruchamiających mechanizmy o charakterze represyjnym.

Mając dodatkowo na uwadze, że Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 także zakłada rozwijanie głównie metod prewencji korupcji, uzasadnione jest skoncentrowanie się na normach o takim charakterze.

Wobec tego analizie poddano akty normatywne z zakresu prawa administracyjnego, głównie ustawy, w celu ustalenia i uporządkowania norm mających za cel prewencję korupcji. Wyodrębniono kilka obszarów prewencji w stosunku do wyróżnionej w tytule pracy grupy funkcjonariuszy, a mianowicie:

- 1) ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej,
- 2) obowiązek składania oświadczeń majątkowych,
- 3) ograniczenia i obowiązki związane z podjęciem dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, łączeniem stanowisk i mandatu,
- 4) zakaz łączenia stanowisk, funkcji i mandatu,
- 5) zapewnienie transparentnego środowiska pracy funkcjonariusza publicznego.

W tej części pracy wykazano, dlaczego badane regulacje uważane są za antykorupcyjne. Ponadto, o ile było to możliwe, przedstawiłam modelowe rozwiązania dotyczącej danej regulacji na podstawie postulatów wysuwanych przez organizacje działające na rzecz przeciwdziałania korupcji.

W ostatniej merytorycznej części pracy, poprzez analizę obowiązujących przepisów prawa administracyjnego mających za przedmiot przeciwdziałanie korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej, sformułowałam postulaty *de lege ferenda* i *de lege lata*.

Niniejsza rozprawa doktorska stanowi oryginalne ujęcie tego tematu. Analiza problematyki występowania korupcji w administracji publicznej, jej genezy i skali, jest przyczynkiem do ustalenia grupy norm prawa administracyjnego o charakterze prewencji korupcji. Służy to niewątpliwie celom o charakterze prawniczym i społecznym. Cele prawnicze służą ustaleniu: rodzaju mechanizmów prawnych o charakterze prewencji korupcji, kierunków wykładni przepisów prawa je ustanawiających oraz ocenie ich funkcjonowania. Badanie antykorupcyjnych norm prawa administracyjnego o działaniu *ex ante* pozwoliło określić również pożądany kierunek rozwoju prawa administracyjnego w zakresie regulacji ukierunkowanych na przeciwdziałanie korupcji poprzez ujednoczenie przepisów dotyczących tych samych mechanizmów prewencyjnych, dostosowanie istniejących rozwiązań do propagowanych standardów, jak również może być pomocne przy ustalaniu kierunków zmian w prawie, także przez wprowadzenie nieznanych dotąd prawu polskiemu rozwiązań.

Rozprawa realizuje także cel społeczny. System prawnych mechanizmów prewencji korupcji ma bowiem chronić podmioty wchodzące w interakcję z administracją publiczną, której reprezentantem jest jej funkcjonariusz. Odpowiednie zrozumienie celów, dla których mechanizmy te zostały ustanowione, i sposobów ich egzekwowania pozwala mieć nadzieję, że zjawisko korupcji w administracji publicznej ulegnie ograniczeniu.

Dla osiągnięcia wskazanych celów badawczych została zastosowana metoda analityczno-dogmatyczna, polegająca na dokonywaniu analizy i wykładni tekstów aktów prawnych. Metoda ta obejmuje najszerszy zakres badań. Regulacje administracyjno-prawne dotyczące prewencyjnych narzędzi zapobiegania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej zostały poddane, w pierwszej kolejności, wykładni językowej, ale także wykładni celowościowej i systemowej. Treść norm prawnych została także ustalona na podstawie dorobku nauki prawa oraz orzecznictwa sądowego. Ponadto zastosowano metodę prawno-porównawczą, której celem było porównanie analizowanych przepisów prawa administracyjnego o charakterze prewencji korupcji w odniesieniu do różnych grup funkcjonariuszy publicznych administracji. Miało to na celu określenie rozwiązań najbardziej efektywnych spośród zaproponowanych przez ustawodawcę, a także sformułowanie stosownych wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31.12.2020 r.

## ROZDZIAŁ II

# Pojęcie korupcji

### 1. Problemy definicyjne pojęcia korupcji

Pojęcie korupcji nie jest rozumiane jednolicie, co nastęrcza problemy definicyjne. Korupcja towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów (pierwsze udokumentowane i opisane formy przeciwdziałania korupcji występują w prawie starożytnej Grecji i Rzymu), niezależnie od ustroju politycznego i gospodarczego. Z tego względu uważana jest uważana za zjawisko ponadczasowe i powszechne. Jak zauważa J. Kurczewski, „korupcja jest żywym zjawiskiem społecznym i jako takie nie podlega ścisłej definicji projektującej oddającej prawodawcy pełnię możliwości regulacyjnych”<sup>5</sup>. Mimo że korupcja jest nierozwalnie powiązana z rzeczywistością wszystkich społeczeństw, trudno doszukać się jednej, powszechnej definicji. Korupcja jest przedmiotem zainteresowania naukowców, którzy próbują opisać to wieloaspektowe zjawisko na gruncie socjologii, antropologii, etyki, ekonomii czy prawa. „Poprzez pryzmat ilości definicji korupcji można zauważyć złożoność i wielorodzajowość tego pojęcia. Powszechnie przyjęto, iż pojęcie korupcji jest tożsame z łapownictwem. Jednak w rzeczywistości jest to bardziej złożony proceder”<sup>6</sup>. Jako zjawisko społeczno-ekonomiczne korupcja jest opisywana m.in. przez nauki socjologiczne i ekonomiczne. Definiują one korupcję ogólnie, szeroko i zaliczają do niej również te formy zachowań, które są naganne nie tylko z punktu widzenia prawa karnego, ale także godzą w normy moralne, etyczne i kulturowe. Na gruncie języka prawnego korupcja, jako obiekt badań nauk prawnych, powinna być natomiast rozumiana wąsko i obejmować swym zakresem czyny spenalizowane w Kodeksie karnym oraz ustawach karnych.

Problemy związane ze zdefiniowaniem korupcji sygnalizuje M. Fuszara, wskazując, że stanowi to problem nie tylko dla prasy i dziennikarzy, ale również dla środowiska naukowego, któremu nie udało się dotychczas zaproponować spójnej i jednolitej definicji korupcji<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> J. Kurczewski, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 157.

<sup>6</sup> P. Suwaj, *Etyka i świadomość zagrożeń korupcyjnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2011, s. 24.

<sup>7</sup> M. Fuszara, *Obrazy korupcji w prasie*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 42.

Korupcja jest także pojęciem języka potocznego. Każdy obywatel posługuje się pewną, uzależnioną od jego stanu wiedzy, definicją korupcji. Pozwala to na przyjęcie tezy, że „w powszechnym odczuciu pojęcie korupcji jest proste. Jest to, wydaje się, czerpanie osobistych korzyści z zajmowania publicznej pozycji”<sup>8</sup>. Dynamizm życia codziennego wskazuje jednak na to, że ta ogólna i, jak by się mogło wydawać, uniwersalna definicja jest niewystarczająca.

## 2. Pojęcie, systematyka i społeczno-ekonomiczne konsekwencje korupcji

Pojęcie korupcja wywodzi się z języka łacińskiego. Występowały tam dwa bliskoznaczne rzeczowniki: *corruptela* i *corruptio*. Pierwotnie łacińskie słowo *corruptio* oznaczało psucie się, gnicie, demoralizację, korupcję<sup>9</sup>. Z kolei słowo *corruptela* tłumaczono jako deprawację moralną, przekupstwo, uwiedzenie, sprowadzenie na drogę niemoralności<sup>10</sup>. Powołane pojęcia mają pejoratywny charakter. Odnoszą się do niemoralnego i nieaprobowanego postępowania. W *Słowniku wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* pojęcie korupcji definiuje się natomiast jako zepsucie, demoralizacja, łapownictwo, sprzedajność<sup>11</sup>.

Kościół Katolicki upatruje w czynie korupcji występku przeciwko siódmemu przykazaniu – „Nie kradnij”. Według *Katechizmu Kościoła Katolickiego* korupcja jest czynem moralnie niegodziwym i polega na „wpływaniu na zmianę postępowania tych, którzy powinni podejmować decyzje zgodnie z prawem”<sup>12</sup>. Stanowi ona wyraz braku poszanowania dóbr drugiego człowieka i utożsamiana jest z grzechem.

Obie przedstawione definicje korupcji nie przybliżają jednak istoty tego zjawiska.

Korupcja, jako zjawisko społeczno-ekonomiczne, jest opisywana przez nauki socjologiczne i ekonomiczne. Definiują one korupcję ogólnie, szeroko i zaliczają do niej również formy zachowań naganne nie tylko z punktu widzenia prawa karnego, ale także godzące w normy moralne, etyczne i kulturowe.

Współczesne opracowania socjologiczne skupiają się na problemie korupcji rozumianej w głównej mierze jako „wykorzystanie urzędów publicznych w celu osiągnięcia

---

<sup>8</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywileje. Zarys teorii i praktyki*, Semper, Warszawa 2000, s. 9.

<sup>9</sup> K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1976, s. 130.

<sup>10</sup> A. Bobrowski, *Mały słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 2004, s. 149.

<sup>11</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 1994, s. 280.

<sup>12</sup> *Katechizm Kościoła Katolickiego*, s. 451, [http://portal.tezeusz.pl/cms/tz/fileadmin/user\\_upload/startowa/KATECHIZM\\_KO\\_CIO\\_A\\_KATOLICKIEGO.pdf](http://portal.tezeusz.pl/cms/tz/fileadmin/user_upload/startowa/KATECHIZM_KO_CIO_A_KATOLICKIEGO.pdf) [dostęp: 27.07.2016].

korzyści prywatnych”<sup>13</sup>. Z korupcją, z socjologicznego punktu widzenia, zetkniemy się tam, gdzie dobro prywatne stawiane jest nad dobro publiczne. Znajduje to potwierdzenie w definicji zaproponowanej przez K. Kicińskiego, który postrzega to zjawisko jako „zachowania, w których ludzie wykorzystują możliwości stwarzane przez pełnione role i zajmowane pozycje dla osiągnięcia nie akceptowanych społecznie korzyści własnych”<sup>14</sup>.

Sprowadzenie korupcji jedynie do przypadków, w których urzędnik sprawujący władzę publiczną realizuje prawo do decyzji nie w interesie ogółu, ale we własnym, indywidualnym interesie, w ocenie E. Hankissa ogranicza jednak postrzeganie tego zjawiska. Proponuje on spojrzeć na zagadnienie korupcji szerzej przez przyjęcie definicji, według której „czyn korupcyjny popełnia każdy, kto powodowany swoim bezpośrednim interesem narusza system reguł, za którego realizację sam jest odpowiedzialny”<sup>15</sup>.

W kontekście powyższych twierdzeń należy podzielić pogląd M. Środy, która zauważa: „powiedzieć, że korupcja to wszelkie wykorzystanie władzy publicznej dla celów prywatnych – nie wystarczy. Nie wystarczy również zidentyfikowanie wszystkich tych obszarów, gdzie korupcja występuje lub może wystąpić, choć jest ono konieczne (...). Trzeba przede wszystkim umieć nazwać wszystkie te zachowania, gesty, akty, procedury, procesy, gdzie korupcja zaczyna żyć ukryta, przyczajona często pod różnymi zabawnymi lub solidnymi nazwami, w postaci wstępnej, niewinnej, zarodkowej niejako, niby nieszkodliwej, bo «naturalnej» w jakiejś utajnionej formie przetrwalnikowej. Gotowa do ataku”<sup>16</sup>.

Korupcję należy postrzegać nie tylko przez pryzmat definicji, ale również przez pryzmat zachowań, które można nazwać korupcyjnymi. W ocenie K. Tarchalskiego korupcja będzie występować tam, gdzie pojawia się rozróżnienie między dobrem publicznym a dobrem prywatnym, między obowiązkiem wobec państwa a obowiązkiem wobec rodziny. Nadto zachowania korupcyjne będzie charakteryzowała niejawność lub tajność wymiany świadczeń, której powodem jest brak poszanowania dla powszechnie obowiązujących norm etycznych i prawnych oraz przedkładanie interesu prywatnego nad interes publiczny. W klasycznym modelu uczestnikami procederu korupcyjnego będą zazwyczaj dwie osoby lub większa liczba osób, z czego jedne będą pełniły funkcję biernych partnerów transakcji korupcyjnej – akceptujących propozycję korupcyjną, a drugie – funkcję partnerów czynnych, wychodzących z inicjatywą takich propozycji<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> J. Pope, *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, Transparency International, Berlin 2000, s. 18-19.

<sup>14</sup> K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] A. Pawełczyńska (red.), *Praca i uczciwość*, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej, Warszawa 1992, s. 160.

<sup>15</sup> E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, tłum. T. Kulisiewicz, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 62.

<sup>16</sup> M. Środa, *Wstęp do wydania polskiego książki pt. Korupcja i rządy – przyczyny, skutki i drogi reform autorstwa Susan Rose-Ackerman*, <http://ksiazki.onet.pl/fragmenty-ksiazek/korupcja-i-rzady/45hsl> [dostęp: 29.07.2016].

<sup>17</sup> K. Tarchalski, *op. cit.*, s. 9-10.

Korupcja zaliczana jest także do zjawisk o podłożu ekonomicznym. Inaczej niż nauki społeczne, ekonomia opisując zjawisko korupcji, nie posługuje się sędami wartościującymi, nie odwołuje się do wartości etycznych czy też moralnych. Obiera podejście pozwalające na zbadanie zjawiska korupcji w sposób obiektywny, przez pryzmat jej wpływu na gospodarkę i funkcjonowanie rynku, na rynkowy proceder wymiany dóbr, który zachodzi co najmniej między dwoma podmiotami. „W obu przypadkach występują kategorie mierzalne związane z wartością dóbr, kosztami działania, a także ekwiwalentem wymiany”<sup>18</sup>.

Próbę zdefiniowania korupcji wyłącznie z ekonomicznego punktu widzenia podjął M. Brol, który uznał, że „korupcja jest procesem społeczno-ekonomicznym, będącym nierynkową formą wymiany o charakterze niejawnym i nielegalnym”<sup>19</sup>. Osią korupcyjnego porozumienia jest chęć osiągnięcia przez każdą ze stron korzyści osobistej lub majątkowej. Korupcja jawi się jako uporządkowany ciąg zdarzeń, w ramach którego strony dążą do maksymalizacji korzyści indywidualnych. „Wymiana ta nie może być uznana za rynkową, ponieważ ze względu na jej utajniony charakter nie funkcjonuje w jej ramach spontaniczny mechanizm ustalania cen. Strony wymiany korupcyjnej uzgadniają warunki wymiany każdorazowo i indywidualnie. Niejawny charakter tego procesu wiąże się jednocześnie z jego nielegalnością. To, że jest on prawnie zabroniony, determinuje chęć jego ukrycia. Obie strony wymiany osiągają bowiem korzyść tylko i wyłącznie pod warunkiem całkowitej bezkarności. Występują w niej co najmniej dwa podmioty, w których jeden oferuje podaż dóbr (np. pozyskanych w ramach pomocy humanitarnej) lub usług (administracyjnych albo w formie przysługi), a drugi zgłasza na nie popyt. Warunkiem koniecznym zaistnienia wymiany jest łapówka, stanowiąca dla jednej ze stron korzyść, a dla drugiej koszt. Należy przy tym wspomnieć, że nie musi ona mieć formy pieniężnej i nie musi wystąpić w czasie wymiany, lecz może być przysługą odroczonej w czasie”<sup>20</sup>.

Ekonomiczna analiza zjawiska korupcji pod kątem społecznego podziału dóbr prowadzi do wniosku, że „korupcja jest aktem, w trakcie którego osoba odpowiedzialna za ustalony społecznie system podziału dóbr narusza go na czyjąś korzyść, za co otrzymuje od korzystającego jakąś gratyfikację lub chociażby jej oczekuje”<sup>21</sup>. Zgodnie z zaprezentowaną teorią podmiotem korupcji może być nie tylko urzędnik sprawujący funkcje publiczne, ale również ludzie, którzy ramach kompetencji zawodowych wynikających z racji piastowanego stanowiska mają uprawnienia do decydowania o redystrybucji dóbr.

---

<sup>18</sup> M. Brol, *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 7.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> P.M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, Taylor & Francis, New York 1964, s. 453-454.



Pod pojęciem dóbr należy rozumieć dobra materialne i niematerialne (np. usługi, zezwolenia, koncesje, stanowiska, nominacje, pewne formy zachowania, jak posłuszeństwo, lojalność), które mają wartość użytkową dla członków społeczeństwa<sup>22</sup>.

Korupcja jest również pojęciem języka prawnego i przedmiotem zainteresowania nauk prawnych. Na gruncie prawa polskiego pojęcie korupcji „nie należy do tradycyjnego języka prawnego w sferze ustawodawstwa karnego. Do niedawna nie było ono używane w polskim języku prawnym oraz tylko sporadycznie w polskim języku prawniczym”<sup>23</sup>. Jediną legalną definicję korupcji w polskim porządku prawnym zawiera ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>24</sup>. Z kolei prawo karne materialne wymienia jedynie katalog form czynów zabronionych o charakterze korupcyjnym. Wiodącą rolę odgrywają stypizowane w kodeksie karnym przestępstwa korupcyjne łapownictwa i płatnej protekcji w sektorze publicznym oraz prywatnym, jak również takie czyny, jak nadużywanie uprawnień, przekupstwo i sprzedajność wierzyciela oraz przestępstwa o podłożu korupcyjnym przeciwko wyborom. Dynamika kryminalizacji czynów, które za wspólny mianownik mają nadużywanie uprawnień przez osoby wyposażone w kompetencje umożliwiające im rozstrzyganie spraw bądź redystrybucję dóbr, sprawiła, że określanie ich zbiorczo terminem łapownictwa stało się nieprzystające do obowiązujących uregulowań prawno-karnych. Konsekwencją powyższego było objęcie tych zachowań jednym terminem czynów korupcyjnych. Pojęcie korupcji w języku prawnym jest znaczeniowo węższe niż w ujęciu społeczno-ekonomicznym. Obejmuje ono jedynie czyny spenalizowane w ustawach karnych<sup>25</sup>.

W zależności od miejsca występowania korupcji można wyodrębnić korupcję sektora publicznego, sektora prywatnego i pojawiającą się na styku obu sektorów.

W ramach korupcji sektora publicznego szeroko rozumianej jako „działania lub zaniechania osoby sprawującej funkcję publiczną, w zamian za co najmniej obietnicę korzyści majątkowych lub osobistych dla niej lub jej bliskich, prowadzące do odniesienia korzyści majątkowej, osobistej lub politycznej przez korumpującego lub osoby przezeń reprezentowane działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną”<sup>26</sup> wyróżnia się tzw. korupcję w urzędzie i korupcję polityczną.

<sup>22</sup> E. Hankiss, *op. cit.*, s. 64.

<sup>23</sup> C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 t. j.), dalej: u.CBA.

<sup>25</sup> Do zakresu tej definicji nie można zaliczyć zachowań, które nie są opisane jako czyny zabronione pod groźbą kary, chociaż ich popełnienie może godzić w normy moralne, etyczne czy kulturowe. Inaczej niż na gruncie nauk społeczno-ekonomicznych, zachowaniami korupcyjnymi nie będzie nepotyzm, kumoterstwo, konflikt interesów, czy też marnotrawstwo dochodów publicznych.

<sup>26</sup> AK, JS, *Obszary korupcji sektora publicznego*, 20 września 1994, <http://archiwum.rp.pl/artukul/27411-Obszary-korupcji-sektora-publicznego.html> [dostęp: 17.11.2016].

Przez korupcję w urzędzie należy rozumieć akty sprzedajności i przekupstwa, których w sposób czynny lub bierny dopuszczają się osoby wykonujące zadania powierzone im przez państwo<sup>27</sup>. Są to przeważnie osoby pełniące funkcje publiczne, m.in. funkcjonariusze publiczni, członkowie organu samorządowego, osoby zatrudnione w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi<sup>28</sup>.

Korupcja polityczna może być rozpatrywana dwuaspektowo. W ujęciu potocznym jest ona rozumiana jako zjawisko związane z uczestnictwem w systemie sprawowania władzy bądź wywieraniem wpływu na jej podział. Polega ona na nadużyciu władzy powierzonej przedstawicielom władz wybranym przez obywateli w drodze wyborów powszechnych, w tym przywódcom politycznym, tj. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, posłom i senatorom, polskim posłom do Parlamentu Europejskiego, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz radnym gmin, powiatów i sejmików województw. Nadużywanie władzy przez decydentów politycznych może przejawiać się w manipulowaniu zasadami, instytucjami i procedurami w procesie alokacji dóbr i finansowania zasobów. Cechuje się przyjmowaniem przez przedstawicieli władzy nienależnych korzyści w związku z wykonywanymi przez nich działaniami, w celu powiększenia ich majątku, wpływów lub władzy. Jest ona utożsamiana z nepotyzmem, kumoterstwem, przyznawaniem korzystnych kontraktów lub stanowisk określonym podmiotom oraz tzw. „pantoflarstwem”, czyli uprzywilejowanym traktowaniem niektórych podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia sobie w nich intratnego stanowiska po upływie kadencji<sup>29</sup>.

Współcześnie zauważa się, że pojęcie korupcji politycznej może odnosić się także do sposobu i celu finansowania partii politycznych. Korupcyjne praktyki finansowania polegają na „sponsorowaniu kampanii wyborczych całych partii politycznych czy konkretnych kandydatów i mają na celu zapewnienie sobie przez sponsorów uprzywilejowanych pozycji, głównie, acz nie wyłącznie, na polu gospodarczym, w razie zwycięstwa sponsorowanej partii czy konkretnych kandydatów”<sup>30</sup>. Prowadzi to do ścisłego powiązania gospodarki, administracji i partii. W konsekwencji prokuruje to kolizję interesów,

---

<sup>27</sup> Do przyczyn występowania niniejszego zjawiska kwalifikuje się istnienie rozbudowanego aparatu administracyjnego charakteryzującego się niską sprawnością, tworzenie skomplikowanych i niejasnych procedur oraz przepisów nakładających szereg nakazów i ograniczeń. Skłania to petentów danego organu do poszukiwania znajomości, protekcji w celu uzyskania decyzji zgodnej z partykularnym interesem strony. Korupcja w urzędzie odnosi się do codziennego nadużywania powierzonej władzy przez niskiego i średniego szczebla funkcjonariuszy publicznych w ich interakcjach ze zwykłymi obywatelami, którzy często próbują uzyskać dostęp do podstawowych dóbr i usług w takich miejscach jak szpitale, szkoły, policję i inne agencje. Omawiany rodzaj korupcji identyfikowany jest z demoralizacją urzędników państwowych i upadkiem etosu działalności publicznej, rozumianej jako służbę dobru wspólnemu.

<sup>28</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, *Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Wprowadzenie*, Warszawa 2000, s. 6.

<sup>29</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych*, Warszawa 2016, s. 11-13.

<sup>30</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, *Zagrożenia korupcją w świetle...*, s. 7.

skupienie władzy w jednych rękach, jak również obsadzanie osobami niekompetentnymi instytucji istotnych i strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania państwa.

Korupcja nie jest wyłącznie zjawiskiem, które funkcjonuje w sferze publicznej. Interakcje korupcyjne zachodzą również na styku sektora publicznego z prywatnym, gdzie dochodzi do porozumień między ich przedstawicielami, mającymi na celu osiągnięcie indywidualnych, obopólnych korzyści przy wykorzystaniu stanowisk i uprawnień osób sprawujących władzę publiczną<sup>31</sup>. Bank Światowy definiuje korupcję jako wykorzystanie urzędu publicznego do prywatnych celów<sup>32</sup>. Ekspert Banku Światowego, rozpatrując problem korupcji pod kątem powiązań między firmami i przedsiębiorcami sektora prywatnego i publicznego a przedstawicielami władzy państwowej, wyróżnili dwa podstawowe typy korupcji: korupcję administracyjną (*administrative corruption*) i zawłaszczanie państwa (*state capture*)<sup>33</sup>. Korupcja administracyjna definiowana jest jako zamierzone nadużycie prawa (ustaw, rozporządzeń, regulaminów) przez funkcjonariusza publicznego w ramach przysługujących mu uprawnień w celu zapewnienia korzyści podmiotom sektora publicznego lub prywatnego w zamian za uzyskanie, w sposób nielegalny, korzyści prywatnych. Zawłaszczanie państwa to z kolei działania poszczególnych

<sup>31</sup> Powszechnie wiadomo jest, że każde państwo posiada uprawnienia w zakresie kreowania regulacji dotyczących dystrybucji (kupowania i sprzedaży) dóbr i usług, udzielania koncesji i przyznawania dotacji, jak również w zakresie poboru podatków i innych danin państwowych. W sferze regulacji prawnych ustanowionych przez władzę państwową funkcjonuje sektor prywatny gotowy na to, aby zapłacić za uzyskanie ekonomicznie wymiernego zysku bądź za obniżenie kosztów nałożonych przez państwo (*vide*: L.V. Ferreira, F.C. Morosini, *The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporation*, „Austral. Brazilian Journal of Strategy & International Relations” Jan/June 2013, vol. 2, no. 3, s. 243).

<sup>32</sup> We wrześniu 1997 r. Zarząd Banku Światowego zaaprobował strategię przeciwdziałania korupcji. Ekspert Banku Światowego (dalej: BŚ) uznali, że korupcja jest zjawiskiem wielowymiarowym, które swoimi korzeniami sięga instytucji politycznych oraz administracyjnych i wpływa na wskaźniki warunkujące rozwój kraju. Rząd zmuszony jest wówczas podjąć walkę z korupcją, a to osłabia jego zdolność do podejmowania kompleksowych i skutecznych działań w obszarach, w których interwencja państwa jest wymagana – regulacje w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia, obronności, zabezpieczenia społecznego, czy też makroekonomicznej stabilizacji (*vide*: <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>, dostęp: 31.07.2016). A. Sash i M. Schacter z korupcją sektora publicznego utożsamiają słabość rządów w danym państwie. Wskazują, że w ramach szerokiej definicji korupcji zaproponowanej przez BŚ można wyróżnić jej trzy rodzaje. Drobna korupcja administracyjna/biurokratyczna (*petty administrative or bureaucratic corruption*) charakteryzuje się nadużywaniem urzędu przez funkcjonariusza publicznego, np. poprzez żądanie przekazania łapówki lub środków publicznych bądź uzyskanie indywidualnych korzyści w zamian za okazanie względów osobistych. Wielka korupcja (*grand corruption*) polega na kradzieży bądź sprzeniewierzeniu znacznej ilości środków publicznych przez stosunkowo niewielką liczbę osób, do których zaliczyć należy polityków lub osoby zatrudnione w administracji publicznej, jak również osoby powiązane z elitami politycznymi. Zawłaszczanie państwa (*state capture*) opiera się na konszachtach podmiotów sektora prywatnego z funkcjonariuszami publicznymi lub politykami w celu uzyskania obopólnych, prywatnych korzyści. Polega ono na wykorzystywaniu ustawodawstwa państwowego oraz władzy wykonawczej i aparatury sądowej do prywatnych celów (*vide*: A. Shah, M. Schacter, *Combating Corruption. Look Before You Leap*, „Finance & Development” December 2004, s. 41).

<sup>33</sup> The World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C. 2000, s. XV-XVII.

osób, grup interesu lub firm, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego, mające na celu wpływanie na korzystny dla siebie kształt stanowionego prawa (ustaw, rozporządzeń, programów strategicznych) poprzez oferowanie prywatnych korzyści dla funkcjonariuszy publicznych mających wpływ na jego stanowienie.

Opisanej szerokiej definicji korupcji sektora publicznego oraz występującej na styku sektora publicznego z prywatnym należy przeciwstawić pojęcie korupcji sektora prywatnego<sup>34</sup>. Taka korupcja, zwana też korupcją komercyjną, występująca w obrębie firm lub między nimi, stała się przedmiotem zainteresowania badaczy z dziedzin prawa, ekonomii i socjologii dopiero u schyłku XX w. Przedmiotem wymiany, w odróżnieniu od korupcji sektora publicznego, jest dobro prywatne w miejsce dobra publicznego, zaś celem korupcyjnej wymiany jest wywarcie wpływu na wydarzenia gospodarcze. Czynów korupcyjnych w sektorze prywatnym dopuszczają się osoby umocowane do prowadzenia spraw gospodarczych w imieniu zleceniodawcy, a otrzymywane bądź wręczane przez nich korzyści są ściśle powiązane z interesami ich mandanta. Inaczej niż w definicji korupcji sektora publicznego miejsce przekupnego urzędnika zajmuje menadżer<sup>35</sup>. „Kosztem i jednocześnie zyskiem osoby otrzymującej nieuprawnione w sensie legalności korzyści jest z jednej strony łapówka, z drugiej zaś strata przedsiębiorstwa. Wymiana korupcyjna zawiera w sobie elementy przyjmowane przez teorię kosztów transakcyjnych, czyli niepewność, rolę częstotliwości transakcji, specyficzność zasobów, oportunizm i ograniczoną racjonalność. Występują koszty zbierania informacji o podmiocie korumpowanym, przetargów i gier z nim prowadzonych, ewentualnego egzekwowania usługi i ryzyka. Cena wymiany może mieć charakter zindywidualizowany lub określony na danym rynku w wyniku powszechności i ciągłości”<sup>36</sup>. Korupcja sektora prywatnego przybiera wiele form, począwszy od łapówkarstwa, po oszustwo, pranie brudnych pieniędzy, na zмовach cenowych kończąc. Zakłóca ona funkcjonowanie rynku i ma negatywny wpływ na społeczeństwo. Przyczynia się w stopniu znacznym do powstawania szkód w środowisku naturalnym, problemów zdrowotnych, braku stabilizacji ekonomicznej oraz podważa zaufanie do instytucji państwowych<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> „W powszechnym rozumieniu korupcja dotyczy sektora publicznego, głównie w relacjach ze sferą prywatną. Tymczasem uniwersalne atrybuty korupcji obowiązują także w procesie gospodarowania dobrami prywatnymi, czyli w sektorze prywatnym, w obrębie podmiotów prywatnych oraz w relacjach między nimi. Korupcja należy do nadużyć naruszających interes organizacji oraz funkcjonujące prawo. Przestępstwo gospodarcze, a do takich należy również korupcja w sektorze prywatnym jest zamachem na podstawy społeczne i gospodarcze obrotu handlowego, tj. rzetelność, uczciwość i równość szans podmiotów działających w ramach gospodarki rynkowej” (vide: K. Nowakowski, *Teoretyczne i prawne aspekty korupcji w sektorze prywatnym*, „Ekonomia i Prawo” 2010, t. VI, s. 345).

<sup>35</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, *Zagrożenia korupcją w świetle...*, s. 9.

<sup>36</sup> K. Nowakowski, *Teoretyczne i prawne aspekty...*, s. 347-348.

<sup>37</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/activity/engaging\\_the\\_private\\_sector\\_in\\_the\\_fight\\_against\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/activity/engaging_the_private_sector_in_the_fight_against_corruption), [dostęp: 19.11.2016].

Jak zauważa E. Hankiss, korupcja w społecznej percepcji jest postrzegana przez pryzmat wartości reprezentowanych przez społeczeństwo, dzieli się na korupcję białą, szarą i czarną. Korupcja biała ma miejsce wtedy, gdy członkowie danej społeczności nie uważają określonego zachowania za czyn natury korupcyjnej. Przeciwnościem korupcji białej jest korupcja czarna, gdzie zachowania o charakterze korupcyjnym są jednoznacznie, negatywnie oceniane przez społeczeństwo. Z kolei w sytuacji, gdy w stosunku do pewnych aktów społeczeństwo przyjmuje zróżnicowaną postawę, tj. część jego członków traktuje omawiane zachowanie jak czyn korupcyjny, podczas gdy pozostali jego członkowie jeszcze nie, możemy mówić o występowaniu korupcji szarej<sup>38</sup>. Należy zaznaczyć, że w zależności od punktu widzenia, jaki przyjmują członkowie danej grupy w stosunku do tego samego czynu, będzie można mówić o korupcji białej, szarej i czarnej. Ten sam czyn może być bowiem postrzegany przez jedną grupę jako akt korupcji, który należy potępić, podczas gdy druga grupa ludzi zakwalifikuje go jako zjawisko w pełni akceptowalne bądź neutralne<sup>39</sup>.

Korupcja niesie za sobą daleko idące, negatywne konsekwencje, które można rozpatrywać na wielu płaszczyznach, w tym na płaszczyźnie społecznej, politycznej i ekonomicznej.

Przedstawiciele nauk społecznych, takich jak socjologia, wskazują, że „korupcja jest naganna ze społecznego punktu widzenia jako działanie nieetyczne oraz niedopuszczalna z politycznego punktu widzenia jako złamanie obietnicy służenia dobru obywateli”<sup>40</sup>. Można ją traktować jako wadę życia publicznego polegającą na tym, że „osoby pełniące funkcje publiczne nie wykonują swych zadań tak, jak zostały one określone, to jest przez

<sup>38</sup> E. Hankiss, *op. cit.*, s. 82.

<sup>39</sup> Ważne w przypadku praktyk korupcyjnych jest rozróżnienie między świadczeniami korupcyjnymi natury pieniężnej a świadczeniami natury niepieniężnej (np. uzyskanie dostępu do rzadkiego towaru, licencji, pozwolenia, posady, urzędu lub stanowiska, przyspieszenie awansu). W społecznym odczuciu uzyskanie niejawnych świadczeń w pieniądzu, a w szczególności w gotówce, jest uważane za bardziej naganne niż uzyskanie świadczeń natury niepieniężnej. O ile łapówki otrzymane w gotówce uznawane są niezmiennie za czarną formę korupcji, o tyle niepieniężne formy korupcji, szczególnie te, które zawadzają o ustabilizowany zwyczaj nawiązania wzajemnych zobowiązań lub obdarowywania się, uważane są za jaśniejsze formy korupcji: za np. szarą względnie białą formę korupcji – lub w ogóle nie są rozpatrywane w tych kategoriach (*vide*: K. Tarchalski, *op. cit.*, s. 11). Z kolei B. Hołyst – w zależności od tego, co stanowi walutę w transakcji korupcyjnej – proponuje rozróżnienie na miękkie i twarde formy korupcji. U podstaw ich wyodrębnienia legła postawa społeczeństwa polskiego wobec każdej z form. Wobec tzw. miękkich form korupcji, za które B. Hołyst uważa drobne łapówki, protekcjonizm i pośredniczenie w niezupełnie legalnych transakcjach, Polacy przyjmują postawę przyzwalającą. Twarde formy korupcji – przekupstwo, płatna protekcja i nadużywanie uprawnień – są jednoznacznie odrzucane przez społeczeństwo. Dopuszczenie się czynu „twardej korupcji” nie podlega społecznemu usprawiedliwieniu, nawet w świetle nadzwyczajnych sytuacji życiowych (*vide*: B. Hołyst, *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Pokonferencyjne*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 27).

<sup>40</sup> R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, tłum. S. Królak, Sic!, Warszawa 2009, s. 13.

względ na różnie konkretyzowany cel publiczny, ale w celu ukrytej realizacji rozmaitych interesów prywatnych, tj. partykularnych<sup>41</sup>. Tak opisywane zachowanie osób piastujących funkcje w danym organie przekłada się na pogłębianie poczucia nierówności społecznej i w konsekwencji utratę zaufania obywateli do władzy państwowej, szeroko rozumianej administracji publicznej, a w konsekwencji może doprowadzić do kryzysu tej władzy.

Politolodzy wskazują natomiast, że występowanie i skutki korupcji okazują się szczególnie zgubne w krajach o ustroju demokratycznym. Narusza ona bowiem podstawowe zasady demokracji, takie jak równość traktowania obywateli przez instytucje publiczne, jawność procesu podejmowania decyzji i ponoszenia odpowiedzialności<sup>42</sup>. Stanowi ona zaprzeczenie dwóch istotnych wartości demokratycznych, jakimi powinni kierować się ludzie sprawujący władzę. Po pierwsze, że przyznana urzędnikom i wynikająca z prawa władza publiczna powinna być wykorzystywana w interesie obywateli, a nigdy w celu zaspokojenia prywatnego interesu urzędnika, a po drugie, że władza powinna być sprawowana jawnie. „To zaś może skłaniać ludzi do błędnego przekonania, iż demokracja jest ustrojem bardziej podatnym na korupcję, do udzielania poparcia autorytarnej władzy bądź do żywienia tęsknoty za minionym okresem dyktatury, jak w przypadku niektórych krajów bloku postkomunistycznego<sup>43</sup>.”

Przyjmując ekonomiczny punkt widzenia, zauważa się, że „korupcja działa ujemnie na kluczowe czynniki wzrostu gospodarczego, takie jak np.: inwestycje, edukacja, polityka handlowa, stabilność polityczna, otoczenie instytucjonalne<sup>44</sup>. Jest źródłem uzyskiwania nienależnych korzyści, które nie podlegają opodatkowaniu, a zatem nie przynoszą dochodów budżetowi państwa. Ograniczone dochody nie pozwalają z kolei na realizację w pełnym wymiarze zamierzonych inwestycji. Korupcja wpływa negatywnie na procesy inwestycyjne zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, ponieważ podnosi koszty inwestycji, zaburza konkurencję wolnorynkową, gdzie najkorzystniejsza oferta przegrywa z tzw. monopolem decyzyjnym. Nieprzewidywalność zachowań rynkowych zniechęca inwestorów krajowych i zagranicznych do lokowania kapitału na skorumpowanym rynku, który nie gwarantuje bezpieczeństwa prawnego i ekonomicznego. Ponadto podmioty czynnie uczestniczące w procederze korupcyjnym obniżają swoją produktywność i konkurencyjność rynkową, albowiem zamiast podejmować działania zmierzające do zwiększenia swojej atrakcyjności na rynku, angażuje on środki i czas na poszukiwanie koneksji i tworzenie układów<sup>45</sup>.”

---

<sup>41</sup> J. Kurczewski, *op. cit.*, s. 158.

<sup>42</sup> P. Heywood, *Political Corruption: Problems and Perspectives*, „Political Studies” 1997, vol. 45, Special Issue, 1997, s. 421.

<sup>43</sup> R. Karklins, *op. cit.*, s. 17.

<sup>44</sup> P. Wiesiołek, *Przemówienie*, [w:] *Europa bez korupcji...*, s. 9.

<sup>45</sup> E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 30-31.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że „ofiara korupcji staje się najczęściej całe społeczeństwo, które ponosi z tego tytułu straty ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Korupcję traktuje się jako jedno z poważniejszych zagrożeń dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz stosunków międzyludzkich. Nie tylko narusza ona zaufanie do prawa i władz państwowych, lecz także zwiększa koszty towarów, usług i transakcji handlowych, powoduje brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, dewastuje podstawowe zasady moralne, uczciwość, lojalność i odpowiedzialność, a tym samym niszczy podstawową tkankę społeczeństwa obywatelskiego”<sup>46</sup>. Podkreśla się, że korupcja jest zjawiskiem złożonym, które jest ściśle powiązane z nadużyciami każdej z konstytucyjnie wyodrębnionych władz: wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, generującym wysokie koszty i skutki polityczne. Tak przedstawiana korupcja jawi się jako niebezpieczeństwo dla ustroju demokratycznego państwa i stanowi zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego, staje ona w opozycji do zasady ochrony prawnej i odpowiedzialności publicznej oraz obniża znaczenie państwa na arenie międzynarodowej.

### 3. Prawne aspekty korupcji

Instrumentalne rozumienie prawa pozwala traktować je jako narzędzie do osiągnięcia wytyczonych przez ustawodawcę celów<sup>47</sup>. Na gruncie teorii instrumentalnych prawo postrzegane jest jako dzieło człowieka, które może być zmieniane po to, aby realizować określone cele. W ramach tej koncepcji jawi się ono jako moralnie neutralne narzędzie, które jest tak długo dobre, jak długo służy realizacji i wspieraniu społecznie określonego, użytecznego i aprobowanego celu. Cel ten powinien pozostawać zawsze zewnętrzny w stosunku do samego prawa. Jest ono zatem narzędziem kształtowania stosunków społecznych i otaczającej człowieka rzeczywistości zgodnie ze wzorami ustanowionymi lub uznanymi przez państwo<sup>48</sup>. „Prawo ma charakter instrumentalny jako środek celowego wpływania na zachowanie jego adresatów oraz, przez to, na utrzymanie lub zmianę określonych stosunków społecznych”<sup>49</sup>. Ponadto służy ono kontroli społecznej poprzez formułowanie wiążących reguł zachowania oraz reakcji na odstępstwa od tych reguł, wykraczające poza tolerancję systemu<sup>50</sup>. Jednocześnie, jak zauważa A. Kozak, „ulokowanie prawa w strukturze instytucjonalnej społeczeństwa powoduje, że nie

<sup>46</sup> B. Hołyst, *op. cit.*, s. 25-26.

<sup>47</sup> M. Borucka-Arctowa, *Regulacja życia społecznego poprzez prawo a internalizacja normy prawnej*, [w:] A. Bodnar, J.J. Wiatr, J. Wróblewski (kom. red.), *Polityka i prawo*, PWN, Warszawa 1988, s. 70.

<sup>48</sup> W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 84-85.

<sup>49</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 23.

<sup>50</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986, s. 273.

można tworzyć aktów normatywnych nie odnoszących się do wartości<sup>51</sup> akceptowanych i uznawanych społecznie.

Rośnie liczba aktów normatywnych, zarówno o zasięgu międzynarodowym, jak i unijnym oraz krajowym, penalizujących czyny korupcyjne. Korupcja definiowana jest w nich przez pryzmat poszczególnych czynów zabronionych. Przed 1995 r. pojęcie „korupcja” pojawiało się niezwykle rzadko w oficjalnych dokumentach. Od połowy lat 90. ubiegłego stulecia rozpoczęto otwartą dyskusję na temat korupcji na arenie międzynarodowej, na co miało wpływ wiele czynników. W 1993 r. założono organizację międzynarodową Transparency International, która za cel postawiła sobie zwrócenie uwagi opinii publicznej na skalę korupcji i jej negatywny wpływ na społeczeństwa i państwa nią dotknięte. Dwa lata później Transparency International po raz pierwszy opublikowała badania dotyczące Skali Postrzegania Korupcji, które ukazując się corocznie, służą do inspirowania działań faktycznych i prawnych zmierzających do zwalczania korupcji. Po drugie, w walkę z problemem korupcji zaangażowały się organizacje międzynarodowe, które podjęły trud wypracowania wielu deklaracji i porozumień w przedmiocie korupcji. Finalnie do nagłośnienia problemu korupcji, jako czynnika destrukcyjnego dla społeczeństwa i państwa, przyczyniły się znane osobistości, które zaczęły publicznie mówić o tym zjawisku, jak np. Prezes Banku Światowego J. Wolfensohn, który w mowie wygłoszonej do Zarządu Banku Światowego w 1996 r. określił korupcję jako główną przeszkodę na drodze do rozwoju państwa<sup>52</sup>.

### **3.1. Międzynarodowe i unijne akty normatywne regulujące przeciwdziałanie korupcji**

W międzynarodowym obrocie prawnym obowiązuje kilkanaście aktów normatywnych dotyczących korupcji. Wydawane są one przez instytucje i organizacje o zasięgu globalnym (ponadnarodowym), które głównie mają charakter wielostronnych konwencji, lub europejskim<sup>53</sup>. Obecnie powszechnie występującym rozwiązaniem jest

---

<sup>51</sup> A. Kozak, *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa*, [w:] A. Kozak (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 102.

<sup>52</sup> W. Savedoff, *Anti-Corruption Strategies in Foreign Aid: From Controls to Results*, „CGD Policy Paper” 2016, vol. 076, s. 2-4.

<sup>53</sup> W połowie lat 90. XX wieku działania ruchu antykorupcyjnego zaczęły przynosić wymierne rezultaty. Organizacja Państw Amerykańskich w 1996 r., po negocjacjach przyjęła Międzyamerykańską Konwencję Przeciwko Korupcji. Był to pierwszy międzynarodowy akt, który dotyczył bezpośrednio korupcji. Równoległe Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju opracowała Konwencję o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, która została przyjęta przez państwa członkowskie w 1997 r. Pojawiły się również akty prawne o znaczeniu regionalnym przyjęte przez Radę Europy czy Unię Afrykańską. W tym samym czasie międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Bank Światowy, banki rozwoju regionalnego czy też Międzynarodowy Fundusz Monetarny, przyjęły strategie przeciwdziałania korupcji. Nadto kraje rozwijające się, poddane



funkcjonowanie, obok regulacji krajowej, jaką przyjęło państwo do uregulowania danego zjawiska, międzynarodowych reżimów prawnych, które wkraczają w sferę regulacji państwowych. Stanowi to wyraz akceptowanej powszechnie idei globalizacji prawa. Możliwość odwołania się do zagranicznych instrumentów prawnych w celu wsparcia instytucji krajowych jest szczególnie ważna wówczas, kiedy stawką jest integralność państwa. Korupcja, rozumiana jako nadużycie władzy publicznej do prywatnych celów, zagraża integralności państwa i jest postrzegana jako przeszkoda w jego rozwoju. Globalizacja uczyniła z korupcji zjawisko o zasięgu międzynarodowym.

Do najbardziej rozpowszechnionych aktów prawnych o zasięgu międzynarodowym i europejskim, które mają za przedmiot zwalczanie korupcji zalicza się:

- 1) Międzyamerykańską Konwencję Przeciw Korupcji przyjętą 29.03.1996 r. w Caracas przez państwa członkowskie Organizacji Państw Amerykańskich,
- 2) Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzoną w Paryżu 17.12.1997 r., przyjętą przez państwa członkowskie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju,
- 3) Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31.10.2003 r.,
- 4) Prawnokarną Konwencję o Korupcji sporządzoną w Strasburgu 27.01.1999 r., przyjętą przez państwa członkowie Rady Europy wraz z Protokołem dodatkowym<sup>54</sup>,
- 5) Cywilnoprawną Konwencję o Korupcji sporządzoną w Strasburgu 4.11.1999 r., przyjętą przez państwa członkowie Rady Europy<sup>55</sup>,
- 6) Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzoną w Brukseli 26.07.1995 r., obowiązującą w państwach członkowskich Unii Europejskiej wraz z Pierwszym Protokołem z dnia 27.09.1996 r. i z Drugim Protokołem z dnia 19.06.1997 r.,
- 7) Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej z 26.05.1997 r., obowiązującą w państwach członkowskich Unii Europejskiej,

---

znaczącej presji ze strony międzynarodowych organizacji finansowych i innych podmiotów odgrywających istotną rolę na arenie międzynarodowej przyjęły prawo dotyczące zamówień publicznych. Kluczowym działaniem sprokrowanym popularyzacją polityki antykorupcyjnej było zakwalifikowanie w 2003 r. przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy FATF (*The Financial Action Task Force on Money Laundering*) korupcji i łapówkarstwa jako przestępstwa kwalifikowanego jako odmiana występku prania brudnych pieniędzy (*vide*: K.E. Davis, *Does the Globalization of Anti-corruption Law Help Developing Countries*, „New York University Law and Economics Working Papers” 2009, Paper 203, s. 6-7).

<sup>54</sup> Protokół dodatkowy do Prawnokarnej Konwencji o Korupcji sporządzony został w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 981 t. j.).

<sup>55</sup> Dz. U. z 2004 r., poz. 2443 t. j.

- 8) Decyzję Ramową Rady 2003/568/WSISW z 23.07.2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, obowiązującą w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Analiza wyżej wymienionych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że na gruncie prawa międzynarodowego walka z korupcją podejmowana jest głównie za pomocą norm prawa karnego. Akty te definiują korupcję przez wymienienie czynów zabronionych o tym charakterze w sposób szczegółowy i kazuistyczny. Penalizowane są przestępstwa korupcyjne występujące zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, takie jak:

- łapownictwo czynne,
- łapownictwo bierne,
- nadużywanie uprawnień,
- handel wpływami,
- sprzeniewierzenie mienia,
- pranie brudnych pieniędzy,
- nierzetelne prowadzenie dokumentacji księgowej.

Należy jednak stwierdzić, że działania antykorupcyjne – jak wynika z treści analizowanych aktów prawnych – ukierunkowane są głównie na przeciwdziałanie korupcji występującej w sektorze publicznym. Wynika to z faktu, że w przeważającej mierze podmiotem czynu zabronionego, który bierze czynny lub bierny udział w transakcji korupcyjnej, jest funkcjonariusz publiczny. Do grona funkcjonariuszy publicznych zaliczono funkcjonariuszy krajowych, unijnych i międzynarodowych.

Proponowanymi sankcjami, jakie powinny być wymierzane za popełnienie przestępstwa korupcyjnego – na gruncie omawianych aktów prawnych – są te znane prawu karnemu. Wśród kar dominuje kara pozbawienia wolności, chociaż proponowana jest także kara grzywy, natomiast wśród środków karnych – przepadek korzyści pochodzącej z przestępczego procederu.

Chociaż na gruncie prawa międzynarodowego i krajowego walka z korupcją podejmowana jest głównie za pomocą prawa karnego, zauważalna jest tendencja do rozwijania regulacji administracyjnoprawnej jako narzędzia służącego przeciwdziałaniu korupcji. Funkcje instrumentalne prawa są powszechnie wykorzystywane w sferze publiczno-prawnej. Aby prawo administracyjne było skutecznym narzędziem przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej, jego normy powinny być odpowiednio skonstruowane<sup>56</sup>,

---

<sup>56</sup> Przyjmuje się, że aby za pomocą norm prawnych efektywnie kierować zachowaniami ludzi, powinny być one jasno zredagowane, komunikatywne dla ich adresatów, wolne od niezgodności i odpowiednio usystematyzowane (*vide*: W. Gromski, *op. cit.*, s. 87, 128).

a delegalizacja korupcyjnych zachowań powinna być zgodna ze społecznym poczuciem sprawiedliwości<sup>57</sup>.

W zakresie ograniczenia korupcji w sektorze publicznym w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, w tym funkcjonariuszy administracji publicznej, rekomenduje się wprowadzanie systemu rejestracji dochodów oraz aktywów i pasywów osób sprawujących funkcję publiczną oraz wprowadzenie efektywnego i przejrzystego systemu zapewniającego równość i konkurencyjność w zakresie zatrudniania na stanowiskach publicznych<sup>58</sup>.

Kompleksowe, wielopłaszczyznowe i interdyscyplinarne działania zmierzające do ograniczenia i wyeliminowania zjawiska korupcji poprzez stanowienie norm prawa administracyjnego podjęła Rada Europy. Przyjęła ona Rezolucję Nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją<sup>59</sup>, wśród których charakter administracyjnoprawny, zmierzający do zapobiegania korupcji życia publicznego, mają: zasada nr 9 – przejrzyste procedury w administracji publicznej w zakresie podejmowania decyzji, oraz zasada nr 10 – zapewnienie, by zasady dotyczące praw i obowiązków funkcjonariuszy publicznych uwzględniały wymogi walki z korupcją i przewidywały skuteczne środki dyscyplinarne.

Kolejnym aktem prawnym o charakterze międzynarodowym, wskazującym na potrzebę ustanowienia prewencyjnych mechanizmów antykorupcyjnych o charakterze administracyjnym, jest Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. „Konwencja identyfikuje szczególnie podatne na korupcję sfery działań sektora publicznego oraz wskazuje środki mające na celu eliminację sytuacji korupcjogennych”<sup>60</sup>. Korupcja sektora publicznego występuje m.in. wśród funkcjonariuszy administracji publicznej, tj. funkcjonariuszy służby cywilnej i innych niewybieralnych funkcjonariuszy publicznych (art. 7 i 8 Konwencji) oraz wśród tych funkcjonariuszy, którzy zostali uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych (art. 10 Konwencji). Prewencyjne metody zapobiegania korupcji mają polegać – w pierwszej kolejności – na stworzeniu polityki antykorupcyjnej, która będzie odzwierciedlała podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość

<sup>57</sup> T. Burdzik, *Prawo jako narzędzie kontroli społecznej*, [w:] E. Moczuk, B. Sagan (red.), *III Forum Socjologów Prawa. Prawo i ład społeczny*, Mitel, Rzeszów 2010, s. 70.

<sup>58</sup> Artykuł III ust. 4 i 5 Międzyamerykańskiej Konwencji Przeciw Korupcji.

<sup>59</sup> Rezolucja Rady Europy Nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją została przyjęta w dniu 6 listopada 1997 r. Rezolucja nie jest aktem międzynarodowym. Zaliczana jest do kategorii tzw. miękkiego prawa (*soft law*), albowiem nie jest ona aktem prawnie wiążącym Państwa Członkowskie Rady Europy. Mimo że jest porozumieniem nietraktatowym, jest ona dokumentem doniosłym prawnie, albowiem określa wspólne wartości członków Rady Europy oraz wytycza kierunki działania w zakresie walki z korupcją, dostarcza wskazówki interpretacyjne oraz wyjaśnia pojęcia.

<sup>60</sup> B. Ziorkiewicz, *Posiedzenie Komitetu ad hoc nt. Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Wiedeń, 29 września – 1 października 2003 r.)*, Prok. i Pr. 2004, Nr 1, s. 159.

i odpowiedzialność (art. 5 Konwencji), a także na powołaniu organów antykorupcyjnych gotowych do wdrożenia programów antykorupcyjnych (art. 6 Konwencji). Remedium na korupcję w sektorze publicznym mają być przejrzyste procedury rekrutacyjne na stanowiska urzędników służby cywilnej i funkcjonariuszy publicznych, jak również jasno określone zasady ich zatrudniania, utrzymania, awansowania i przechodzenia na emeryturę (art. 7 Konwencji) oraz stworzone specjalnie dla tej grupy zawodowej kodeksy postępowania funkcjonariuszy publicznych lub standardy postępowania, wskazujące prawidłowe, honorowe i właściwe zachowania związane z pełnieniem funkcji publicznych (art. 8 Konwencji). Ponadto rekomendowany jest wzrost przejrzystości w administracji publicznej, w szczególności pod względem organizacji, funkcjonowania i procesu podejmowania decyzji (art. 10 Konwencji).

W Unii Europejskiej żaden z dotychczas przyjętych i powszechnie wiążących aktów prawnych nie reguluje środków oraz działań prewencyjnych o charakterze administracyjnoprawnym, które miałyby służyć zapobieganiu korupcji funkcjonariuszy publicznych, w tym funkcjonariuszy administracji publicznej. Rozwiązania takie zostały zawarte w unijnych strategiach antykorupcyjnych i niewiązujących aktach prawnych. W załączniku do Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie polityki zwalczania korupcji<sup>61</sup> zostało wymienionych 10 zasad mających na celu zwiększenie efektywności walki z korupcją. Do administracyjnoprawnych, antykorupcyjnych zasad mających na celu prewencję korupcji sektora publicznego zaliczono:

- 1) Przyjęcie indywidualnych, krajowych strategii antykorupcyjnych, zawierających środki represyjne i prewencyjne w zakresie walki z korupcją.
- 2) Zapewnienie dostępu do służby cywilnej dla każdego obywatela. System naboru i awansowania powinien być oparty na obiektywnych i merytorycznych kryteriach. Funkcjonariusze służby cywilnej powinni ujawnić swój majątek. Newralgiczne stanowiska powinny być obsadzone kadencyjnie.
- 3) Zapewnienie integralności, odpowiedzialności i przejrzystości w administracji publicznej (tj. w Policji, ochronie zdrowia, zamówieniach publicznych i administracji podatkowej) poprzez wprowadzenie efektywnych metod zarządzania oraz narzędzi audytu i nadzoru.
- 4) Wprowadzenie kodeksów postępowania w sektorze publicznym i ich monitorowanie.

Konsekwencją rozprzestrzeniania się i popularyzacji globalnego ruchu antykorupcyjnego było przyjęcie m.in. aktów o zasięgu krajowym, w których poza definicją

---

<sup>61</sup> Załącznik do Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2003 r. w sprawie polityki zwalczania korupcji, Brussels, 28.05.2003, COM(203) 317 final.

korupcji ujęto w ramy prawne i opisano sposób postępowania zmierzający do ograniczenia i eliminowania tego zjawiska<sup>62</sup>.

## **3.2. Krajowe akty normatywne regulujące przeciwdziałanie korupcji**

### **3.2.1. Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym**

Jedyną legalną definicję korupcji w polskim porządku prawnym zawiera ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>63</sup>. W uzasadnieniu projektu u.CBA wyrażono zaniepokojenie, że „we współczesnym państwie demokratycznym korupcja jest poważnym zagrożeniem ładu instytucjonalnego. Dzieje się tak co najmniej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, wykorzystywanie funkcji publicznych do osiągania korzyści prywatnych obniża zdolność państwa do organizowania życia zbiorowego społeczeństwa. Co się z tym wiąże, prowadzi do klęski celów polityki państwa określonych w ustawie zasadniczej. Po drugie, korupcja stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa. W warunkach skorumpowanej rzeczywistości, ten absolutny fundament demokracji politycznej, zastępuje hasło: «Dla przyjaciół wszystko, dla wrogów nic, a dla obcych prawo». Jasno wynika chociażby z tych dwóch przesłanek, że przeciwdziałanie korupcji to jedno z najważniejszych zadań aparatu państwa. Jest to przede wszystkim zadanie Rady Ministrów, która w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, porządek publiczny oraz chroni interesy Skarbu Państwa»<sup>64</sup>.

Walka z korupcją stała się jednym z priorytetów polityki państwa. Zgodnie z art. 1 ust. 3a u.CBA korupcją jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie

---

<sup>62</sup> W Polsce głównymi aktami prawnymi regulującymi problematykę korupcji oraz działania zmierzające do jej ograniczenia bądź eliminowania są ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Kodeks karny, ustawa o sporcie oraz ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Autorka pracy, z uwagi na wybrany temat, podda analizie pojęcie korupcji zawarte w aktach prawnych, w których osobą biorącą udział w transakcji korupcyjnej jest osoba pełniąca funkcję publiczną.

<sup>63</sup> Dalej: u.CBA. Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym weszła w życie w dniu 24.07.2006 r. Ze względu na liczne kontrowersje wokół przepisów ustawy, w szczególności dotyczące sposobu i celowości ukształtowania tego organu oraz uprawnień jego funkcjonariuszy, była ona wielokrotnie nowelizowana. „Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jest służbą specjalną powołaną do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Działalność CBA jest finansowana z budżetu państwa. CBA jest urzędem administracji rządowej, przy pomocy którego działa Szef CBA, będący z kolei centralnym organem administracji rządowej” (vide: <http://www.cba.gov.pl/o-cba/347,0-CBA.html>, dostęp: 21.08.2016).

<sup>64</sup> *Projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Uzasadnienie, Druk nr 275*, Warszawa 2006, s. 1-3, <http://ww2.senat.pl/k6/dok/sejm/012/275.pdf> [dostęp: 22.08.2016].

- pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
  - 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie,
  - 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca wyróżnił korupcję czynną i bierną w sektorze publicznym (art. 1 ust. 3a punkt 1 i 2 u.CBA) oraz na styku sektora prywatnego z publicznym (art. 1 ust. 3a punkt 3 i 4 u.CBA), przy czym nie odniósł się w ogóle do problemu korupcji w sektorze prywatnym.

### **3.2.2. Kodeks karny**

Obowiązujący kodeks karny nie zawiera definicji legalnej korupcji ani w art. 115 stanowiącym słowniczek wyrażeń ustawowych, ani w części szczególnej. Jest jednak aktem prawnym, który pozwala w sposób istotny zwalczać przestępczość korupcyjną w Polsce. Zawiera on bowiem w części szczególnej opis szeregu czynów zabronionych, które zaliczane są do działań o charakterze korupcyjnym. Czyny korupcyjne ujęte na

łamach k.k. obejmują przypadki korupcji w sektorze publicznym<sup>65</sup>, jak również w sektorze prywatnym<sup>66</sup> oraz korupcję wyborczą<sup>67</sup>.

Do najbardziej rozpowszechnionych w Polsce przestępstw korupcyjnych Centralne Biuro Antykorupcyjne zaliczyło występujące w sektorze publicznym. W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020<sup>68</sup> sprecyzowano, że są to czyny sprzedajności urzędniczej (art. 228 k.k.), przekupstwo (art. 229 k.k.), płatna protekcja (art. 230 § 1 k.k.) i handel wpływami (art. 230a § 1 k.k.).

Artykuł 228 k.k. penalizuje sprzedajność osoby pełniącej funkcję publiczną, która może przybrać trzy zasadnicze formy:

- 1) przyjmowanie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, korzyści majątkowej, osobistej lub jej obietnicy (art. 228 ust. 1 k.k.),
- 2) przyjmowanie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, korzyści majątkowej, osobistej lub jej obietnicy, w zamian za zachowanie stanowiące naruszenie prawa<sup>69</sup> (art. 228 ust. 3 k.k.),

<sup>65</sup> Korupcja w sektorze publicznym została stypizowana w art. 228-231 k.k. w rozdziale XXIX zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”, w art. 271 § 3 k.k. w rozdziale XXXIV zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów” oraz w art. 305 § 1 k.k. w rozdziale XXXVI zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu”.

<sup>66</sup> Przestępstwa korupcyjne sektora prywatnego, stypizowane kolejno w art. 296a i 302 k.k., zostały umieszczone w rozdziale XXXVI zatytułowanym „Przestępstwa przeciw obrotowi gospodarczemu”.

<sup>67</sup> Artykuł 250a k.k. penalizuje łapownictwo wyborcze w swej bierniej i czynnej postaci.

<sup>68</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (dalej: Program lub Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020) stanowi załącznik do Uchwały Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. 2018, poz. 12). Program stanowi główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną. Podstawowym celem Programu jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej (*vide*: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Skała przestępczości korupcyjnej w Polsce*).

<sup>69</sup> W doktrynie prawa karnego panują rozbieżności w zakresie ustalenia o jakich przepisach prawa mówi ustawodawca. „Siewierski uważa, że wchodzi tu w grę tylko akty prawa powszechnie obowiązujące, nie wchodzi natomiast akty wewnętrzne i polecenia przełożonych. Szerzej ujmuje to Buchała. Jest on zdania, że naruszenie przepisów prawa, o którym mowa, dotyczy naruszenia wszelkich norm prawnych, a także naruszenia prawidłowości czynności podejmowanych w zakresie pozostawionym do uznania osoby pełniącej funkcję publiczną. Zoll, nawiązując do systemu źródeł prawa określonego w Konstytucji RP, jest zdania, że w grę obok aktów prawa powszechnie obowiązującego wchodzi także akty normatywne o charakterze wewnętrznym, natomiast nie można mówić o naruszeniu norm prawa w zakresie pozostawionym do swobodnego uznania. Najwężej zakreśla ten warunek Marek, który jest zdania, że może tu chodzić tylko o akty prawne podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP. Wydaje się, że w omawianym zakresie należy podzielić stanowisko Zolla. Wątpliwość może natomiast budzić użycie przez ustawodawcę liczby mnogiej («przepisów prawa»). Czy oznacza to, że nie zachodzi przestępstwo w typie kwalifikowanym, jeżeli sprawca przyjmuje korzyść lub jej obietnicę w zamian za naruszenie pojedynczego przepisu? Wydaje się, że należy podzielić pogląd Nowak, iż wykładnia taka byłaby nadmiernie zawężająca, tym bardziej że przepisy prawne naruszane przez sprawcę stanowią system i trudno wyobrazić sobie naruszenie pojedynczego przepisu bez naruszenia innego, np. nakazującego podejmowanie działań służbowych zgodnie z prawem” (*vide*: M. Kulik, Komentarz do art. 228, teza nr 10, [w:] M. Mozgawa (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, el./LEX).

- 3) uzależnienie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub żądanie takiej korzyści.

Naturalną konsekwencją ujęcia w kodeksowe ramy przestępstwa sprzedajności była penalizacja korupcji czynnej, stanowiącej niejako drugą stronę medalu zjawiska korupcji biernej. Artykuł 229 k.k. definiuje występki przekupstwa, który polega na:

- 1) udzielaniu albo obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji (art. 229 § 1 k.k.),
- 2) udzielaniu albo obietnicy udzielenia korzyści majątkowej w celu skłonienia osoby pełniącej funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udzielaniu albo obietnicy udzielenia takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa (art. 229 § 3 k.k.).

Jak podkreśla A. Marek, „podmiotem przekupstwa może być każdy, w tym osoba pełniąca funkcję publiczną, która udziela innej osobie pełniącej taką funkcję korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za korzystną decyzję, poparcie sprawy itp.”<sup>70</sup>

Kolejnym z kodeksowych przestępstw o charakterze korupcyjnym jest płatna protekcja bierna, o której mowa w art. 230 k.k. Odpowiedzialności karnej podlega ten, kto<sup>71</sup>, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi<sup>72</sup> albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę (art. 230 § 1 k.k.). Na zachowanie sprawcze składają się dwa następujące po sobie elementy. Po pierwsze, podmiot czynu zabronionego powołuje się na wpływy w instytucjach enumeratywnie wymienionych w przepisie, a następnie podejmuje się pośredniczenia w załatwieniu sprawy w celu osiągnięcia korzyści.

---

<sup>70</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, LEX, Warszawa 2010, Komentarz do art. 229, teza nr 3, el./LEX.

<sup>71</sup> Przestępstwo płatnej protekcji biernej jest przestępstwem powszechnym, co oznacza, że podmiotem przestępstwa może być każdy. Znamiona czynu zabronionego nie wymagają od jego sprawcy, aby posiadał jakiegokolwiek szczególnie cechy, w tym wpływy w instytucjach, o których mowa w art. 230 § 1 k.k.

<sup>72</sup> „Instytucjami państwowymi są wszelkie polskie państwowe jednostki organizacyjne. Instytucjami samorządowymi są wszelkie instytucje samorządu terytorialnego; por. art. 11a ust. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 15 i 45 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Za organizację krajową należy uznać zrzeszenie osób fizycznych lub grup społecznych posiadające wspólny program działania, poglądy i cele zawarte w statucie. Zagraniczną jednostką organizacyjną dysponującą środkami publicznymi jest zagraniczna jednostka organizacyjna dysponująca środkami uznanymi za publiczne przez prawo państwa, w którym funkcjonuje” (*vide*: M. Kulik, Komentarz do art. 230, teza nr 2, [w:] M. Mozgawa (red. nauk.), *op. cit.*).



Przestępstwo płatnej protekcji ma również czynną stronę, która została opisana w art. 230a § 1 k.k. Jest ono definiowane jako udzielanie albo obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, poprzez bezprawne wywarcie wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji.

Wszystkie wymienione przestępstwa charakteryzują się tym, że jedną z osób biorących udział w transakcji korupcyjnej jest osoba pełniąca funkcję publiczną<sup>73</sup>. Wspólnym dla nich mianownikiem jest również to, że są one powszechne, a sprawca czynu w jego czynnej postaci udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej, w biernej zaś – przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę<sup>74</sup>.

Ponadto zostały one zagrożone karami pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Wpisuje się to w postulaty, aby sankcje za przestępstwa korupcyjne, poza tym, że mają być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, powinny w poważnych sprawach obejmować również kary pozbawienia wolności. Jednocześnie ustawodawca przewidział odstępstwo od surowego karania sprawcy tych czynów w przypadkach tzw. mniejszej wagi, pozwalając wymierzyć alternatywnie karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W doktrynie prawa karnego przyjmuje się, że wypadek mniejszej wagi będzie mieć miejsce w sytuacji, gdy korzyść majątkowa będzie niewielkiej wartości lub czyn będzie charakteryzował się niskim stopniem społecznej szkodliwości. „Ocena przestępstw korupcyjnych (w zakresie korupcji urzędniczej) jako wypadku mniejszej wagi co do zasady nie odbiega od oceny tej okoliczności w odniesieniu do innych przestępstw. Za okoliczności specyficzne należy uznać rangę sprawowanego urzędu, charakter czynności służbowej wykonanej lub

---

<sup>73</sup> Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

<sup>74</sup> Według M. Szwarczyka „korzyść majątkowa to każde świadczenie, którego wartość można wyrazić w pieniądzu. Może ona przybrać formę podarunku, darowizny, zapłaty długu itp. Zgodnie z art. 115 § 4 k.k. korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego. Korzyść majątkowa to korzyść o charakterze materialnym, dająca się wyrazić w pieniądzu. Korzyść majątkowa nie musi być określona kwotowo. Zdaniem Sądu Najwyższego kwotowe określenie sumy przyjętej korzyści majątkowej nie jest znamieniem przestępstwa określonego w art. 228 § 3 k.k. ani okolicznością decydującą o zakwalifikowaniu tego przestępstwa jako stałego źródła dochodu. Korzyść osobista to świadczenie o charakterze niemajątkowym mające znaczenie dla osoby, która je uzyskuje, gdyż pozwala na polepszenie jej sytuacji” (vide: M. Szwarczyk, Komentarz do art. 228, teza nr 3, [w:] T. Bojarski (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2016, el./LEX).

obiecanej w zamian za korzyść oraz kwestię ograniczenie dostępu do usług publicznych ze strony osób trzecich”<sup>75</sup>.

Biorąc pod uwagę, jak niszczycielski wpływ na ustrój państwa, gospodarkę i życie obywateli posiada korupcja, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że niewielka wartość wręczanej korzyści może w jakikolwiek sposób pomniejsza naganność czynu i pozwalać na zastosowanie niższej sankcji karnej. Przesłanka niskiej wartości wręczanej korzyści, jako przesłanka samoistna, nigdy nie powinna być podstawą do uznania czynu korupcyjnego jako przypadku mniejszej wagi. Ponadto każdy akt korupcji jest społecznie szkodliwy w stopniu znacznym, dlatego bardzo ostrożnie należałoby rozważać kwestię, czy na podstawie ustalonego stanu faktycznego sprawcy należy się łagodniejsze traktowanie.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że korupcja, mimo że jest zjawiskiem powszechnym, dotyczącym wszystkich społeczeństw, jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Zdaniem J. Kurczewskiego „próby sprowadzenia zjawiska korupcji do tak czy inaczej definiowanego typu przestępstwa, zwłaszcza przyjmowania lub wręczania tzw. łapówki, zawsze budziły zastrzeżenia. Wniosek nie sprowadza się do rezygnacji z prawnego określenia takich czy innych typów zachowań korupcyjnych, ale do tego, aby pamiętać o właściwej kolejności postępowania. Najpierw trzeba określić, jakie zjawiska społeczne w danych warunkach społecznych charakteryzują korupcję, a następnie wybierać pewne krystalizujące się w tym zjawisku zachowania po to, by podjąć możliwie precyzyjną i skuteczną ich regulację”<sup>76</sup>.

Obecnie brak jest uniwersalnej, powszechnie przyjętej definicji korupcji. Wynika to z faktu, że zjawisko korupcji dotyka *de facto* wszystkich sfer życia społecznego<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> J. Potulski, *Typ uprzywilejowany korupcji urzędniczej – wypadek mniejszej wagi*, GSP 2010, Nr 2, s. 381-390, teza nr 4, el./LEX.

<sup>76</sup> J. Kurczewski, *op. cit.*, s. 157.

<sup>77</sup> Na szeroką problematykę zagadnienia korupcji wskazuje A. Wojciechowska-Nowak. Jej zdaniem „mieszczą się w niej przestępczość korupcyjna, zagadnienia związane z konfliktem interesów, nepotyzmem, kontrolą pochodzenia majątków osób pełniących funkcje publiczne, handel wpływami, w tym finansowanie działalności politycznej oraz zasady prowadzenia tzw. działalności lobbingsowej, gospodarowanie środkami publicznymi i w końcu zapewnienie przejrzystości życia publicznego” (*vide*: A. Wojciechowska-Nowak, *Prawne aspekty zjawisk korupcyjnych*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 55). Korupcja poza łapownictwem obejmuje wiele innych rodzajów przekupstwa. „Różne typy działań korupcyjnych różnią się również między sobą w zależności od tego, czy pojawiają się w ramach codziennych interakcji między obywatelami a urzędnikami, czy pod postacią korupcji administracyjnej w instytucjach publicznych, czy też w formie korupcji politycznej na najwyższych szczeblach rządowych” (*vide*: R. Karklins, *op. cit.*, s. 16). Jednocześnie nie sposób w obrębie żywego języka potocznego utworzyć zamkniętego zbioru pojęć związanych z korupcją (w tej dziedzinie język polski jest jeszcze bardziej inwencyjny, plastyczny i barwny niż w modnej i intensywnie rozwijającej się dziedzinie internautyczno-wirtualnej); korupcja ma nie tylko coraz to nowe nazwy i określenia, ale również kolorową i dynamicznie rozwijającą się symbolikę. Mamy oto (1) nazwy proste, codzienne, takie jak: «wyrazy wdzięczności», «świadczona szczególne», «dodatkowe gratyfikacje», «górkę», «bractwo», «wziątek», «napiwek» «korzyści niezależne», «dary losu», «silne argumenty», «smerfy», «prezenty»,

O korupcji mówi się w wielu kontekstach, w tym socjologicznym, prawnym, politologicznym i ekonomicznym. Stąd zasadne jest jej definiowanie przez wskazanie najważniejszych atrybutów.

Zdaniem K. Nowakowskiego do immanentnych cech korupcji należy zaliczyć:

- istnienie dóbr dzielonych,
- występowanie osoby odpowiedzialnej za ich podział,
- obowiązywanie powszechnie przyjętych przez społeczeństwo i prawo zasad dystrybucji dóbr,
- naruszenie tych zasad i intencji przez osobę odpowiedzialną za ich przestrzeganie,
- osiągnięcie przez tę osobę korzyści głównie materialnych lub ich obietnicy<sup>78</sup>.

Zgodnie z poglądami nauki amerykańskiej, aby móc stwierdzić, że mamy do czynienia z korupcją, działania osób biorących udział w transakcji muszą charakteryzować się następującymi elementami:

- „(...) w sprawie musi występować publiczny urzędnik,
- sprawca musi mieć intencję skorumpowania urzędnika,
- w transakcji musi wystąpić oferta uzyskania czegoś wartościowego,
- musi występować relacja między czymś wartościowym a oficjalnym działaniem,
- relacja ta musi mieć na celu uzyskanie wpływu na urzędnika w podejmowaniu oficjalnych działań”<sup>79</sup>.

Katalog cech korupcji dopełniają jej następujące atrybuty: powszechność, entropia (rozprzestrzenianie się na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane), rykowość (cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne) oraz interakcyjność (partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakiś zasobów publicznych i ich „biorcy”)<sup>80</sup>.

---

«kanapki», «hamburgery», «dowody współpracy», «przyśpieszacze», «przekonywacze», «smarowacze», «pobrania», «suweniry», «pchacze», «chabary», «kubany», «zaliczki», «usługi», «przysługi». (2) Nazwy historyczne, odnoszące się często do korupcji zinstytucjonalizowanej: «faworyzowanie», «mecenat», «łapownictwo», «nepotyzm», «nadużycia władzy», «kumoterstwo», «sitwy», «plecy», «dojścia», «lobbyng» «lojalność polityczna». (3) Określenia korupcyjnych czynności: «przemawianie do ręki», «smarowanie», «pobieranie», «przekonywanie», «argumentowanie», «cukrowanie», «pchanie», «zawieranie umów domyślnych», «zwolnienia podatkowe», «zbieranie poczty królów polskich» («brakuje mi – proszę pana – Jagiełły»), «smerfowanie...», «żeby drogo nie było...», «żeby było bez kłopotów...», «a nie można by tak z żyły?». Korupcja ma również swoje (4) przedmioty symboliczne: «piwko», «flaszka», «kawa» (dawne), «poczet królów polskich», «Zygmunt Stary», «Smerf», «kanapka», «koła» (cztery plus zapasowe), «koperta», «poker» (wiadomo-kto-wygrywa), «cegiełka», «speed money» etc. Ostatnio pojawiły się również «biura doradztwa», «usługi marketingowe» i tak zwany «konsulting» (*vide*: M. Środa, *op. cit.*).

<sup>78</sup> K. Nowakowski, *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, Nr 2, s. 79.

<sup>79</sup> M. Fuszara, *op. cit.*, s. 43.

<sup>80</sup> A. Kojder, *Przestępczość i korupcja*, [w:] A. Kojder (red.), *Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002,

Mając na uwadze przedmiot badań objętych niniejszą pracą doktorską, pojęcie korupcji odnoszone będzie do definicji stworzonej przez międzynarodową, pozarządową organizację zajmującą się jej badaniem, wykrywaniem i zwalczaniem głównie w życiu publicznym – Transparency International. Definiuje ona korupcję jako wszelkie nadużycie powierzonej władzy (funkcji publicznych) w prywatnym celu (dla prywatnych korzyści)<sup>81</sup>. Może ona przybrać formę działania lub zaniechania osoby pełniącej funkcję publiczną, w zamian za uzyskanie korzyści, prowadzące do osiągnięcia korzyści majątkowej, osobistej bądź politycznej przez korumpującego lub osoby przez niego reprezentowane<sup>82</sup>.

Przeciwdziałanie korupcji wymaga szerokiego i strategicznego spojrzenia. „Aby ograniczyć problem nadużywania funkcji publicznych do prywatnych celów, trzeba nie tylko skutecznie ścigać i sankcjonować wszystkie nieprawidłowości, ale także wypracować przemyślany system przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym w różnych obszarach”<sup>83</sup>.

Dominuje tendencja do podejmowania walki z korupcją, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, głównie za pomocą instrumentów prawa karnego. Pojęcie korupcji odnoszone jest zazwyczaj do różnych kategorii przestępstw stypizowanych w ustawach karnych materialnych, z których najpowszechniejszymi są sprzedajność, przekupstwo, płatna protekcja i handel wpływami.

Powszechnie przyjmuje się, że normy prawa karnego spełniają w sposób bezpośredni rolę prawa antykorupcyjnego. Nie obejmują one jednak wszystkich zachowań o charakterze korupcyjnym. Korupcja to złożone i wieloaspektowe zjawisko. Identyfikowana jest przede wszystkim z wręczaniem i przyjmowaniem łapówek, ale nie tylko.

---

s. 152. Według S.H. Alatas'a praktyki korupcyjne można podzielić na siedem rodzajów, tj. na korupcję auto-geniczną – nieangażującą innych osób, korupcję nepotystyczną – bezprawne działania ukierunkowane na zapewnienie profitów członkom rodziny, korupcję transakcyjną – gdzie w transakcji korupcyjnej uczestniczą dwie lub więcej osób, korupcję defensywną – charakteryzującą się przyjęciem przez stronę transakcji korupcyjnej postawy akceptującej, korupcję wymuszającą – polegającą na czynnym korumpowaniu innych osób, korupcję inwestującą – wyrażającą ekspektatywę uzyskania przywilejów w przyszłości oraz korupcję pomocniczą – zmierzającą do utrwalenia obowiązującego układu korupcyjnego (*vide*: S.H. Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Avebury, Aldershot 1990, s. 3).

<sup>81</sup> Korupcja w ocenie Transparency International (dalej: TI) może być kwalifikowana jako wielka (*grand corruption*), drobna (*petty corruption*) i polityczna (*political corruption*). Wielka korupcja obejmuje czyny popełnione na wysokim szczeblu rządowym, które zniekształcają politykę lub centralne funkcjonowanie państwa, umożliwiając przywódcom osiągnięcie korzyści kosztem dobra publicznego. Drobna korupcja odnosi się do codziennego nadużywania powierzonej władzy przez niskiego i średniego szczebla funkcjonariuszy publicznych w ich interakcjach ze zwykłymi obywatelami, którzy często próbują uzyskać dostęp do podstawowych dóbr i usług w takich miejscach jak szpitale, szkoły, policja i inne agencje. Korupcja polityczna polega na manipulowaniu zasadami, instytucjami i procedurami przy alokacji i finansowaniu zasobów dokonywana przez decydentów politycznych, którzy nadużywają swojej pozycji, aby utrzymać swoją władzę, status i bogactwo, <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define> [dostęp: 31.07.2016].

<sup>82</sup> P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym Kodeksie Karnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 7.

<sup>83</sup> A. Kobylińska, L. Petrakova, F. Pazderski, *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015, s. 7.

Normy prawa karnego nie penalizują bowiem zachowań określanych jako „nadużycie władzy”, do których zalicza się nepotyzm, kumoterstwo, faworytyzm, konflikt interesów, czy też marnotrawstwo dochodów publicznych<sup>84</sup>.

Wieloletnia walka z korupcją, głównie przy użyciu mechanizmów prawa karnego, nie doprowadziła do wyeliminowania tego zjawiska czy jego spektakularnego ograniczenia. Pomimo to marginalną rolę przypisuje się tym regulacjom, które w sposób prewencyjny mają przeciwdziałać procederowi korupcji. Jednocześnie słabością polskiego prawa wymierzonego w zjawisko korupcji jest to, że przepisy spełniające rolę prawa antykorupcyjnego rozrzucone są w wielu aktach prawnych zarówno z zakresu prawa karnego, jak i cywilnego oraz administracyjnego, co uniemożliwia stworzenie spójnego prawa antykorupcyjnego<sup>85</sup>.

W kontekście poczynionych twierdzeń oraz mając na uwadze fakt, że korupcja dotyka w sposób znaczny sektor publiczny, angażując do uczestnictwa w korupcyjnej wymianie osoby sprawujące funkcje publiczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami, warto zbadać, jak walka z tym negatywnym zjawiskiem przebiega na gruncie prawa administracyjnego. Rozwiązania o charakterze administracyjno-prawnym nakierowane są w głównej mierze na zapobieganie czynom korupcyjnym i mają w przeważającym zakresie charakter prewencyjny, podczas gdy rozwiązania karne, o represyjnym charakterze, służą zasadniczo ukaraniu sprawców przestępstw korupcyjnych i stanowią reakcję na już popełniony czyn zabroniony.

Normy prawa administracyjnego „stanowią narzędzie służące do bezpośredniego i pośredniego eliminowania zjawisk korupcyjnych. Mają charakter norm nakazujących i prewencyjnych”<sup>86</sup>, które skłaniają do położenia nacisku na ograniczenie działań o charakterze korupcyjnym. Skuteczność walki z korupcją na płaszczyźnie prawa administracyjnego nabiera istotnego wymiaru, albowiem za pomocą norm tej gałęzi prawa można podjąć działania zmierzające do zapobiegania zjawisku korupcji rozumianej szeroko, tj. w znaczeniu prawnym i społeczno-ekonomicznym. Zwalczenie korupcji rozumianej wąsko, której definicja została stworzona na potrzeby prawa karnego i obejmuje partykularnie opisane czyny zabronione pod groźbą kary, nie spełnia postulatu wielowymiarowej walki z tym zjawiskiem.

<sup>84</sup> E. Koniuszewska, *op. cit.*, s. 44-46.

<sup>85</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, *Zagrożenia korupcją w świetle...*, s. 24.

<sup>86</sup> A. Pacian, J. Pacian, *Zwalczenie korupcji funkcjonariuszy publicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, Nr 11, s. 259.



## ROZDZIAŁ III

# Przyczyny, zakres i obszary występowania korupcji w Polsce

### 1. Przyczyny i zakres występowania współcześnie korupcji w Polsce

Korupcja występuje współcześnie we wszystkich krajach świata niezależnie od panującego w nich ustroju politycznego i prawnego, typów organizacji społecznej i państwowej czy dorobku kulturowego. Mimo że żadna społeczność nie jest wolna od tego zjawiska, to charakter oraz zakres korupcji różni się w zależności od kraju<sup>87</sup>.

Bank Światowy klasyfikuje Polskę do grupy krajów postkomunistycznych<sup>88</sup>, które po 1989 r. rozpoczęły głębokie reformy ustrojowo-gospodarcze, i wyodrębnia dla tej grupy państw wspólne czynniki wpływające na występowanie zjawiska korupcji. Eksperti Banku Światowego podkreślają, że przejście z narzuconego przez Związek Radziecki ustroju socjalistycznego, zarówno w dziedzinie ustroju politycznego, jak i ekonomicznego, wymagało radykalnych i realizowanych jednocześnie reform, które zapoczątkowały tworzenie nowych instytucji państwowych, gospodarki wolnorynkowej oraz prywatyzację majątku państwowego. W okresie tak dynamicznych przemian ustrojowych dochodziło do rozwoju i pogłębiania się zachowań korupcyjnych, którym sprzyjały następujące okoliczności:

- szeroko zakrojony proces legislacyjny, polegający na uchwalaniu i wdrażaniu nowych ustaw oraz rozporządzeń, odpowiadających założeniom nowego ustroju polityczno-gospodarczego,

---

<sup>87</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE*, COM (2014) 38 final, Bruksela 2014, s. 2.

<sup>88</sup> Poza Polską do grupy tej zaliczane są przez Bank Światowy: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Gruzja, Węgry, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rumunia, Rosja, Słowacja, Słowenia i Ukraina (*vide*: The World Bank, *Anticorruption in Transition...*, s. XVI-XVII). Mówiąc o współczesnych przyczynach i rozmiarach korupcji, autorka niniejszej rozprawy analizuje okres właśnie po 1989 r., a ściślej rzecz ujmując po dniu 04.06.1989 r., kiedy to w Polsce odbyły się pierwsze, od czasów przejścia władzy przez reżim komunistyczny, częściowo wolne wybory do Sejmu i całkowicie wolne wybory do Senatu. Należy podzielić pogląd wyrażony przez S. Niesiołowskiego, że „4 czerwca 1989 roku po raz kolejny w historii nasz naród przejął odpowiedzialność za własne państwo”, a co za tym idzie – odpowiedzialność za własne wybory, decyzje i ich konsekwencje (*vide*: <http://www.stefan-niesiolowski.pl/4-czerwca-1989-odzyskanie-wolnoscii#>, dostęp: 19.06.2017).

- radykalna reprivatyzacja, polegająca na redystrybucji majątku państwowego w prywatne ręce, prowadząca do zatarcia granicy między sferą prywatną a sferą publiczną,
- tolerowanie braku sprawozdawczości urzędów, prowadzenie przez nie niejasnych bądź niekompletnych ewidencji, brak efektywnego nadzoru nad pracą urzędnika państwowego oraz przyzwolenie na podejmowanie przez niego działań nieodpowiadających prawu, np. zawieranie umów w formie ustnej,
- brak instytucji i organów mogących dokonać efektywnej kontroli działania administracji publicznej pod kątem nadużycia uprawnień czy urzędu w związku z wykonywaniem swojej funkcji oraz brak przepisów karnych wymierzonych w korupcję<sup>89</sup>.

Efektywną i konsekwentną walkę z korupcją podjęto w Polsce dopiero w okresie akcesyjnym do Unii Europejskiej. W ciągu 7 kolejnych lat, poczynając od 1998 r., przystosowano polskie prawo do wymagań konwencji międzynarodowych i europejskich mających za przedmiot walkę ze zjawiskiem korupcji. Zaostrzono odpowiedzialność karną wobec sprawców czynów korupcyjnych oraz stypizowano w ustawach karnych materialnych nowe rodzaje przestępstw o tym podłożu<sup>90</sup>.

Współcześnie wyróżnia się 4 podstawowe czynniki mające wpływ na występowanie i skalę zjawiska korupcji w Polsce. Zalicza się do nich uwarunkowania polityczno-instytucjonalne, społeczno-polityczne, społeczno-ekonomiczne i społeczno-kulturowe<sup>91</sup>.

Budowanie demokracji i wielopartyjnego systemu politycznego opartego na zasadzie odpowiedzialności sprawujących władzę wobec suwerena – narodu, który w wyborach powszechnych przydał im możliwość rządzenia, uważane jest za modelowe narzędzie do przeciwdziałania korupcji. Brak odpowiedzialności rządzących wobec rządzonych bądź niemożność jej wyegzekwowania osłabia struktury państwowe, które przestają działać na rzecz dobra powszechnego, czyli wszystkich obywateli, a zostają wykorzystane do tworzenia sieci korupcyjnych powiązań poprzez podporządkowywanie interesów państwa interesom partyjnym<sup>92</sup>. Ponadto prowadzone nad korupcją przez Bank Światowy badania pokazują, że jej korzenie wyrastające z uwarunkowań polityczno-instytucjonalnych, mają podłoże w niesprawnie działających instytucjach państwowych,

---

<sup>89</sup> The World Bank, *The Origins of Corruption in Transition Countries*, [w:] *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C., 2000, s. 25.

<sup>90</sup> C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 2-10.

<sup>91</sup> A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 23-44.

<sup>92</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralności Polaków*, [w:] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, WAM, Kraków 2002, s. 250.



nadmierne rozbudowanej strukturze administracyjnej oraz braku szerokiej partycypacji społecznej w życiu politycznym kraju<sup>93</sup>.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt Polski, należy zauważyć, że charakterystyczny dla rodzimej polityki jest wysoki stopień braku zaufania do niej obywateli, przeważająca negatywna ocena funkcjonowania demokracji w Polsce oraz utrzymująca się pejoratywna opinia na temat funkcjonowania najważniejszych organów państwa, jak Sejm, Senat, Rząd i Prezydent, a także partii politycznych. Wymienione uwarunkowania polityczno-instytucjonalne wpływają na postrzeganie polityki przez Polaków jako strefy wysoce zainfekowanej korupcją, gdzie politycy i urzędnicy są podatni na uleganie wpływowi firm, biznesu oraz grup zawodowych. Ponadto w Polsce jest nadal słabo rozwinięta kultura uczestnictwa w partiach politycznych, które zrzeszają jedynie niewielki odsetek obywateli i nie cieszą się zadowalającym zaufaniem społecznym, głównie dlatego, że sposób ich funkcjonowania sprzyja nepotyzmowi, a nawet korupcji. Zniechęca to obywateli do utożsamiania się z partiami politycznymi i wstępowania do nich. Nasiłająca się społeczna antypatia wobec aktywnego uczestniczenia w demokratycznym procesie sprawowania władzy, zarówno z roli wyborcy, jak i członka partii politycznej, w połączeniu z przeświadczeniem o braku przejrzystości życia publicznego, negatywnej ocenie instytucji demokratycznych stanowiących prawo, potęguje w obywatelach poczucie braku wpływu na poziom i kształt życia politycznego, przekładając się na poczucie bezsilności wobec korupcji, a nawet ciche przyzwolenie na jej występowanie<sup>94</sup>. Powyższe rozważania można sprowadzić do konkluzji, że nawet jeśli w ocenie pojedynczego obywatela bądź ich grupy korupcja utożsamiana jest ze złem, które należy zwalczyć za pomocą regulacji prawnych, to niechęć do szeroko rozumianej polityki sprawia, że osoba ta nie podejmie trudu wystartowania w wyborach w celu objęcia mandatu parlamentarnego po to, aby mieć realną możliwość zmiany ocenianego negatywnie zjawiska. Co więcej, przeświadczenie o powszechności korupcji, akceptacji jej występowania przez elity rządzące, połączone z poczuciem braku realnego wpływu na zmianę postaw korupcyjnych sprawi, że osoba wyrażająca poglądy antykorupcyjne, w poczuciu bezsilności przestanie zachowania te głośno piętnować.

W ramach uwarunkowań społeczno-politycznych, które wpływają na sposób funkcjonowania społeczeństwa polskiego, można wyróżnić kolejną grupę czynników determinujących występowanie korupcji w Polsce. Zalicza się do nich brak wiary w rzetelność życia publicznego oraz niechęć do angażowania się w działalność publiczną. Przyczyn tego zjawiska jest co najmniej kilka. „Społeczeństwo polskie można określić

<sup>93</sup> The World Bank, *The Origins of Corruption...*, s. 26-27.

<sup>94</sup> M. Solon-Lipiński, *Uwarunkowania polityczno-instytucjonalne*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *op. cit.*, s. 33-36.

mianem społeczeństwa po przejściach, które nie sprzyjały stworzeniu warunków zaistnienia systemu zapewniającego rzetelność i integralność. Mimo homogeniczności językowej, narodowej i religijnej spuścizna historyczna powoduje, że Polakom brakuje wiary w rzetelność życia publicznego. Dominuje niechęć do angażowania się w szeroko pojętą działalność publiczną. Gdy już do takiego zaangażowania dojdzie, wówczas się okazuje, że aby osiągnąć sukces nie wystarczy praca, ale umiejętność lawirowania między zwalczającymi się koteriami. Z kolei instytucje społeczeństwa obywatelskiego wcielają się bardziej w rolę wykonawców zleceń publicznych niż jako podmioty zajmujące się patrzeniem władzy na ręce lub agregatorów interesów konkretnych grup społecznych. Powszechne przekonanie o konieczności załatwiania różnych stanowisk czy kontraktów również nie sprzyja funkcjonowaniu sprawnego systemu, jaki zapewniałby rzetelność życia publicznego w Polsce<sup>95</sup>.

Znaczenie dla określenia przyczyn i rozmiaru występowania korupcji w Polsce mają uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Przejście z socjalistycznego systemu gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej wpłynęło na przestrzeni ostatnich trzech dekad na znaczny wzrost gospodarczy<sup>96</sup>, którego konsekwencją było zwiększenie stopy życiowej obywateli. Mimo rosnącej jakości życia społeczeństwa w kraju odnotowuje się występowanie obszarów ubóstwa ekonomicznego i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>97</sup>. Przekłada się to na możliwość uwikłania się obywateli w działania korupcyjne w celu osiągnięcia łatwego zysku bądź uzyskania innych korzyści dla siebie lub osób bliskich.

---

<sup>95</sup> *Korupcja w Polsce – uwarunkowania*, Obywatel i Prawo VII, <http://www.isp.org.pl/strona-glowna,mechanizmy-przeciwdzialania-korupcji-w-polsce,korupcja-w-polsce---uwarunkowania,805.html> [dostęp: 19.06.2017].

<sup>96</sup> Osiągnięcie przez Polskę wzrostu gospodarczego poprzedzone było w pierwszych latach transformacji ustrojowej istotnymi trudnościami. W latach 1989-1992 nastąpił gwałtowny wzrost inflacji, spadek dochodu narodowego i wzrost bezrobocia. Kolejne lata przemian skutkowały sukcesywnym wzrostem PKB (135% w latach 1990-2014) oraz uzyskaniem przez Polskę statusu lidera reform gospodarczych w Europie Środkowej (vide: D. Leszczyński, *Przeobrażenia gospodarcze w Polsce w latach 1989-2016*, s. 41, <http://refleksje.edu.pl/wp-content/uploads/2016/07/Dariusz-Leszczynski.pdf>, dostęp: 20.01.2018).

<sup>97</sup> Stopa ubóstwa (zasięg ubóstwa) jest to odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy od przyjętej granicy ubóstwa. Według danych statystycznych GUS w 2015 r. ubóstwa skrajnego doświadczyła co 15 osoba w Polsce, natomiast ubóstwa relatywnego co 6 osoba. Natomiast stopień ubóstwa ustawowego, określony jako kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej, ustabilizował się na poziomie 12% (vide: GUS, *Zasięg Ubóstwa Ekonomicznego w Polsce w 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 2). Przez granicę ubóstwa skrajnego należy rozumieć minimalny poziom egzystencji uwzględniający jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia człowieka. Z kolei relatywna granica ubóstwa, określona jest jako 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych (obliczonych na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych). Warto podkreślić, że w IV kwartale 2015 r. dla gospodarstwa 1-osobowego minimum egzystencji wyniosło 545 zł, a granica ubóstwa relatywnego 734 zł (vide: GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w latach 2012 - 2015 – podstawowe dane*, Warszawa 2016, s. 1-2).

Przykładem tego zjawiska jest sytuacja organizacyjna systemu publicznej służby zdrowia, finansowanej z budżetu państwa, która uznawana jest za czynnik prokurujący zachowania korupcyjne pacjentów i osób świadczących usługi lecznicze, w tym zarządzających ich dystrybucją między pacjentami. Wynika to z faktu, iż obecnie dostęp do świadczeń leczniczych jest poważnie ograniczony, a w szczególności możliwość skorzystania z konsultacji medycznej u lekarza specjalisty. W 2016 r. 32,2% pacjentów zrezygnowało z wizyty u lekarza specjalisty z powodu długiej listy oczekujących lub braku skierowania od lekarza pierwszego kontaktu. Deficyt dostępu do specjalistycznej pomocy medycznej w sytuacji, gdy 13,7% Polaków<sup>98</sup> deklaruje zły stan zdrowia, stanowi asumpt do podejmowania przez obywateli prób ratowania swojego zdrowia, niekoniecznie w sposób legalny.

A. Kobylińska do społeczno-ekonomicznych uwarunkowań korupcji w Polsce zalicza również niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę drogową<sup>99</sup>, odbiegającą znacznie od standardów europejskich<sup>100</sup>, oraz bariery administracyjne dla rozwoju przedsiębiorczości polegające na ograniczaniu dostępu do największej liczby zawodów spośród wszystkich krajów UE (obecnie w Polsce jest 360<sup>101</sup> zawodów regulowanych)<sup>102</sup>. Mimo że sytuacja społeczno-ekonomiczna w Polsce określana jest jako dobra, to właśnie utrzymywanie się

<sup>98</sup> M. Bendowska, M. Bieńkuńska, P. Luty, K. Sobestjański, J. Wójcik, *Jakość życia w Polsce. Edycja 2016*, GUS, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2016, s. 10. Również zdaniem Najwyższej Izby Kontroli „długie kolejki oczekujących na wykonanie świadczeń medycznych tworzą podatny grunt dla korupcji, zwłaszcza wśród osób, które mają faktyczny wpływ na ustalenie pierwszeństwa dostępu do świadczeń” (vide: NIK, *Ryzyko korupcji*, 01.08.2011, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ryzyko-korupcji.html>, dostęp: 22.06.2017).

<sup>99</sup> A. Kobylińska, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *op. cit.*, s. 41.

<sup>100</sup> Zdaniem M. Kozłowskiej „rozwój sieci dróg krajowych, ich stała rozbudowa i modernizacja jest podstawą długofalowego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Dobrze rozwinięta i zorganizowana infrastruktura drogowa wpływa na poziom inwestycji bezpośrednich, zwiększa atrakcyjność inwestycyjną regionu, wzmacnia przepływ pracowników i kapitału, a to z kolei przekłada się na zmniejszenie stopnia bezrobocia i polepszenie statusu ekonomicznego społeczeństwa. (...) Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Polska miała najslabiej rozwiniętą infrastrukturę drogową spośród ówczesnie kandydujących państw” (vide: M. Kozłowska, *Specustawa drogowa jako narzędzie prawne usprawniające realizację inwestycji drogowych w Polsce*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, t. 2, r. LXXIII, s. 28). Do 2016 r. w Polsce wybudowano zaledwie 1657 km autostrad (vide: EUROSTAT, *Total length of motorways*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ttr00002&plugin=1>, dostęp: 21.06.2017).

<sup>101</sup> [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id\\_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=\\*#top](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*#top) [dostęp: 30.12.2020].

<sup>102</sup> „Nadmierne regulacje w dostępie do zawodów skutkują szeregiem negatywnych skutków dla rozwoju gospodarczego, w tym m.in.: ograniczeniem konkurencji na rynku, wzrostem cen i spadkiem jakości świadczonych usług, zawężeniem możliwości wyboru po stronie konsumenta, ograniczeniem dostępu do usługi dla mniej zamożnych konsumentów, ograniczeniem możliwości szybkiego przekwalifikowania się w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby rynku, możliwości technologiczne czy zmiany w otoczeniu zewnętrznym oraz nadmiarem biurokracji związanej z prowadzeniem właściwych rejestrów” (vide: *Zawody regulowane w Polsce i UE*, [http://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne\\_prawo\\_pracy/zatrudnianie\\_i\\_zwalnianie/717301,2,Zawody-regulowane-w-Polsce-i-UE.html](http://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/zatrudnianie_i_zwalnianie/717301,2,Zawody-regulowane-w-Polsce-i-UE.html), dostęp: 21.06.2017).

ubóstwa ekonomicznego w społeczeństwie, niewydolność służby zdrowia, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura drogowa oraz tłamszenie gospodarki poprzez nadmiar biurokracji i znaczną ilość obciążeń administracyjnych stanowią czynnik sprzyjający korupcji<sup>103</sup>.

Również normy moralne i wartości dominujące w polskim społeczeństwie nie sprzyjają realizacji idei systemu rzetelności życia publicznego. Zauważalny deficyt zaufania społecznego oraz brak poszanowania własności publicznej tworzą klimat sprzyjający korupcji. Przyczyn przyzwolenia na korupcję ze społeczno-kulturowego punktu widzenia upatruje się w uwarunkowaniach historycznych, niskim poziomie zaufania i zaangażowania społecznego<sup>104</sup>.

Już w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z powodu permanentnego braku równowagi rynkowej, a co za tym idzie – niedoborów podstawowych produktów i występowania znacznych trudności w ich pozyskaniu, ugruntowało się ciche przyzwolenie na korupcję. Tak zwane załatwianie różnych spraw oparte na systemie wyświadczenia wzajemnych przysług bądź na wymianie barterowej, tak bardzo rozpowszechnione w czasach przed transformacji, a nawet w jej początkowych latach, wpływa na brak sprzeciwu społecznego wobec tzw. miękkich form korupcji<sup>105</sup>, gdzie w zamian za pożądane zachowanie jednej ze stron transakcji korupcyjnej nie dochodzi do przekazania łapówki w formie pieniężnej.

Ponadto wśród Polaków występuje niski poziom zaufania społecznego do instytucji publicznych stanowiących prawo<sup>106</sup> oraz niewielkie zaangażowanie społeczne, przejawiające się niską frekwencją wyborczą zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i prezydenckich czy samorządowych<sup>107</sup>. Sprzężenie tych dwóch aspektów powoduje, że panuje społeczne przekonanie o tym, iż działania tych podmiotów w zakresie prewencji korupcji albo wyciągania konsekwencji wobec osób w nią zaangażowanych nie przyniesie pożądanych rezultatów.

---

<sup>103</sup> A. Kobylińska, *op. cit.*, s. 41-42.

<sup>104</sup> M. Solon-Lipiński, *Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *op. cit.*, s. 43.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Według danych zaprezentowanych przez „Newsweek”, opartych na wynikach sondażu przeprowadzonego przez IBRiS, „największym zaufaniem Polaków cieszy się policja – aż 70 proc., wojsko – 69 proc., NATO – 61 proc. i Kościół katolicki – 58 proc. poparcia. Są to jednocześnie jedyne instytucje, którym ufa więcej niż połowa obywateli. Mniej niż połowa badanych – 48 proc. – przyznało, że ufa mediom prywatnym, 46 proc. postawiło na Unię Europejską, a 44 proc. wskazało na sądy i 43 proc. na Trybunał Konstytucyjny. W ogonie rankingu zaufania IBRiS znalazły się instytucje powiązane z władzą – tylko 31 proc. Polaków zadeklarowało zaufanie do mediów publicznych, 27 proc. do rządu i 22 do parlamentu” (*vide*: PSZ, *Komu ufają Polacy. IBRiS opublikował ranking zaufania do instytucji publicznych*, 07.09.2016 r., [www.newsweek.pl/polska/ranking-zaufania-polakow-do-instytucji-publicznych-ibris,artykuly,396654,1.html](http://www.newsweek.pl/polska/ranking-zaufania-polakow-do-instytucji-publicznych-ibris,artykuly,396654,1.html), dostęp: 18.06.2017). Niskie społeczne zaufanie wobec instytucji stanowiących prawo (parlament i rząd) potwierdza tezę o tym, że Polacy nie postrzegają ich jako podmiotów mogących skutecznie, za pomocą prawa zmieniać otaczającą ich rzeczywistość, w tym podjąć walkę ze zjawiskiem korupcji.

<sup>107</sup> <https://for.org.pl/pl/wybory> [dostęp: 18.06.2017].

Do społeczno-kulturowych uwarunkowań mających wpływ na występowanie korupcji w Polsce zaliczyć należy także brak społecznej determinacji w zakresie rozwiązania problemu korupcji, postrzeganej głównie jako atrybut panującej w kraju władzy, która cieszy się i tak niskim zaufaniem społecznym<sup>108</sup>. Trafnie podsumowuje powyższe stwierdzenie M. Solon-Lipiński, wskazując: „mimo że Polacy w ciągu dwudziestolecia po transformacji ustrojowej niezmiennie uznawali korupcję za rozpowszechnione zjawisko społeczne, nie powstał w tym czasie żaden oddolny, spontaniczny ruch, który domagałby się walki z tym zjawiskiem”<sup>109</sup>.

Panuje zgodny pogląd co do tego, że korupcję trudno jest oszacować, zmierzyć czy policzyć. Pojawiają się również głosy, że zjawiska tego nie da się ująć w mierzalne ramy, albowiem na jego występowanie i rozmiar składają się liczne, powiązane ze sobą determinanty cząstkowe. Próba oszacowania skali korupcji na podstawie zobiektywizowanych danych statystycznych nie przyniesie w pełni wiarygodnych rezultatów, gdyż liczba transakcji korupcyjnych, ze względu na specyfikę tego zjawiska, pozostaje niezbadana. Z kolei ujawnione przypadki korupcji, objęte statystykami sądowymi czy prokuratorskimi, stanowią tylko przysłowiowy wierzchołek góry lodowej, dotyczący tego zjawiska. Ponadto badania empiryczne prowadzone nad korupcją obejmują jej typowe, znane kodeksowi karnemu formy, jak np. łapówkarstwo czy powoływanie się na wpływy. Nikłym zainteresowaniem badaczy objęte są niekaralne formy korupcji, jak chociażby nepotyzm, konflikt interesów czy niegospodarność. Wobec powyższego trzeba wskazać, że badanie korupcji obarczone jest zawsze ryzykiem błędu. W celu jego zminimalizowania używa się zróżnicowanych metod i mierników korupcji, zarówno o charakterze mierzalnym (dane liczbowe, rozkłady procentowe), jak i niemierzalnym (postrzeganie korupcji przez społeczeństwo, szacunki ekspertów)<sup>110</sup>.

Badaniem występowania skali i rodzaju zjawiska korupcji w Polsce zajmują się zarówno rodzime instytucje weryfikujące opinię społeczną na ten temat, jak również organizacje międzynarodowe i instytucje unijne.

Z przeprowadzonego w 2017 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej badania na temat korupcyjnych doświadczeń Polaków<sup>111</sup> wynika, że dla 76% badanych obywateli

<sup>108</sup> G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008, s. 126.

<sup>109</sup> M. Solon-Lipiński, *Uwarunkowania społeczno-kulturowe...*, s. 44.

<sup>110</sup> K. Jasiołki, *op. cit.*, s. 12-13.

<sup>111</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS) przeprowadziło w dniach 5-14 maja 2017 r. sondaż na temat korupcyjnych doświadczeń Polaków, w tym osobistych doświadczeń z korupcją oraz stosunku do łapownictwa. Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej grupie losowej dorosłych mieszkańców Polski liczącej 1034 osoby w ramach badania „Aktualne problemy i wydarzenia”. Podkreślić należy, że wyniki sondażowe są subiektywne, albowiem przedstawione w nich opinie na temat korupcji zależą przede wszystkim od własnych doświadczeń respondentów związanych z wręczaniem łapówek. Nadto opinia społeczna operuje w dużej mierze stereotypami i odnosi pojęcie korupcji do znanych jej, rozpowszechnionych form tego zjawiska, jak łapówkarstwo, powoływanie się na wpływy czy też płatna protekcja, nie poddając przy tym ocenie

korupcja jest ważnym problemem społecznym. Wyniki sondażu pokazują, że aż 10% respondentów zna osobiście osoby, które biorą łapówki, przy czym częściej są to osoby z wyższym wykształceniem, uzyskujące stosunkowo wysokie dochody i mieszkające w dużych miastach. Z kolei 5% ankietowanych przyznało, że próbowano im wręczyć co najmniej jeden raz łapówkę. Do łapownictwa czynnego przyznało się 6% badanych, a jednocześnie co dwudziesty badany (tj. 5%) próbował w ciągu ostatnich 3-4 lat wręczyć prezent lub pieniądze, załatwiając jakąś sprawę, ale druga strona odmówiła ich przyjęcia. Ostatnie badanie CBOS pokazuje, że po nieznamym spadku w roku 2013 ponownie wzrosło przekonanie Polaków (z 55% do 61%), że dawanie łapówek jest raczej zakorzenione w społecznej mentalności i wypływa z poczucia, że w ten sposób określona sprawa zostanie załatwiona lepiej i/lub szybciej<sup>112</sup>.

Istotnym uzupełnieniem badań społecznych, a zarazem miernikiem poziomu korupcji w Polsce są także dane dotyczące wykrywalności przestępczości tego rodzaju. Z danych CBA wynika, że całkowita liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych w 2015 r. wyniosła blisko 18 tysięcy (dokładnie 17790 przypadków). Wśród najczęściej rejestrowanych przestępstw, poza poświadczeniem nieprawdy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, były: przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, sprzedajność urzędnicza oraz przekupstwo<sup>113</sup>.

Kolejnym źródłem danych dotyczących poziomu korupcji na świecie, w tym też w Polsce, jest publikowany corocznie przez Transparency International – Indeks Percepcji Korupcji<sup>114</sup>. W ogłoszonym 23.01.2020 r. CPI za 2019 r. Polska zajęła 41. miejsce na

---

niezagrożonych sankcją karną jej przejawów (vide: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html>, dostęp: 14.05.2017).

<sup>112</sup> CBOS nt. *korupcyjnych doświadczeń Polaków*, 12.06.2017 r., <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html> [dostęp: 22.06.2017].

<sup>113</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 7-10 (vide: [https://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa\\_Korupcji\\_2015\\_21.12.2016.pdf](https://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa_Korupcji_2015_21.12.2016.pdf), dostęp: 27.12.2020). Raport, który został opublikowany 14.12.2016 r., gromadzi w jednym miejscu podstawowe dane dotyczące zagadnienia zwalczania przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r. Powstał on dzięki współpracy Centralnego Biura Antykorupcyjnego z Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Finansów, Prokuraturą Generalną, Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, Służbą Celną i Służbą Więzienną. Warto poczynić w tym miejscu istotną uwagę i wskazać, że raport CBA dotyczy wyłącznie przestępstw wykrytych, czyli takich, w których organy ścigania co najmniej wszczęły postępowania przygotowawcze. Tym samym wyniki raportu nie odzwierciedlają realnej skali korupcji w Polsce, albowiem z oczywistych przyczyn nie znane są dane dotyczące liczby niewykrytych przestępstw korupcyjnych z uwagi na charakter zjawiska. Nadto statystykami nie są objęte niespenalizowane formy korupcji. Dane przedstawione w *Mapie korupcji* za 2015 r. z jednej strony mogą służyć ocenie działań organów państwa w zakresie wykrywania tego przestępstwa, z drugiej zaś wskazywać tendencje i kierunek jej rozwoju.

<sup>114</sup> Indeks Percepcji Korupcji (*Corruption Perceptions Index*), dalej: CPI, jest indeksem złożonym, co oznacza, że przy jego konstruowaniu wykorzystywane są badania charakteryzujące się różnymi sposobami losowania próby oraz różnymi metodami zadawania pytań. Na ogół są to 3 badania realizowane w każdym kraju: na ogólnokrajowej reprezentatywnej próbie dorosłej ludności, na próbie firm (wywiady z biznesmenami) oraz badanie ekspertów zajmujących się tematyką korupcji w danym kraju. Wynik kraju oznacza miejsce w skali, gdzie 100 oznacza brak korupcji, a 0 bardzo dużą skalę korupcji. CPI jest ogłaszany corocznie przez

180 krajów świata, zdobywając 58 punktów na 100. Żaden kraj nie otrzymał maksymalnej liczby punktów w Indeksie Postrzegania Korupcji za rok 2019. Za to ponad dwie trzecie ze 180 badanych państw i terytoriów na świecie uzyskało wyniki poniżej 50 punktów, a to wskazuje na poważne problemy z korupcją. Średni wynik to 43 pkt, co potwierdza powszechne występowanie korupcji w sektorze publicznym<sup>115</sup>. Z upublicznionego przy tej okazji raportu Transparency International dla Europy Zachodniej i Unii Europejskiej wynika, że istnieje realny związek pomiędzy korupcją a ograniczeniem niezależności sądownictwa, swobody działania organizacji społecznych oraz wolności mediów<sup>116</sup>. Transparency International konsekwentnie podkreśla, że kraje wyżej notowane w rankingu, do których zalicza się również Polska<sup>117</sup>, nie są odporne na transakcje za zamkniętymi drzwiami, konflikty interesów, nielegalne finansowania czy niejednolite egzekwowanie prawa, które to czynniki mogą zakłócić porządek publiczny i zaostrzać korupcję w kraju i za granicą<sup>118</sup>.

Informacji na temat postrzegania korupcji w Polsce, w tym jej skali oraz rozmiaru i porównania zakresu jej występowania na tle innych krajów Unii Europejskiej dostarcza dane Eurobarometru, stanowiącego międzynarodowy projekt regularnego badania opinii publicznej realizowanego na zlecenie Komisji Europejskiej<sup>119</sup>. Z przeprowadzonego

---

Transparency International od 1995 r. Zauważyć jednak należy, że wynik kraju uzyskany w CPI jest wynikiem opartym w głównej mierze na przekonaniach społecznych prezentowanych przez jego obywateli (a nie wyprodukowanym z analizy tzw. twardych danych liczbowych i statystycznych). Na przekonania te mają wpływ media, poglądy innych osób, a w mniejszej mierze osobiste doświadczenia badanego. Tym samym pomiar ten może służyć przede wszystkim do obserwacji trendów przemian opinii publicznej, a nie jako pomiar skorumpowania kraju (*vide*: P. Koryś, C. Trutkowski, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013, s. 13-15).

<sup>115</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2019*, 23.01.2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019> [dostęp: 21.12.2020].

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Jak podkreśla G. Makowski, notowania Polski w rankingu CPI od 7 lat systematycznie spadają. „Średnia dla państw UE to 64 punkty. Niestety, notowania Polski spadają od 2015 roku. W tegorocznej edycji Polska otrzymała 58 punktów – to najgorszy wynik od 2012 roku. Zbliżamy się powoli do państw postrzeganych jako najbardziej zagrożone korupcją w UE, takich jak Węgry (44), Rumunia (44) i Bułgaria (43)”, *vide*: G. Makowski, *Indeks Percepcji Korupcji 2019 – świat w stagnacji, Polska spada*, 23.01.2020 r., [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/indeks-percepcji-korupcji-2019-swiat-w-stagnacji-polska-spada/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/indeks-percepcji-korupcji-2019-swiat-w-stagnacji-polska-spada/) [dostęp: 20.12.2020]. Przyczyną tego stanu rzeczy, jak wynika z raportu Transparency International dla Europy Zachodniej i Unii Europejskiej, są podjęte przez rządzących działania zmierzające do osłabienia niezależności sądów, co osłabia ich zdolność do ścigania przypadków korupcji na wysokim szczeblu (*vide*: Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2019, Western Europe and European Union*, 23.01.2019 r., <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>, dostęp: 21.12.2020).

<sup>118</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016*, 25.01.2017 r., [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) [dostęp: 22.06.2017].

<sup>119</sup> „Badania opinii publicznej prowadzone są od 1973 roku przez Komisję Europejską dwa razy w roku (wiosną i jesienią). Polegają one na analizie specjalnie przygotowanych ankiet, które wypełniane są przez reprezentację 1000 obywateli (w przypadku Wielkiej Brytanii – 1300, a Luksemburga – 500) z każdego państw członkowskich Unii Europejskiej. W realizacji tych badań biorą udział instytuty badania opinii publicznej z poszczególnych państw członkowskich, które są członkami ESOMAR” (*vide*: Cz. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Atla 2, Wrocław 2007, s. 122).

w 2017 r. specjalnego badania Eurobarometru na temat korupcji<sup>120</sup> wynika, że 58% Polaków uważa, iż korupcja jest powszechnym problemem w Polsce (średnia w Unii Europejskiej wynosi 68%), natomiast 30% respondentów przyznaje, że korupcja wpływa na ich życie codzienne (średnia w Unii Europejskiej 25%). Według tego samego badania Eurobarometru 14% respondentów z Polski przyznało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy zostało poproszonych o zapłacenie łapówki lub spotkało się z taką sugestią (średnia Unii Europejskiej: 7%), przy czym przypadki te dotyczyły głównie sektora ochrony zdrowia<sup>121</sup>. Z badania Eurobarometru wynika, że Europejczycy w większości wskazują, że korupcja występuje w sektorze publicznym, z czego 73% z respondentów uważa, że ma ona miejsce w administracji rządowej, a 72% – w samorządowej. Co istotne, 76% polskich respondentów uważa, że łapówki oraz wykorzystywanie znajomości są często najłatwiejszym sposobem na uzyskanie określonych usług w sektorze publicznym (średnia unijna: 66%), natomiast 55% pytanym (średnia unijna: 52%) jest zdania, że jedynym sposobem na odniesienie sukcesu w biznesie jest korzystanie ze znajomości w kręgach politycznych<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> W lipcu 2011 Komisja Europejska ustanowiła mechanizm okresowej oceny działań Państw Członkowskich Unii Europejskiej podjętych w zakresie walki z korupcją wprowadzając „Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w Unii Europejskiej”. Do przygotowywanych periodycznie sprawozdań, które dotyczą korupcji na terytorium całej wspólnoty, dołączane są aneksy, w których opisywany jest, dla każdego z Państw Członkowskich osobno, stan korupcji w danym kraju, przyczyny jej występowania oraz rozmiar, podjęte działania zmierzające do jej wyeliminowania, jak również wskazywane są obszary, w których należałoby wprowadzić rozwiązania prawne zapobiegające korupcji. W dniach od 21 do 30 października 2017 r. zostały przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej przez TNS Opinion and Social w 28 krajach członkowskich badania na temat korupcji. W toku prowadzonych badań grupie 28080 respondentów, pochodzących z różnych grup demograficznych i społecznych, zadano w ich językach narodowych pytania dotyczące m.in.: przyzwolenia na wręczenie łapówki (pieniędzy, prezentu czy przysługi) w celu osiągnięcia korzyści od administracji publicznej lub urzędników państwowych, rozmiaru korupcji w danym państwie, obszarów życia społecznego, w których korupcja jest najbardziej rozpowszechniona, skuteczności rządu, wymiaru sprawiedliwości i instytucji unijnych w walce z korupcją oraz osobistej styczności ankietowanego z korupcją w jego życiu codziennym (*vide*: European Commission, *Special Eurobarometer 470 Corruption Report*, October 2017, s. 2, [https://www.google.com/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi0-I2T4NfuAhXniIsKHeCvBrUQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKey%2F81007&usq=AOvVaw3Yh2gYIB92UVf\\_nUZpuboU](https://www.google.com/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi0-I2T4NfuAhXniIsKHeCvBrUQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKey%2F81007&usq=AOvVaw3Yh2gYIB92UVf_nUZpuboU), dostęp: 10.12.2020).

<sup>121</sup> Kwestionariusz użyty w 2017 r. do zbadania opinii publicznej obywateli Unii Europejskiej na temat korupcji zawierał pytania, które odnosiły się do osobistych doświadczeń respondenta z korupcją związanych z wręczaniem lub przyjmowaniem łapówki bądź bycia świadkiem transakcji korupcyjnej, znajomości osobistej osób będących czynnym lub biernym podmiotem łapownictwa, subiektywnego przeświadczenia osoby ankietowanej na temat rozpowszechnienia korupcji w kraju oraz jego prywatnej oceny dotyczącej dynamiki korupcji, tj. wzrost korupcji, jej spadek bądź utrzymywanie się na tym samym poziomie (*vide*: European Commission, *Special Eurobarometer 470...*, s. 3-80).

<sup>122</sup> European Commission, *Special Eurobarometer 470...*, s. 33, 42, 53. Komisja Europejska przeprowadziła badania opinii publicznej obywateli Unii Europejskiej na temat postrzegania korupcji w 2005, 2007, 2009, 2011 i 2013 r. Najnowsze badanie Eurobarometru przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej przez TNS Opinion and Social od września do października 2015 r. dotyczyły postrzegania zjawiska korupcji przez przedstawicieli sektora prywatnego, a ściślej rzecz ujmując, przez podmioty związane z biznesem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Zadane przez ankierów 300 polskim respondentom pytania dotyczyły napotykanym problemów podczas prowadzenia działalności gospodarczej (na korupcję



Korupcja w Polsce jest żywym zjawiskiem społecznym. Jak pokazują wyżej przedstawione badania o zasięgu krajowym, unijnym czy międzynarodowym, większość obywateli Polski postrzega korupcję jako duży problem społeczny. Potrafi zidentyfikować obszary zagrożenia korupcją, nazwać jej przejawy i podać przyczyny występowania zjawiska<sup>123</sup>. Nie można zatem marginalizować problemu występowania korupcji w Polsce, albowiem, jak pokazują badania społeczne, większość obywateli kraju zetknęła się z nim osobiście bądź pośrednio. Pomimo tego, że zjawisko to trudno ująć w mierzalne ramy, co przekłada się niemożność zaprezentowania precyzyjnych wyliczeń obrazujących realną skalę korupcji, należy postulować podjęcie wszelkich działań, w tym w szczególności prawnych, zmierzających do jego ograniczenia, z uwagi na koszty społeczne i ekonomiczne, jakie ze sobą niesie.

## 2. Obszary życia społecznego w Polsce zagrożone korupcją

Do immanentnych cech korupcji należy zaliczyć jej powszechność, zdolność do rozprzestrzeniania się (entropię), rynkowość oraz interakcyjność. Tym samym, do transakcji korupcyjnej może dojść *de facto* w każdej dziedzinie życia społecznego,

---

wskazało 27% badanych, a na protekcję i nepotyzm 35% badanych), poziomu korupcji (26% respondentów wskazało, że w 3 ostatnich latach korupcja sprawiła, że prowadzona przez nich firma nie wygrała przetargu lub nie zdobyła kontraktu na zamówienie publiczne), jej rozpowszechnienia w kraju (64% badanych, będących przedstawicielami biznesu uważa, że korupcja w Polsce jest rozpowszechniona) i najbardziej powszechnych postaci korupcji (40% wskazało na uprzywilejowane traktowanie przyjaciół i członków rodziny w działalności biznesowej, 56% na uprzywilejowane traktowanie przyjaciół i członków rodziny w instytucjach publicznych, 25% na oferowanie podarunku lub wycieczki za granicę, 17% na łapówki, a 20% na korzyści majątkowe za udzielenie zamówienia publicznego). Ponadto badano wpływ korupcji na prowadzenie działalności gospodarczej oraz pożądaną sposób postępowania w przypadku korupcji (*vide*: European Commission, *Flash Eurobarometer 428. Report Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, December 2015, s. 2-8, [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/S2084\\_428\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/S2084_428_ENG), dostęp: 28.12.2020 oraz Komisja Europejska, *Eurobarometr Flash 428. Przedsiębiorstwa a korupcja. Polska*, wrzesień – październik 2015, s. 1–2 [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ3-e94tfuAhUPAxAIHVCTCbYQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F69922&usg=AOvVaw3rcPnV4ZCCD4\\_AAo1TiMWP](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ3-e94tfuAhUPAxAIHVCTCbYQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F69922&usg=AOvVaw3rcPnV4ZCCD4_AAo1TiMWP), dostęp: 27.12.2020). Z uwagi na fakt, że omawiane badanie dotyczyło tylko wyselekcjonowanej grupy społecznej – przedsiębiorców, nie zostało ono zaprezentowane w zasadniczej części pracy, albowiem przeprowadzane badanie sektorowo nie oddaje powszechnie panującego w danym społeczeństwie obrazu korupcji.

<sup>123</sup> Rozbieżności dotyczące wyników poziomu korupcji w Polsce, które zostały przedstawione przez każdą z przywołanych instytucji, tj. CBOS, Transparency International i Komisję Europejską, wynikają z faktu, że stanowią one jedynie pochodną panującej w społeczeństwie opinii na temat tego zjawiska. Powinny być one postrzegane jako odzwierciedlenie świadomości społecznej, na którą mają wpływ m. in. czynniki kulturowe, osobiste doświadczenia oraz czas, w którym badania są prowadzone. Nie należy zapominać również o braku wspólnej metodologii prowadzenia badań opinii społecznej na temat korupcji, który ma istotny wpływ na prezentowane wyniki badań (brak jednolitej bazy pytań, podobnej liczbowo i strukturalnie grupy respondentów, sposobu zadawania pytań). Różnice w zakresie wyników prezentowanych badań nie powinny nigdy przysłonić głównego problemu, jakim jest wysoki poziom percepcji korupcji w Polsce.

szczególnie tam, gdzie od decyzji pojedynczych osób zależy pozytywne lub negatywne załatwienie sprawy.

Identyfikacja obszarów zagrożonych korupcją stanowi istotny element wpisujący się w działania o charakterze prewencyjnym wobec korupcji, jak również służy efektywnemu jej zwalczaniu.

Twórcy Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 wśród obszarów życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożonych korupcją wymienili: modernizację i rozbudowę infrastruktury, informatyzację administracji publicznej, obronność, ochronę zdrowia, energetykę, ochronę środowiska, gospodarowanie środkami unijnymi, zamówienia publiczne i profesjonalne zawody sportowe<sup>124</sup>. Obszary występowania korupcji, o których mowa w Programie (poza korupcją w sporcie), zlokalizowane są głównie w sektorze publicznym oraz na styku sektora publicznego z prywatnym. Potwierdza to tezę, że w korupcyjny proceder zaangażowane są instytucje administracji publicznej i jej funkcjonariusze. Jak wyjaśnia CBA, „zagrożeń można się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność, oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów”. Istotne jest, że identyfikacja tych obszarów nastąpiła na podstawie odnotowanych przez organy antykorupcyjne poważnych nadużyć w sektorach o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa oraz tych sfer jego działalności, których prawidłowe funkcjonowanie ma zasadnicze znaczenie dla stworzenia niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju kraju<sup>125</sup>.

Fundacja im. Stefana Batorego wymienia aż 11 głównych dziedzin życia publicznego w Polsce zagrożonych występowaniem korupcji, zaliczając do nich politykę, administrację publiczną, sądownictwo, organy ścigania, proces legislacyjny, gospodarkę, ochronę zdrowia, sport, edukację, media oraz trzeci sektor<sup>126</sup>. Spostrzeżenia te znajdują

---

<sup>124</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją*.

<sup>125</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 6, dalej: Raport.

<sup>126</sup> Fundacja im. Stefana Batorego przyczyn występowania korupcji w polityce upatruje w nepotyzmie, którego szczególnie jaskrawe przykłady dotyczą obsadzania stanowisk w firmach i instytucjach publicznych, konflikcie interesów oraz finansowaniu partii z budżetu państwa. Z kolei przewlekłość postępowań sądowych, szczególnie w sprawach gospodarczych, to czynnik sprzyjający korupcji w wymiarze sprawiedliwości. Ograniczona niezależność prokuratur wynikająca ze skupienia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w jednym ręku, a jednocześnie osłabienie kontroli sądowej nad działalnością prokuratur i służb specjalnych oraz brak przejrzystości w finansowaniu jednostek organizacyjnych policji, to furtki umożliwiające przedostanie się korupcji do działań organów ścigania. Na gruncie legislacji możliwe pole do działań korupcyjnych stwarza mało przejrzysty i niepartycypacyjny proces tworzenia prawa, częste zmiany prawa oraz działania lobbystyczne. Antidotum na występowanie korupcji w gospodarce upatruje się w obniżonych kosztach pracy, uproszczonym systemie podatkowym oraz deregulacji gospodarki poprzez ograniczenie do minimum zezwoleń i licencji wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej. Korupcja w ochronie zdrowia występuje najczęściej na linii lekarz – pacjent, w trakcie kontaktów pomiędzy lekarzami

potwierdzenie wśród naukowców badających zjawisko korupcji w kraju. Zdaniem badającego korupcję w Polsce na przestrzeni 10 lat G. Wolszczaka do obszarów życia społecznego narażonego na występowanie tego zjawiska należy zaliczyć politykę, ochronę zdrowia, sądownictwo i prokuraturę, administrację publiczną (rządową i samorządową), w tym działalność gospodarczą wykonywaną przez spółki skarbu państwa, edukację oraz korupcję w sektorze prywatnym, tj. w zakresie wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz banki<sup>127</sup>.

Mając na uwadze powyższe dane na temat głównych ognisk korupcji w zakresie życia publicznego, należy poczynić spostrzeżenie, że zjawisko to najbardziej dotyka te sektory, w których wykorzystywane są środki finansowe pochodzące z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a zatem majątek o znacznej wartości.

Nadto, jak pokazują wyniki czternastego Światowego Badania Nadużyć Gospodarczych, przeprowadzonego pomiędzy październikiem 2015 r. a styczniem 2016 r. przez firmę doradczą EY, korupcja w Polsce w sposób znaczący dotyka sektor prywatny. Korupcja występująca w biznesie, w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej to istotny i poważny problem. Opinię o powszechności tego zjawiska w rodzimym biznesie wyraża co trzeci respondent<sup>128</sup>.

Poglądy nauki dotyczące obszarów występowania korupcji w Polsce pokrywają się z obserwacjami społeczeństwa wyrażonymi w trakcie prowadzonych badań opinii społecznej przez zróżnicowane ośrodki badawcze.

Z sondażu przeprowadzonego we wrześniu 2015 r. przez ośrodek badania opinii publicznej TNS wynika, że obszarami zainfekowanymi korupcją w Polsce są ochrona zdrowia, sport, polityka, administracja publiczna, sądownictwo i prokuratura, bankowość

---

a firmami farmaceutycznymi oraz przy organizacji przetargów na zakup sprzętu. Przyczyną korupcji w sporcie, w ocenie Fundacji, jest przyzwolenie działaczy sportowych na jej występowanie, jak również występujący konflikt interesów występujący we władzach różnych związków sportowych, których zadaniem jest m.in. rozdział środków finansowych pomiędzy poszczególne kluby. Przejawem zachowań korupcyjnych na polu edukacji jest kupowanie egzaminów i dyplomów, ściąganie na egzaminach, plagiaty oraz udzielanie płatnych korepetycji przez nauczycieli własnym uczniom. Media również nie są wolne od korupcji, co wynika ze zlecania dziennikarzom przez osoby prywatne przygotowywania artykułów sponsorowanych oraz oddawanie przez nich produktów do testowania, które następnie dziennikarze oceniają w mediach. Finalnie trzeci sektor, z uwagi na niski poziom stosowania się organizacji pozarządowych do standardów przejrzystości i dobrych praktyk w tym zakresie, jest narażony na występowanie korupcji (*vide*: M. Domańska (red.), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 29-44).

<sup>127</sup> G. Wolszczak, *(Anti-)Corruption in Poland since Early 2000 to 2010. Working Paper no 11*, European Research Center for Anti-Corruption and State-Building, ERCAS, 2010, s. 8, *vide*: <https://www.againstcorruption.eu/publications/poland/>, dostęp: 28.12.2020.

<sup>128</sup> Raport oparto na rozmowach przeprowadzonych z grupą 2825 menedżerów reprezentujących największe firmy z 62 państw oraz regionów. W Polsce przeprowadzono 50 rozmów.

oraz edukacja<sup>129</sup>. Podobne wyniki dało przeprowadzone w maju 2017 r. badanie przez CBOS dotyczące opinii na temat korupcji w Polsce, w którym respondenci zostali poproszeni w sondażu, m.in. o wskazanie, w których z wymienionych dziedzin występuje najczęściej korupcja. „Według Polaków dziedziny życia społecznego, w których korupcja występuje obecnie najczęściej, to przede wszystkim polityka (przekonanie takie wyraża 48% badanych), a w drugiej kolejności służba zdrowia (38%). Mniej więcej jedna trzecia respondentów za najbardziej skorumpowane instytucje uznaje sądy i prokuraturę (32%), a także urzędy administracji samorządowej (30%). Rządziej – zdaniem badanych – problem korupcji dotyczy urzędów centralnych i ministerstw (21%), firm państwowych (17%), policji (16%) oraz przedsiębiorstw prywatnych (12%). Tylko niewielu twierdzi, że do instytucji, w których korupcja występuje najczęściej, należą banki (5%) oraz szkolnictwo i nauka (2%)”<sup>130</sup>.

Wśród Polaków, co pokazują badania opinii publicznej, panuje poczucie wszechobecności korupcji oraz przekonanie, że wiele istotnych spraw można sfinalizować bądź załatwić za pieniądze, przysługę, prezent. Z prezentowanych poglądów przedstawicieli nauki na temat obszarów występowania korupcji w kraju oraz z wyników badań opinii publicznej wyłania się pesymistyczny obraz polskiej administracji publicznej, powszechnie uważanej za sferę życia społecznego, którą trawi korupcja. Od podejrzeń o korupcję nie jest wolna ani administracja rządowa, ani samorządowa<sup>131</sup>, a co za tym idzie – jej funkcjonariusze.

---

<sup>129</sup> W dniach od 7 do 12 sierpnia 2015 r. TNS, czyli agencja badawcza zajmująca się badaniem opinii publicznej, przeprowadziła ogólnopolskie badania o nazwie „Korupcja w Polsce” na reprezentatywnej grupie 1024 mieszkańców Polski powyżej 15. roku życia. Respondenci, wśród zadawanych im pytań, musieli wypowiedzieć się m.in. na temat częstotliwości występowania zjawiska korupcji wśród przedstawicieli poszczególnych zawodów. O korupcję posądzeni są lekarze (65%), sędziowie sportowi (59%), posłowie (56%), policjanci (55%), radni (51%), urzędnicy urzędów gminnych (51%), urzędnicy ministerstw lub innych urzędów centralnych (48%), urzędnicy urzędów wojewódzkich (47%), urzędnicy urzędów powiatowych (45%), prokuratorzy (44%), sędziowie (43%), urzędnicy urzędów skarbowych (41%), urzędnicy bankowi (35%), nauczyciele (31%) (vide: TNS Polska, *Korupcja w Polsce*, Warszawa 2015, s. 7). Na podstawie wyszczególnionych pod kątem zagrożenia korupcyjnego grup zawodowych autorka rozprawy wskazała sektory życia publicznego zagrożone korupcją.

<sup>130</sup> R. Boguszewski, *Opinie na temat korupcji w Polsce, Komunikat z Badań nr 63/2017*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2017, s. 3.

<sup>131</sup> Przeprowadzone w 2015 r. badanie TNS wskazało, że 48% badanych uważa, że korupcja szerzy się wśród urzędników ministerstw lub innych urzędów centralnych, a 51%, że wśród urzędników urzędów gminnych. Z kolei przeprowadzone 2 lata później badanie CBOS pokazało, że problem korupcji dotyczy urzędów centralnych i ministerstw w 21%, a w 30% urzędów gmin, powiatów i województw. Różnica między wartościami w zakresie postrzegania korupcji w administracji rządowej i samorządowej jaka występuje między dwoma badaniami jest znaczna. Postawić trzeba pytanie, co mogło wpłynąć na tak zróżnicowane wyniki badań? Oba badania przeprowadzone były na podobnej grupie respondentów (TNS – na grupie 1024 mieszkańców Polski, CBOS – na grupie 1034 mieszkańców Polski). Ponadto w ciągu 2 lat, jakie dzieliły oba badania (2015-2017), zdaniem respondentów CBOS korupcja utrzymywała się na tym samym poziomie, a jedynie wśród zwolenników Prawa i Sprawiedliwości wyrażany był pogląd, że korupcja malała (vide: R. Boguszewski, *op. cit.*, s. 2-3).

### 3. Przyczyny występowania korupcji w administracji publicznej

Korupcja, jak pokazują badania, jest istotną patologią<sup>132</sup> życia publicznego, która dotyka również administracji publicznej<sup>133</sup>. „W doktrynie przez zjawisko społeczno-patologiczne rozumie się postępowanie, którego społeczno-patologiczne formy zachowania są zachowaniami różniącymi się od istniejących norm społecznych lub naruszającymi je”<sup>134</sup>.

W ocenie autorki pracy wpływ na wyniki badań mogły mieć następujące czynniki:

- 1) sposób skonstruowania pytania ankietowego (TNS – „Jak często, Pana(i) zdaniem, występuje w Polsce zjawisko korupcji wśród osób wykonujących następujące zawody?”, CBOS – „Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?”),
- 2) rodzaj możliwej do udzielania odpowiedzi dotyczącej wskazanego obszaru (TNS – bardzo często, raczej często, raczej rzadko, bardzo rzadko, trudno powiedzieć, CBOS – najczęściej),
- 3) sposób ustalania wyniku badania (w badaniu TNS na ustalenie procentowego wyniku składającego się na odpowiedź na zadane pytanie sumowano odpowiedzi „bardzo często” i „raczej często”, w badaniu CBOS wynik procentowy opierano na jednej odpowiedzi – „najczęściej”),
- 4) struktura wiekowa respondentów (TNS oparł swoje badanie na grupie mieszkańców Polski powyżej 15. roku życia, CBOS – na grupie dorosłych mieszkańców Polski, tj. powyżej 18. roku życia), respondenci TNS w przedziale 15-18 lat mogli nie mieć osobistej styczności z administracją rządową i samorządową, a swoją ocenę opierać na subiektywnych przekonaniach pochodzących od innych osób.

Należy dodatkowo zauważyć, że w badaniu TNS na wynik 48% składa się 11% głosów osób, które uznały, że korupcja wśród urzędników ministerstw i innych urzędów centralnych szerzy się bardzo często, i 37%, które uznały, że raczej często. Z kolei na wynik 51% składa się 11% głosów osób, które uznały, że korupcja wśród urzędników urzędów gminy szerzy się bardzo często, i 40%, które uznały, że raczej często.

<sup>132</sup> Pojęcia patologia (z języka greckiego – *pathos* – cierpienie, *logos* – nauka) używane jest powszechnie w medycynie na określenie czynników wywołujących chorobę. Od końca XIX w. termin ten zaczęto odnosić do zachowań ludzi sprzecznych z powszechnie panującymi normami społecznymi czy wartościami moralnymi (vide: A. Dobieszewski, *Przyczyny i przejawy patologii społecznej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2004, Nr 1, s. 153). Przez patologie społeczne należy rozumieć zjawiska społecznego zachowania się jednostek i grup oraz funkcjonowania instytucji społecznych, pozostające w sprzeczności z wartościami i zasadami akceptowanymi przez dane społeczeństwo. Stanowią one przejaw dysfunkcji organizmu społecznego. Do najważniejszych zjawisk patologii społecznych zalicza się: przestępczość, pijaństwo i alkoholizm, narkomanię, prostytutkę, patologię rodziny (m.in. sieroctwo społeczne, rozwody) oraz patologię struktur organizacyjnych, np. powstawania kliki, nepotyzm, niekompetencję, niejasny podział obowiązków i odpowiedzialności między komórkami organizacyjnymi (vide: *Encyklopedia PWN*, hasło: *Patologie społeczne*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/patologie-spoeczne;3955029.html>, dostęp: 01.07.2017).

<sup>133</sup> Przez administrację publiczną należy rozumieć „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich, wykonawczych i prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” (vide: D. Ogryczak, *Leksykon budżetowy. Administracja Publiczna*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>, dostęp: 01.07.2017).

<sup>134</sup> S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 128. Zdaniem autorów „kryterium identyfikowania pewnych zjawisk bądź zachowań jako dewiacyjnych jest ogólnie pojęta norma prawna. Jest to norma typowości zachowania, jego zgodności z przypisywanymi mu znaczeniami w danym kręgu kulturowym, norma pełnienia roli społecznej, stanu psychiki, funkcjonowania instytucji, kulturowych cech zbiorowości (...), norma stanu równowagi systemu społecznego, jego rozwoju i funkcjonowania, oraz norma stanu funkcjonowania systemu politycznego czy gospodarczego (vide: S. Pilipiec, P. Szreniawski, *op. cit.*, s. 129).

Zagadnienie zjawiska patologii w administracji publicznej, jak zauważa J. Czaputowicz, jest trudne do zdefiniowania z uwagi na jego szeroki zakres. Pojęcie to może być utożsamiane z intencjonalnym łamaniem prawa, a zatem postępowaniem sprzecznym z obowiązującą normą prawną bądź działaniami na granicy prawa, ale także z zachowaniami ocenianymi negatywnie z moralnego punktu widzenia, polegającymi na instrumentalnym posłużeniu się prawem poprzez wykorzystanie jego luk czy niedoskonałości<sup>135</sup>. Przyjmuje się, że jest to każda dysfunkcja szkodliwa dla administracji publicznej, która z uwagi na swój wykonawczy charakter powinna zajmować się wdrażaniem prawa w życie w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności i oszczędności. „Stosunki społeczne przeniknięte zachowaniami dewiacyjnymi utwierdzają jednostkę w przekonaniu o istnieniu nierówności względem administracji oraz urzędnika, o niestabilności prawa, o zaniku poczucia odpowiedzialności urzędnika za skutki podejmowanych działań, co w konsekwencji obniża autorytet państwa”<sup>136</sup>.

Złożoność zagadnienia patologii w administracji publicznej i jej różnorodność pozwala na wyróżnienie dwóch głównych obszarów jej występowania. Wskazuje się na sferę zewnątrzadministracyjną obejmującą stosunki obywatel – państwo i na sferę stosunków wewnątrzadministracyjnych. W sferze zewnętrznej dysfunkcje mogą wystąpić głównie w związku z wydawaniem decyzji administracyjnych, nadaniem biegu sprawie, a także z zachowaniami obywatela bądź urzędnika niezgodnymi z pragmatykami służbowymi oraz normami powszechnie i wewnątrznie obowiązującymi. Warunkami sprzyjającymi występowaniu patologii w tym obszarze jest występowanie luk prawnych, posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami nieostrymi oraz zwiększenie arbitralności urzędnika wydającego decyzje. Z kolei patologię w obszarze strukturalno-organizacyjnej administracji dotyczą zagadnień związanych z zarządzaniem administracją, relacji urzędnik – urząd (aparatus pomocniczy) organu, w którym jest on zatrudniony, oraz dysponowania publicznymi środkami finansowymi i majątkiem publicznym. Źródłem ich występowania jest m.in. brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej będącej jednocześnie menadżerami znającymi metody organizacji i zarządzania, niskie płace w porównaniu z pracownikami ze sfery prywatnej oraz niedostatecznie wpojone wartości etyczne właściwe dla administracji publicznej<sup>137</sup>.

Wyróżnia się dwie zasadnicze przyczyny występowania patologii w administracji publicznej: pierwotną i wtórną. Zła legislacja dotycząca źródeł prawa stanowiących

---

<sup>135</sup> J. Czaputowicz, *Patologie w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2009, Nr I (13), s. 65.

<sup>136</sup> A. Ziółkowska, *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 195-196.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 195.

podstawę działania administracji, tj. prawa materialnego i proceduralnego, postrzegana jest jako pierwotna i najistotniejsza przyczyna niepożądanych społecznie działań administracji. J. Dembczyńska wymienia pięć przyczyn leżących u podstaw złej legislacji, do których zalicza: bezprawie legislacyjne ustawodawcy, wydawanie aktów prawnych zawierających błędy legislacyjne inne aniżeli niezgodność z ustawą zasadniczą, wydawanie aktów prawnych stwarzających istotne wątpliwości co do rezultatów wykładni, nadprodukcję aktów prawnych, skutkującą ich obniżoną jakością, niemożnością przyswojenia, stosowania i egzekwowania oraz brak stabilnych rozwiązań prawnych, polegający na częstych nowelizacjach stosunkowo nowych ustaw, drobiazgowość regulacji, nadużywanie definicji ustawowych. Wtórne przyczyny patologii w administracji publicznej mają swoją genezę w samej administracji publicznej – w jej strukturze, zasadach funkcjonowania oraz tzw. czynniku ludzkim. Zalicza się do nich m.in. przewlekłość postępowania, niskie standardy etyczne i moralne urzędników oraz niski poziom ich zarobków<sup>138</sup>.

W. Kieżun zaliczył wprost korupcję, obok gigantomanii, luksusomanii i arogancji władz, do czynników patologizujących polską administrację<sup>139</sup>. Przyczyny występowania korupcji w administracji publicznej w Polsce można podzielić na te o charakterze ogólnym, tj. takie, które są właściwe dla funkcjonowania całej struktury administracyjnej w kraju, oraz szczególnym, czyli takie, które są charakterystyczne dla danego obszaru działania administracji publicznej.

W ocenie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do głównych przyczyn, które sprzyjają występowaniu korupcyjogennych sytuacji w działalności funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej oraz publicznych podmiotów gospodarczych o charakterze ogólnym, należą:

- nadmiar kompetencji skupionych w jednym organie administracyjnym, które w praktyce skoncentrowane są w ręku jego piastuna, zazwyczaj jedyne – w szczególności niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji zasady rozdzielania czynności między różnych urzędników,
- dowolność w podejmowaniu decyzji o charakterze uznaniowym – przeważnie z powodu braku jasnych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, występowanie pojęć niedookreślonych pozostawiających zbyt duży luz decyzyjny,

<sup>138</sup> J. Dembczyńska, *Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstania patologii w administracji)*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *op. cit.*, s. 32-33, 40.

<sup>139</sup> W. Kieżun, *Cztery jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, t. 3/630, [http://www.witoldkiezun.com/docs/kultura\\_032000.htm](http://www.witoldkiezun.com/docs/kultura_032000.htm) [dostęp: 01.07.201]. J. Czaputowicz zauważa, że do najczęściej wskazywanych w doktrynie zjawisk patologicznych w sektorze publicznym zalicza się korupcję, którą z uwagi na jej złożoność należy rozumieć szeroko. W sensie prawnym patologia ta w najwyższym stopniu kojarzona jest z korupcją związaną z obracaniem pieniędzem publicznym, tzw. twarda forma korupcji. Obok korupcji w klasycznym jej ujęciu występują zjawiska patologiczne, które wpisują się w pojęcie tego zjawiska, jak np. marnotrawstwo zasobów publicznych, nepotyzm, klientelizm (tzw. miękkie formy korupcji), czy też konflikt interesów (*vide*: J. Czaputowicz, *op. cit.*, s. 65-69).

- wskutek czego urzędnicy mają możliwość dowolnego działania (nie według określonych reguł),
- ignorowanie dokumentacji i sprawozdawczości, co prokuruje brak formalnego uzasadnienia podejmowanych decyzji, a w związku z tym utrudnione jest sprawowanie bieżącej kontroli procedur decyzyjnych,
  - słabość komórek kontroli wewnętrznej, wynikająca ze złej organizacji (podejmowane są głównie działania doraźne) i niewystarczającej obsady kadrowej,
  - nierówność w dostępie do informacji co do możliwości korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych (dane te uzyskują jedynie wybrane podmioty, które mają własne metody dotarcia do nich),
  - brak precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej za realizację poszczególnych zadań, co powoduje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia,
  - brak skutecznych rozwiązań antykorupcyjnych, a w szczególności słabość ustawy antykorupcyjnej, która w obecnej formie pozbawiona jest efektywnych instrumentów egzekwowania jej przepisów<sup>140</sup>.

Wszystkie wymienione przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego zasadnicze przyczyny występowania korupcji w administracji publicznej, o charakterze pierwotnym i wtórnym, występują w jej sferze wewnętrznej. Konstatacja ta może prowadzić do wniosku, że w samej wewnętrznej strukturze administracji brak jest skutecznych rozwiązań antykorupcyjnych o charakterze prewencyjnym.

Wyżej przedstawiony katalog przyczyn występowania korupcji w administracji publicznej należy uzupełnić o dalsze czynniki wpływające na szerzenie się tej patologii, do których J. i A. Pacian zaliczyły, ogólnie rzecz ujmując, dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych oraz nieracjonalność i nieskuteczność już istniejących przepisów ukierunkowanych na walkę z tym zjawiskiem. Wadliwość rozwiązań prawnych jako pierwotna przyczyna korupcji polega zdaniem autorek w szczególności na:

- możliwości łączenia pełnienia funkcji publicznej przez funkcjonariusza publicznego z wykonywaniem dodatkowej działalności lub zawodu, co prowadzi do podejrzeń o stronniczość, nadużywanie i sprzeniewierzenie władzy publicznej, wpływa na rzetelność i profesjonalizm sprawowanej funkcji,
- niewielkim wykorzystaniu norm prawa cywilnego i administracyjnego o charakterze nakazującym i prewencyjnym do walki ze zjawiskiem korupcji,

---

<sup>140</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska. Raport*, s. 4, <http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka@ntykorupcyjna/Korupcja%20w%20Polsce.%20Analiza%20zjawiska%20-%20ABW.pdf> [dostęp: 06.07.2017].



- w szczególności w zakresie eliminowania konfliktu interesów, w ramach którego może działać funkcjonariusz publiczny,
- tworzeniu instytucji publicznych w kształcie uniemożliwiających ich rzetelne i sprawne działanie, powodowanie sytuacji, w których organ kontrolny nie posiada wystarczających środków prawnych, które stwarzałyby normatywną podstawę do wyciągnięcia konsekwencji prawnych,
  - utrzymywaniu skomplikowanych i zawiłych procedur dotyczących jednego stanu prawnego, uniemożliwiających kompleksowe spojrzenie na zagadnienie prawne i jego interpretację, co wpływa na trudności w analizowaniu przepisów i w konsekwencji na ich bezprawne omijanie,
  - niedookreśloności, niejasności, wieloznaczności i braku spójności w stosowaniu podstawowych pojęć, łamaniu zasad przyzwoitej legislacji oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego,
  - braku systemowych, konsekwentnych działań prawnych polegających na eliminowaniu z porządku prawnego przepisów sprzyjających korupcji i zastępowaniu ich skutecznymi regulacjami o charakterze prewencyjnym<sup>141</sup>,
  - nadmiernym korzystaniu z usług zewnętrznych i pośrednictwa.

J. Boć dostrzega również wagę wtórnych przyczyn występowania korupcji, wskazując, iż na występowanie tego zjawiska w administracji publicznej w Polsce mają wpływ takie czynniki, jak uciążliwa biurokracja, niskie płace w sektorze publicznym, utajnienie prac rządu oraz złe zarządzanie majątkiem publicznym<sup>142</sup>.

Szczegółowa diagnoza przyczyn występowania korupcji w administracji publicznej w Polsce w poszczególnych jej obszarach, które są najbardziej narażone na wystąpienie tego zjawiska została opisana w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 oraz w raporcie CBA pt. *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*.

Korupcja urzędnicza, tak charakterystyczna dla administracji publicznej, najczęściej uwarunkowana jest zakresem kompetencji wykonywanych przez urzędnika – funkcjonariusza administracji publicznej, działającego w ramach organu administracji publicznej w charakterze jego piastuna lub pracownika. Twórcy Programu wśród czynników patologizujących działania funkcjonariuszy administracji publicznej wymieniają głównie te o charakterze wtórnym (czynnik ludzki), wskazując na:

- dowolność postępowania, któremu sprzyja brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy,
- konflikt interesów,

---

<sup>141</sup> J. Pacian, A. Pacian, *op. cit.*, s. 256-263.

<sup>142</sup> J. Boć, *Kadry*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 283-287.

- kumulowanie uprawnień polegające na nadmiernym skupianiu uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności podejmowanych w ramach jednej sprawy pomiędzy różnych funkcjonariuszy,
- lekceważenie obowiązku sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości poprzez przyjmowanie dokumentacji niespełniającej wymogów formalnych, bez wszystkich wymaganych procedur dowodów lub załączników, odstępowanie od obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadnienia<sup>143</sup>.

W obszarze modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej i kolejowej przestępczość korupcyjną może powodować sposób przeprowadzania przetargów na podstawie źle opracowanej specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Może to spowodować: faworyzowanie konkretnych dostawców, otrzymanie produktów, które nie będą spełniały wymagań lub też uniemożliwią w przyszłości realizację wyznaczonych celów przez instytucje państwowe<sup>144</sup>.

W związku z budową efektywnego systemu e-administracji źródłem nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym może być stosowanie przez zamawiających niejasnych kryteriów wyboru i sposobu wyłaniania firm, które mają zrealizować projekty informatyczne. Często zamawiający nadużywają procedur niekonkurencyjnych, dzielą zamówienia publiczne, opisują przedmiot zamówienia za pomocą cech szczegółowych ograniczających konkurencyjność<sup>145</sup>. Z uwagi na wysokospecjalistyczną wiedzę, jaka wymagana jest w procesie informatyzacji administracji publicznej, może mieć miejsce wpływanie przez przedstawicieli firm na zamawiającego, a zatem podmiot dysponujący pieniędzmi pochodzącymi z budżetu państwa, podczas nieformalnych kontaktów na realizowane zamówienia przyszłe umowy dotyczące samych systemów informatycznych, a także późniejszego ich nadzorowania<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Rozpoznane mechanizmy korupcjogenne*.

<sup>144</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury*. CBA identyfikuje ponadto kolejny czynnik mogący sprzyjać powstaniu korupcji w obszarze infrastruktury. Rozbudowa i modernizacja większości obiektów infrastruktury kolejowej i drogowej finansowana jest ze środków budżetowych, przy wsparciu pieniędzy pochodzących z funduszy unijnych. W ocenie CBA istotnym problemem jest opóźnienie znacznej części projektów infrastrukturalnych realizowanych przy udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej. Zakłada się, że potrzeba dotrzymania terminów zakończenia prac będzie skłaniać wykonawców robót do podejmowania działań zmierzających do korumpowania urzędników państwowych, a w szczególności osób odpowiedzialnych za dozór techniczny i odbiór inwestycji. Nieterminowe zakończenie prac skutkuje bowiem cofnięciem pomocy unijnej, a zatem utratą źródła finansowania inwestycji (*vide*: Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne...*, s. 15).

<sup>145</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Informatyzacja administracji publicznej*.

<sup>146</sup> Proces informatyzacji administracji ma charakter ciągły. Podlegają mu wszystkie instytucje państwowe finansowane ze środków publicznych, niezależnie od obszaru realizowanej działalności. Wymóg z informatyzowania administracji publicznej, jak wywodzi CBA na podstawie analizy przeprowadzonych

W obszarze energetyki działalność korupcyjna może być powiązana z lobbieniem prowadzonym niezgodnie z prawem, nielegalnymi działaniami dotyczącymi udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin energetycznych (ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel brunatny) oraz wydawaniem decyzji o lokalizacji dla mających powstać farm wiatrowych, jak również uzyskiwaniem od firm energetycznych zgody na przyłączenie farm do sieci energetycznej kraju<sup>147</sup>.

Z Programu i Raportu jednoznacznie wynika, że obszarem szczególnie narażonym na korupcję jest obronność państwa. Sektor ten jest zagrożony występowaniem przyczyn korupcji o charakterze wtórnym i wewnętrznym, które związane są z działaniami osób funkcjonujących w jego obszarze. Zauważalna jest pogłębiająca się tendencja do limitowania dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach przetargowych, czego przejawem jest obejmowanie dokumentacji przetargowej ochroną na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Korupcję w sektorze obronności potęgować będzie także znaczna wartość zamówienia publicznego oraz jego specjalistyczny charakter<sup>148</sup>. Istotnym problemem pozostają rozwiązania dotyczące planowania potrzeb oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego poprzez takie formułowane planów, aby wymagały one korekt, które stwarzają dodatkowe możliwości dla zaistnienia korupcji (np. nieprawidłowości mogą dotyczyć parametrów kupowanego sprzętu i uzbrojenia, jak np. wydawania zgód na obniżanie wymogów, czynności związanych z odbiorem, testów, badań oraz kontroli sprzętu). Korupcja może pojawić się także w kontekście niedozwolonego handlu informacjami strategicznymi albo wiązać się z brakiem zabezpieczania na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub kodów źródłowych produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym i finansowanym z budżetu państwa<sup>149</sup>.

---

śledztw antykorupcyjnych, stała się okazją dla nieuczciwych przedsiębiorców i urzędników do podporządkowania tej strefy życia publicznego interesom prywatnym. To właśnie w kontaktach między tymi podmiotami najczęściej dochodzi do naruszeń. Sprzyja temu liczba projektów i nieefektywny nadzór. W wyniku korupcji nie wygrywają podmioty najbardziej innowacyjne oraz atrakcyjne cenowo, ale te, które posiadają lepszy, nieformalny dostęp do przedstawicieli władz publicznych (*vide*: Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne...*, s. 18).

<sup>147</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Energetyka*.

<sup>148</sup> W obszarze obronności, oprócz typowych zagrożeń korupcyjnych, na jakie narażona jest administracja publiczna i działanie jej instytucji, istnieje wiele zagrożeń wynikających ze specyfiki tej dziedziny. Ograniczenia dla wolnego rynku w sektorze obronności będą zawsze dużo większe niż w mniej strategicznych dla państwa obszarach. W szczególności zamówienia realizowane na potrzeby resortu obrony narodowej obarczone są szczególnym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości. Wynika to z ograniczonej, z uwagi na wymogi związane z obronnością państwa oraz ochroną informacji niejawnych, transparentności postępowań, znacznej wartości zamówień oraz wysoce specjalistycznego charakteru zamówień, co utrudnia identyfikację zagrożeń (*vide*: Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne...*, s. 30).

<sup>149</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Obronność*.

W obszarze wykorzystania środków unijnych za czynniki sprzyjające korupcji uważa się zarówno nierzetelne postawy urzędników, jak i nieuczciwych beneficjentów świadczeń. Gospodarowanie środkami unijnymi, z uwagi na to, że dotyczy niemalże wszystkich obszarów gospodarki i życia publicznego, generuje – zdaniem twórców Programu – zróżnicowane mechanizmy i zagrożenia korupcyjne<sup>150</sup>. Mechanizmy korupcyjne mogą polegać na wyłudzeniu dofinansowania za wiedzą i przyzwoleniem urzędników, a czasami przy ich aktywnym udziale. Konsekwencją tego stanu może być wydawanie wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego decyzji administracyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia złego przygotowania merytorycznego urzędników, którzy często muszą podejmować decyzje na podstawie niejasnych procedur<sup>151</sup>.

Twórcy Programu zwracają także uwagę na problem korupcji w ochronie zdrowia finansowanej z budżetu państwa. Czynnikiem korupcjogennym w państwowej opiece zdrowotnej są nieprawidłowości związane z dystrybucją środków publicznych przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia na kontraktację usług medycznych, refundację leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych. Ponadto alarmująca jest możliwość wystąpienia ryzyka związanego z nieformalnym oddziaływaniem na proces legislacyjny w obszarze ochrony zdrowia i polityki lekowej państwa, nielegalny wpływ na procedurę rejestracji leków<sup>152</sup>.

W obszarze ochrony środowiska wyodrębnia się istotne zagrożenia korupcyjne niesie „koncesjonowanie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż (wpływ powiązań lokalnych władz i przedsiębiorców na jego przebieg), postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, sprzedaż zbędnych z punktu widzenia

---

<sup>150</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Gospodarowanie środkami unijnymi*.

<sup>151</sup> Obszarem zagrożonym korupcją, ściśle powiązany z działaniami administracji publicznej, jest wydatkowanie funduszy unijnych. Środki unijne występują we wszystkich sektorach gospodarki i życia publicznego, a ich beneficjentem są m.in. instytucje państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i osoby fizyczne. Ze względu na ich wysokość oraz znaczenie dla finansów publicznych należy uznać ten obszar za wysoce narażony na wystąpienie zagrożeń korupcyjnych. Projekty publiczne realizowane ze środków wspólnotowych pochłaniają ogromne środki finansowe. Ponadto ich wydatkowanie jest znacznym obciążeniem dla budżetu państwa lub samorządu terytorialnego. Projekty finansowane w funduszy unijnych angażują znaczne środki, a nadto państwo bądź samorząd ponosi ryzyko w związku z nierzetelnym wydatkowaniem funduszy, czego skutkiem może być zwrot dofinansowania. Zwraca się uwagę na możliwe działania korupcyjne na etapie realizacji inwestycji samorządowych o znacznej wartości, finansowanych ze źródeł własnych i współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy unijnych. Większość projektów dotyczy inwestycji infrastrukturalnych i użyteczności publicznej, związanych z budową dróg, linii tramwajowych, lokalnych zakładów energetycznych czy zakładów utylizacji odpadów komunalnych (*vide*: Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne...*, s. 23-24).

<sup>152</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Ochrona zdrowia*.

Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe fragmentów lasów i innych nieruchomości oraz sprzedaż drewna prowadzona przez Lasy Państwowe<sup>153</sup>.

Obszarem życia publicznego zagrożonym korupcją są zamówienia publiczne, które obejmują wszystkie jednostki sektora publicznego dokonujące zakupu towarów i usług oraz realizują inwestycje. W ramach zamówienia publicznego dochodzi do wielu nadużyć, które sprzyjają powstaniu korupcji. Polegają one na niestosowaniu lub obchodzeniu przepisów prawa zamówień publicznych<sup>154</sup>, manipulowaniu kryteriami dokonywania oceny ofert, nieodpowiednim dokumentowaniu prowadzonych postępowań, udzielaniu zamówień nierzetelnym wykonawcom<sup>155</sup>.

Korupcja jest zjawiskiem społecznym wzbudzającym w Polsce zainteresowanie. Badania społeczne prowadzone przez firmy audytorskie wskazują, iż wśród Polaków występuje przeświadczenie o powszechności tego zjawiska. Społeczne uwarunkowania korupcji mają charakter polityczny, instytucjonalny, ekonomiczny i kulturowy. Przesądza to jednoznacznie o tym, iż to negatywne zjawisko dotyka wielu aspektów życia Polaków. Utrwalone w społeczeństwie zwyczaje korupcyjne są czynnikiem niszczącym struktury państwowe. W sytuacjach skrajnych dochodzi do powstania rozbudowanego systemu przestępczych zachowań i zależności. Jednocześnie, jak można wywnioskować z przeprowadzonych badań społecznych oraz naukowych, panuje przekonanie o tym, że korupcja w Polsce występuje głównie w sektorze publicznym i związana jest nieodłącznie z funkcjonowaniem administracji publicznej. Paradoksalnie ta dysfunkcja życia społecznego łączona jest z obszarem władzy państwowej i aktywnością państwa, wyrażającą się w procesie administrowania publicznego, którego jednym z zadań powinno być zapobieganie korupcji. Zjawisko to jest o tyle niebezpieczne, że osłabia autorytet władz państwowych, wprowadza nieufność społeczną wobec organów administracyjnych i negatywnie wpływa na poszanowanie prawa.

Problemy korupcyjne w administracji należą do grupy zjawisk patologicznych, stanowiących następstwo dysfunkcji w funkcjonowaniu systemu politycznego oraz jego otoczenia. Zarówno wśród ogólnych, jak i szczegółowych przyczyn występowania korupcji w polskiej administracji publicznej można wyróżnić te o charakterze pierwotnym oraz wtórnym. Wśród pierwotnych czynników szczególną uwagę zwraca się na brak regulacji prawnych w zakresie uregulowania eliminacji konfliktu interesów w związku

---

<sup>153</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Ochrona środowiska*.

<sup>154</sup> Przykładem niestosowania lub obchodzenia przepisów prawa zamówień publicznych jest wadliwe przeprowadzanie procedury udzielania zamówień publicznych, brak sprecyzowanej koncepcji lub celu realizacji zamówienia publicznego, brak rzetelnego planowania zamówień publicznych, wadliwe sporządzanie dokumentów, niewłaściwe opracowywanie umów, nadużywanie trybów nieprzetargowych.

<sup>155</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją. Zamówienia publiczne*.

z wykonywaniem pracy przez funkcjonariusza publicznego, utrzymywanie zróżnicowanych procedur dotyczących jednego stanu prawnego, brak spójności w stosowaniu podstawowych pojęć oraz łamanie zasad prawidłowej legislacji<sup>156</sup>. Głównym jednak nośnikiem korupcji w administracji publicznej, a zatem przyczyną jej występowania, jest człowiek – urzędnik, funkcjonariusz publiczny, który przez swoje postępowanie dopuszcza do zaistnienia procederu korupcyjnego. Obok nieodpowiedniego wykształcenia do zakresu sprawowanej funkcji i złego przygotowania merytorycznego, wśród wtórnych czynników korupcji kwalifikowanych jako czynnik ludzki, zarówno Twórcy Raportu i Programu oraz przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zaliczyli: nierzetelność i nieuczciwość urzędników podyktowaną chęcią szybkiego zysku, występowanie konfliktu interesów oraz osobiste powiązania urzędników z klientami administracji bądź nawiązywanie z nimi pozasłużbowych relacji, kumulowanie uprawnień w ręku jednego urzędnika polegające na nadmiernym skupianiu uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości.

Znajomość przyczyn występowania korupcji w administracji publicznej służy podjęciu zróżnicowanych działań mających na celu ograniczenie skali występowania tego zjawiska. Zapobieganie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale przede wszystkim prewencja i profilaktyka. Efektywna walka z tą patologią wymaga w pierwszej kolejności zdiagnozowania warunków sprzyjających jej występowaniu, a następnie wdrożeniu rozwiązań prawnych zmierzających do wyeliminowania jej źródeł. Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji wymagają podejścia systemowego. Jest to bowiem zjawisko społeczne, którego ograniczyć nie jest w stanie jedna, nawet najsprawniej działająca instytucja. Zasadne jest zwiększenie udziału norm prawa cywilnego i administracyjnego w walce ze zjawiskiem korupcji wobec niewystarczających narzędzi o charakterze punitywnym. W tym kontekście duże znaczenie ma wdrożenie odpowiednich działań pozwalających na identyfikację zagrożeń korupcyjnych w administracji publicznej oraz monitorowanie kierunków ewolucji korupcji w obszarze tego sektora. Korupcja jest patologią, a nie standardem demokratycznego państwa, a zatem celem wspólnym wszystkich organów władzy publicznej powinno być jej stałe ograniczanie, szczególnie w obszarze administracji publicznej.

---

<sup>156</sup> Do najczęstszych mechanizmów korupcyjnych twórcy Programu, czyli Centralne Biuro Antykorupcyjne, zaliczyli także czynniki o charakterze pierwotnym. Są to nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, polegające na naruszaniu obowiązujących procedur legislacyjnych poprzez dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych, wydawaniu aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem, pozostawianiu luk i niejednoznaczności, co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów, niespójnym nowelizowaniom ustaw, nadregulacji (*vide*: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Rozpoznane mechanizmy korupcyjne*).

## ROZDZIAŁ IV

# Pojęcie funkcjonariusza administracji publicznej

### 1. Pojęcie funkcjonariusza publicznego

Funkcjonariusz publiczny, w ogólnym rozumieniu tego pojęcia, to osoba, która została upoważniona przez państwo do kooperowania w zakresie realizowania spraw publicznych. Jednocześnie, w związku wykonywaniem powierzonych funkcjonariuszowi zadań, obciąża go obowiązek posłuszeństwa względem państwa<sup>157</sup>. Funkcjonariusze publiczni reprezentują państwo, które w relacji z obywatelem lub podmiotem spoza aparatu państwowego występuje jako władza publiczna. W związku ze sprawowaną funkcją wyposażeni są oni we władztwo państwowe nadane im z mocy ustawy lub innego aktu uprawnionego organu państwowego, a ich czynności mają charakter zwierzchni<sup>158</sup>. Mimo upływu przeszło 70 lat na aktualności nie straciła definicja funkcjonariusza zaproponowana przez S. Śliwińskiego. Jego zdaniem jest to „osoba pozostająca w służbie państwa lub samorządu terytorialnego, pełniąca czynności w zakresie administracji państwowej lub samorządowej, w imieniu Państwa lub samorządu, jest ramieniem, za pomocą którego Państwo (samorząd) działa na zewnątrz, tj. w stosunku do obywateli i ów organ może też działać w stosunku do samego Państwa (samorządu) jako podmiotu szczególnych praw publicznych lub prywatnych”<sup>159</sup>.

Tym samym jednym z charakterystycznych przymiotów właściwych funkcjonariuszom publicznym jest posiadanie określonego, władczego zakresu uprawnień, odpowiadającego za kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej, skierowanych zewnątrz.

---

<sup>157</sup> F. Bossowski, *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniechania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, Drukarnia Jakubowskiego i sp., Lwów 1912, s. 7.

<sup>158</sup> H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Zakład Administracji Państwowej, Warszawa 1973, s. 17.

<sup>159</sup> S. Śliwiński, *Prawo karne materialne*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1946, s. 35. Jest to definicja urzędnika. Termin funkcjonariusz publiczny pojawił się po raz pierwszy w Kodeksie karnym z 1969 r. w art. 120 § 11. Przedtem w Kodeksie karnym z 1932 r. osoby, których funkcje miały charakter bardzo doniosły społecznie, co z kolei wiązało się z koniecznością zapewnienia im szczególnej ochrony prawnej oraz z koniecznością ustanowienia wobec nich szczególnej odpowiedzialności karnej ze względu na zaufanie społeczne, z którego korzystali przy wykonywaniu funkcji, nazywane były urzędnikami w kodeksie karnym z 1932 r. Tym samym definicja urzędnika S. Śliwińskiego, po wprowadzeniu zmian w terminologii, odnosi się do pojęcia funkcjonariusza publicznego.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że funkcjonariusz publiczny powołany jest do sprawowania służby publicznej, przez którą należy rozumieć działanie w imieniu i na rzecz związku publiczno-prawnego, polegające na wykonywaniu przez funkcjonariusza właściwych dla niego zadań przypisanych organom administracji publicznej<sup>160</sup>. Swoim działaniem grupa ta ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wszelkich instytucji wchodzących w skład organizacji państwowej. Funkcjonariuszem publicznym jest zatem osoba znajdująca się w służbie państwa w celu spełniania jego określonych, trwałych funkcji. Jak zauważa A. Molińska, „pozycja ustrojowa funkcjonariuszy publicznych jest specyficzna. Zostali oni bowiem powołani do pełnienia funkcji państwa, działają w jego imieniu, a ustawodawca przypisał im wiele istotnych kompetencji zorientowanych na realizację interesu publicznego. Sfery działalności funkcjonariuszy są zróżnicowane i obejmują np. bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości czy administrację (samorządową i rządową). Wydaje się, że aktualność zachował pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w 1989 r., że «funkcje sprawowane przez funkcjonariuszy publicznych mają charakter bardziej doniosły społecznie, wymagają szczególnej ochrony i szczególnej odpowiedzialności karnej ze względu na zaufanie społeczne, jakim darzy się osoby je wykonujące»<sup>161</sup>.

Funkcjonariusz publiczny jest depozytariuszem władzy publicznej (rządowej i samorządowej), przez co realizuje zadania uznane za obowiązkowe dla państwa. Zadania pełnione przez funkcjonariusza publicznego oraz zakres jego obowiązków i uprawnień pozostają w ścisłym związku z pełnioną przez niego funkcją i mają swoje główne źródło w ustawie<sup>162</sup>. Funkcjonariusz publiczny to zatem osoba, która na podstawie stosownego upoważnienia pochodzącego z nadania władzy publicznej, jako piastun organu tej władzy, powołana jest do działania po to, aby realizować zadania i cele państwa, przy czym nie są istotne ani podstawa prawna, na podstawie której doszło do objęcia funkcji (umowa o pracę, wybór, mianowanie), ani kwalifikacje funkcjonariusza<sup>163</sup>.

W polskim porządku prawnym występują dwie zasadnicze definicje pojęcia funkcjonariusz publiczny, przy czym wyjaśnić należy, że obowiązujące akty prawne albo zawierają definicję legalną pojęcia funkcjonariusza publicznego, która została zaprojektowana na potrzeby danego aktu, bądź posługują się nim, odsyłając jednocześnie do ustaw, które je definiują. Są też takie regulacje, które posługują się pojęciem funkcjonariusza

---

<sup>160</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946, s. 88.

<sup>161</sup> A. Molińska, *Kontrowersje wokół pojęcia funkcjonariusza publicznego w polskim prawie karnym*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 10, s. 73-85, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/kontrowersje-wokol-pojecia-funkcjonariusza-publicznego-w-polskim-prawie-karnym> [dostęp: 22.05.2017].

<sup>162</sup> O. Cayala, *L'inexprimable nature de l'agent public*, „Enquête” 1999, vol. 7, s. 75-96.

<sup>163</sup> W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz i orzecznictwo*, t. III, nakładem Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1922, s. 448-450.



publicznego, niemniej jednak nie definiują go ani nie odsyłają do innych przepisów zawierających stosowną definicję. Wszędzie tam, gdzie przepisy prawa nie definiują pojęcia funkcjonariusza publicznego, należy uznać, że chodzi o podmiot wykonujący powierzone funkcje publiczne<sup>164</sup>.

Pierwsza z definicji legalnych funkcjonariusza publicznego występuje w ustawie karnej materialnej, tj. w art. 115 § 13 k.k., a druga w administracyjnym prawie materialnym, czyli w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>165</sup> w art. 2 ust. 1 pkt 1<sup>166</sup>.

Zgodnie z definicją zawartą w słowniczku wyrażeń ustawowych – art. 115 § 13 k.k. – funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) poseł, senator, radny,
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego,
- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
- 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,
- 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,

<sup>164</sup> A. Bielska-Brodziak, J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, A. Wołowicz, Komentarz do art. 2, teza nr 1–10, [w:] A. Bielska-Brodziak (red. nauk.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, el./LEX.

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169 t. j.), dalej: u.o.m.f.p.

<sup>166</sup> Definicja legalna pojęcia „funkcjonariusz” została zawarta także w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2349 t. j.), zgodnie z którym przez funkcjonariusza należy rozumieć: policjanta, funkcjonariusza Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, strażaka Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariusza Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zauważyć jednak należy, że osoby zaliczone do funkcjonariuszy na gruncie przywołanej ustawy wpisują się do zakresu definicji funkcjonariusza publicznego, o których mowa w kodeksie karnym lub u.o.m.f.p. Odwoływanie się do tej definicji ustawowej stanowiłoby jedynie powtórzenie kwestii, do których odwołuje się autor w drodze analizy pojęcia na podstawie dwóch wybranych, wiodących definicji legalnych.

- 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
- 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie,
- 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Katalog funkcjonariuszy publicznych zawarty w art. 115 § 13 k.k. ma charakter zamknięty i wyczerpujący, a zatem jest definicją zakresowo pełną. Oznacza to, że osoba nie należąca do żadnej z grup wskazanych w art. 115 § 13 k.k. nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu kodeksu karnego, nawet jeżeli przepisy szczególne zapewniały jej taką ochronę prawną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych<sup>167</sup>. „Określenie katalogu osób uznawanych na gruncie k.k. za funkcjonariuszy publicznych nastąpiło przy użyciu różnych metod. Mamy tu do czynienia z posłużeniem się nazwą określonego organu, wskazaniem pełnionej funkcji lub wykonywanego zawodu czy też w końcu określeniem organu władzy lub instytucji publicznej, w którym dana osoba wykonuje zadania publiczne”<sup>168</sup>. Pojęcie funkcjonariusza publicznego określa w poszczególnych typach ustawowych czynów zabronionych, w tym przestępstw o charakterze korupcyjnym, podmiot lub przedmiot czynu, stosownie do kierunku zamachu na działalność instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

Artykuł 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. pod pojęciem funkcjonariusza publicznego nakazuje rozumieć osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Definicja ustawowa funkcjonariusza publicznego jest pełna. Oznacza to, że za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu tych przepisów nie może być uznana osoba, która nie należy do żadnej kategorii osób w tych przepisach wymienionych. To pojęcie funkcjonariusza publicznego obejmuje dwie kategorie osób. Przyjmuje się, że „pojęcie funkcjonariusza publicznego w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa zostało zbudowane w oparciu o dwa elementy:

- 1) osobowy – funkcjonariuszem jest osoba:
  - a) działająca w charakterze organu administracji publicznej,
  - b) działająca z upoważnienia organu administracji publicznej,

---

<sup>167</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, LEX nr 45476.

<sup>168</sup> T. Oczkowski, Komentarz do art. 115 k.k., teza nr 2, [w:] V. Konarska-Wrzošek (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, el./LEX.

- c) działająca jako członek kolegiального organu administracji publicznej,
  - d) wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej;
- 2) funkcjonalny – funkcjonariuszem jest osoba biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ”<sup>169</sup>.

Elementem niezbędnym do uznania wskazanych osób za funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu ustawy jest przypisanie im udziału w prowadzeniu sprawy, rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ administracji publicznej.

Zakresy pojęcia funkcjonariusz publicznym, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, wyrażone na gruncie art. 115 § 3 k.k. i art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. nie pokrywają się<sup>170</sup>.

Wynika to z faktu, że obie definicje zostały zaprojektowane w różnych celach, przy czym występowanie tak dalece idących rozbieżności jest, zdaniem A. Matana, bardzo trudne do uzasadnienia. Ustawodawca, wprowadzając zakresowo szeroką definicję funkcjonariusza publicznego w kodeksie karnym, dążył do zapewnienia ochrony prawnej osobom realizującym zadania publiczne o charakterze władczym, a także do

<sup>169</sup> J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, A. Wołowicz, [w:] A. Bielska-Brodziak (red. nauk.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 56. Inny, dychotomiczny podział funkcjonariuszy proponuje B. Rakoczy, który stwierdza, że „podstawowe znaczenie wydaje się mieć podział na tych funkcjonariuszy, którzy działają w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej. Z kolei drugą grupę stanowią funkcjonariusze publiczni będący osobami wykonującymi w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, które brały udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ” (vide: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, komentarz do art. 2, teza nr 3, el./LEX).

<sup>170</sup> „Prawodawca w art. 115 § 13 k.k. określił podmioty należące do kręgu funkcjonariuszy publicznych trzema różnymi metodami: bądź wprost wymienił osoby, których status prawny określają przepisy prawa (np. Prezydent RP, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, komornik, kurator sądowy, osoba pełniąca czynną służbę wojskową), bądź określił rodzaj działalności osoby (np. osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych), bądź wskazał organ, w którym dana osoba jest zatrudniona (np. osoby będące pracownikami administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe, osoby będące pracownikami organu kontroli państwowej lub samorządu terytorialnego, osoby zajmujące stanowiska kierownicze w innej instytucji państwowej). Analiza redakcji art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. pozwala stwierdzić, że prawodawca, konstruując definicję legalną zawartą w tym przepisie posłużył się częściowo drugą z wymienionych metod, określając rodzaj działalności osoby zaliczanej do kręgu funkcjonariuszy publicznych (osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej), a częściowo trzecią metodą – wskazując organ, w którym osoba jest zatrudniona oraz podstawę prawną zatrudnienia (osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej). Dodatkowo wyraźnie podkreślono w przepisie warunek, że chodzi o osoby biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ” (vide: A. Bielska-Brodziak *et al.*, *op. cit.*, teza nr 3).

możliwie precyzyjnego ustalenia kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność karną w sytuacji popełnienia przez nich czynów przestępczych. Z kolei pojęcie funkcjonariusza publicznego zdefiniowane w u.o.m.f.p. ma służyć wyłącznie ustaleniu kręgu osób odpowiedzialnych majątkowo na podstawie przepisów tej ustawy<sup>171</sup>.

Ustawodawca, wprowadzając definicję funkcjonariusza publicznego w u.o.m.f.p., zignorował obowiązujące w obrocie prawnym karnistyczne znaczenie tego pojęcia<sup>172</sup>, co może wywoływać mylne przekonanie o tym, iż ustawa administracyjna materialna odnosi się do wszystkich funkcjonariuszy, o których mowa w art. 115 § 13 k.k. „Tymczasem kolejne przepisy u.o.m.f.p. wyraźnie zawężają zakres zastosowania ustawy jedynie do kręgu osób biorących udział w procedurze wydawania aktu administracyjnego”<sup>173</sup>.

Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto definicję funkcjonariusza publicznego zawartą w art. 115 § 13 k.k. Mimo że zawarta w ustawie karnej definicja nie została zaprojektowana na potrzeby prawa administracyjnego, to jednak pozwala ona na wyróżnienie poszczególnych grup funkcjonariuszy publicznych i ich zróżnicowanie dla potrzeb badawczych. Definicja funkcjonariusza publicznego zaproponowana w ustawie administracyjnej materialnej, mimo że obejmuje wyłącznie funkcjonariuszy wykonujących funkcje w ramach administracji publicznej, nie pozwala w sposób w miarę szczegółowy, a jednocześnie usystematyzowany wyodrębnić grup podmiotów, w odniesieniu do których weryfikacji poddane byłyby przepisy o charakterze prewencyjnym korupcji.

W ocenie A. Bielskiej-Brodziak stosunkowo łatwo można by wyodrębnić kilka grup zawodowych urzędników o statusie funkcjonariuszy publicznych. Na to zapewne

---

<sup>171</sup> A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 79-80. W poselskim projekcie do u.o.m.f.p. nie wyjaśniono, dlaczego na potrzeby ustawy administracyjnej materialnej zdecydowano się na wprowadzenie odmiennej definicji funkcjonariusza publicznego od tej uregulowanej w art. 115 § 13 k.k. Ponadto w uzasadnieniu tego projektu projektodawca zamiennie posługuje się pojęciem urzędnika i funkcjonariusza publicznego, co świadczy o braku konsekwencji terminologicznej oraz nierozróżnianiu zakresu obu pojęć (*vide: Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, druk nr 1407 z dnia 07.10.2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1407>, dostęp: 07.01.2018).

<sup>172</sup> Takie działanie prawodawcy jest sprzeczne z zasadami techniki legislacyjnej i wprowadza jedynie chaos pojęciowy. Zgodnie bowiem z § 9 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 t. j.) w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Reguła ta jest elementem zasady konsekwencji terminologicznej w obrębie tego samego języka prawnego. Jednocześnie należy pamiętać, że sama zasada konsekwencji terminologicznej służy realizacji tak ważnych zasad, jak zasada komunikatywności, zasada precyzji czy zasada adekwatności przepisów prawnych (*vide: G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, teza nr 1-6, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, el./LEX).

<sup>173</sup> M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne*, [w:] M. Błachucki, T. Górzynska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2012, s. 50.

ma wpływ fakt, że grupy te objęte są osobnymi ustawami regulującymi ich status i zadania w zakresie administracji publicznej, stanowiącymi jednocześnie pragmatyki służbowe właściwe danej grupie. Ustalenie wszystkich pozostałych osób, o których mowa w definicji z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p., jest jednak znacznie utrudnione<sup>174</sup>. Mowa tu o osobach działających w charakterze organu administracji publicznej, osobach działających z upoważnienia organu administracji publicznej, członkach kolegialnych organów administracji publicznej powołanych do rozstrzygania spraw w pierwszej i w drugiej instancji oraz osobach wykonujących w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez ten organ<sup>175</sup>. Może to być zatem *de facto* każdy pracownik zaangażowany w rozstrzygnięcie danej sprawy. Ustawa ma bowiem zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych w organach administracji publicznej, które ze względu na posiadane uprawnienia wykonują władzę publiczną, dokonują wiążących rozstrzygnięć administracyjnych oraz mają wpływ na ich treść.

Ponadto, mając na uwadze fakt, że część zjawisk o charakterze korupcyjnym została zdefiniowana na gruncie prawa karnego (np. łapownictwo czynne i bierne, płaćna protekcja, powoływanie się na wpływy) i tam spenalizowana, a część przestępstw korupcyjnych została zindywidualizowana w ten sposób, że sprawcą czynu bądź osobą biorącą czynny udział w transakcji korupcyjnej może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny, zasadne jest posłużeniem się definicją funkcjonariusza publicznego z art. 115 § 13 k.k.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Do grupy urzędników, którym można przypisać status funkcjonariusza publicznego autorka zalicza m.in. pracowników urzędów państwowych, pracowników urzędów skarbowych i izb skarbowych, członków korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych oraz członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz pracownicy biur samorządowych kolegiów odwoławczych (*vide*: A. Bielska-Brodziak *et al.*, *op. cit.*, teza nr 8).

<sup>175</sup> „W ustawie z 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa użyto nie do końca precyzyjnego określenia «biorące udział w prowadzeniu sprawy», ale bez wątplenia istotny jest tylko taki udział w sprawie, który polega na realnym wpływie na wydanie i treść decyzji (postanowienia). Ustawa dotyczy bowiem jedynie odpowiedzialności za zawinione uchybienia w procesie wydawania tych właśnie aktów. Osoby biorące udział w prowadzeniu sprawy, lecz których zadania nie dotyczą tworzenia czy kształtowania treści decyzji (postanowienia), nie są objęte ustawą” (*vide*: S. Płażek, *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 10, s. 5-17, teza nr 1, el./LEX).

<sup>176</sup> Autorka pracy zdecydowała się na stosowanie definicji funkcjonariusza publicznego zawartej w kodeksie karnym również z uwagi na powszechną krytykę definicji funkcjonariusza publicznego zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. Jak zauważa M. Błachucki, wprowadzając ustawą administracyjną materialną definicję funkcjonariusza publicznego, doprowadzono do zignorowania istniejącego już pojęcia, które było zdefiniowane w kodeksie karnym. Jednocześnie zauważyć należy, że za wprowadzeniem nowego znaczenia dla pojęcia funkcjonariusza publicznego nie przemawiały żadne przekonujące argumenty. „Można się domyślać, że za nową – zawężoną w stosunku do k.k. – definicją funkcjonariusza publicznego przemawiały względy oportunistyczne i chęć wyłączenia szerokiego kręgu osób uczestniczących w wykonywaniu władzy publicznej spod zakresu obowiązywania u.o.m.f.p.” (*vide*: M. Błachucki, *op. cit.*, s. 61-62).

## 2. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcje publiczne

Zawarta w u.CBA definicja korupcji (art. 1 ust. 3a pkt 1-4), jak również część stypizowanych w kodeksie karnym przestępstw korupcyjnych w sektorze publicznym lub na styku sektora publicznego z prywatnym (art. 228 k.k., art. 229 k.k.), jako podmiot tego przestępstwa lub osobę biorącą udział w transakcji korupcyjnej wymieniają osobę pełniącą funkcje publiczne<sup>177</sup>. Pojęcia funkcjonariusza publicznego a osoby pełniącej funkcje publiczne nie są jednak tożsame i nie można używać ich zamiennie. Ma to szczególne znaczenie w kontekście tematu i zawartości przedmiotowej pracy.

Pełną definicję zakresową osoby pełniącej funkcje publiczne zawiera art. 115 § 19 k.k., zgodnie z którym jest nią funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego<sup>178</sup>, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową<sup>179</sup>.

Już samo zestawienie definicji zawartych w art. 115 § 13 k.k. i 115 § 19 k.k. prowadzi do wniosku, że każdy funkcjonariusz publiczny jest osobą pełniącą funkcje publiczne, natomiast nie każda osoba pełniąca funkcje publiczne jest funkcjonariuszem publicznym.

Ustawodawca, definiując pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne, wyszedł poza krąg podmiotów tradycyjnie łączonych z realizacją funkcji władczych państwa, wykraczając poza ramy klasycznej działalności urzędniczej, utożsamianej z działalnością funkcjonariuszy publicznych. Mowa tu o podmiotach, które uplasowane są poza strukturą organizacyjną państwa i samorządu terytorialnego, a które w wyniku prywatyzacji

<sup>177</sup> Znamiona przestępstwa urzędniczego z art. 231 k.k., inaczej niż we wskazanych w tekście artykułach kodeksu karnego i ustawy, wypełnia wyłącznie czyn funkcjonariusza publicznego, a nie osoby pełniącej funkcje publiczne. Również w przypadku przestępstwa fałszu intelektualnego, o którym mowa w art. 271 § 3 k.k., jego sprawcą może być m.in. funkcjonariusz publiczny.

<sup>178</sup> „Gdy chodzi o członka organu samorządowego, należy przyjąć, że będzie nim członek każdego samorządu utworzonego na podstawie ustawy. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 17 Konstytucji RP w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony oraz inne rodzaje samorządu. Zasadne jest przyjęcie, że terminem tym należy objąć członka każdego organu danego samorządu, a nie tylko organu wykonawczego” (vide: M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, Komentarz do art. 115, teza nr 3, [w:] M. Mozgawa (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz, aktualizowany*, 2017, el./LEX).

<sup>179</sup> Wprowadzenie w drodze nowelizacji z dnia 13 czerwca 2003 r. do kodeksu definicji legalnej osoby pełniącej funkcję publiczną podyktowane było koniecznością zrealizowania międzynarodowych i unijnych standardów, które Polska zobowiązana była zastosować w walce z korupcją. Dotyczyło to objęcia penalizacją aktów sprzedajności dokonywanych przez urzędników innych państw czy też urzędników organów Unii Europejskiej, co wynikało z Konwencji OECD, Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, Prawnokarnej Konwencji Rady Europy oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

zadań publicznych uzyskały w ograniczonym zakresie kompetencje do wykonywania w ramach swojej działalności zleconych funkcji administracji publicznej<sup>180</sup>. Redukcja zadań administracji publicznej polegająca na przekazaniu części z nich podmiotom prywatnym, samorządom zawodowym, organizacjom społecznym, sprawiło, że dysponenti funkcji zleconych uzyskali uprawnienie do kształtowania sytuacji prawnej jednostek oraz możliwość udziału w procesie redystrybucji środków publicznych. W konsekwencji podmioty te zostały upoważnione do wykonywania zadań z zakresu imperium organów władzy publicznej, działając w imieniu państwa i na podstawie obowiązujących przepisów prawa publicznego. W tym zakresie ich działalność nie różni się od działalności funkcjonariuszy publicznych wykonujących funkcje w ramach struktury administracji rządowej i samorządowej. Nie powinno zatem dziwić, że państwo, zlecając zadania z zakresu administracji publicznej podmiotom zewnętrznym, poza wprowadzeniem szczegółowych procedur, w ramach których dysponent funkcji podejmuje realizację zleconych czynności, w tym nadzoru, angażuje również prawo karne jako instrument prewencyjny i represyjny wobec potencjalnych oraz realnych sprawców nadużyć powierzonej funkcji<sup>181</sup>. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 115 § 19 k.k., funkcję publiczną mogą pełnić także osoby spoza struktury organizacyjnej instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, które do tego nie wykonują żadnych zleconych zadań właściwych dla administracji publicznej.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że pojęcie funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcje publiczne nie są tożsame. Cechą wspólną dla funkcjonariuszy publicznych jest przejawiająca się w różnym stopniu w zakresie ich praw i obowiązków sfera władzy, składająca się na istotę funkcji sprawowanej w administracji państwowej czy wymiarze sprawiedliwości. Jest to szczególnego rodzaju kategoria podmiotowa, której specyfika wyraża się w uzależnieniu od politycznej treści i formy organizacji państwowej<sup>182</sup>. Funkcjonariusze publiczni nie tylko wykonują zadania o znaczeniu publicznym, ale również

---

<sup>180</sup> W orzecznictwie za osobę pełniącą funkcję publiczną uznano między innymi: diagnostę uprawnionego do wpisywania w dowodzie rejestracyjnym pojazdu terminu kolejnego badania technicznego (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1999 r. wydany w sprawie o sygn. akt II KKN 346/97, LEX nr 38880), prezesa zarządu spółdzielni mieszkaniowej w zakresie dysponowania środkami publicznymi (*vide*: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2002 r. wydana w sprawie I KZP 35/01, LEX nr 54415), osobę dokonującą z upoważnienia przewoźnika kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu w środkach komunikacji publicznej (*vide*: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r. wydane w sprawie o sygn. akt IV KK 265/02, LEX nr 83429), bankowca (pracownika) zatrudnionego w prywatnym banku na stanowisku kierownika wydziału kredytów lub też zastępcę dyrektora banku, który w ramach swojej działalności kredytowej dysponuje w istocie środkami publicznymi, albowiem większościovym udziałowcem tego banku jest państwowa osoba prawna (*vide*: wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 marca 2008 r. wydany w sprawie o sygn. akt II AKa 356/07, LEX nr 447045).

<sup>181</sup> P. Bachmat, *Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną – analiza dogmatyczna i praktyka stosowania*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2013, s. 9-13.

<sup>182</sup> M. Pieszczyk, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2013, vol. 2, No 1, s. 187-188.

są reprezentantami państwa w jego relacji z obywatelem. Za zasadnością tego stwierdzenia przemawia szeroki zakres uprawnień i obowiązków, w tym część imperium państwa, przekazanych funkcjonariuszom publicznym w drodze aktów prawnych rangi ustawy.

### 3. Funkcjonariusz administracji publicznej – analiza pojęcia

Wyodrębnienie grupy funkcjonariuszy publicznych, którzy pełnią funkcje w administracji publicznej, wymaga w pierwszej kolejności zdefiniowania, co należy rozumieć pod pojęciem administracji publicznej. Dopiero ustalenie zakresu tego pojęcia umożliwi właściwe ustalenie zakresu zbioru podmiotów, którymi są funkcjonariusze administracji publicznej.

Pojęcie administracji publicznej w języku potocznym zbliżone jest do łacińskiego źródłosłowo tego pojęcia. Nazwa ta jest bowiem synonimem pomocy, służby, kierownictwa i prowadzenia. W zależności od kontekstu termin ten może odnosić się do czynności lub osób je podejmujących, lub też jednocześnie i do podmiotów, i ich czynności<sup>183</sup>.

Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zgodnie przyjmują, że jest to zjawisko, które nie daje się zamknąć w sztywne definicyjne ramy. Wynika to z faktu, że administracja towarzyszy człowiekowi *de facto* od początków istnienia. „To, co dziś najogólniej ujmując nazywamy administracją, przewijało się jako zjawisko przez całą historię ludzkiej cywilizacji, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd z tego powodu zaczęli mieć i zaspokajać takie potrzeby, których nie mieli dotychczas. (...) Potrzeby te początkowo były formułowane i realizowane przez panującego, który (...) napadał, bronił się, utwardzał drogi i konstruował mosty, kazał budować urządzenia irygacyjne, miasta, akwedukty, wodociągi, rządził państwem”<sup>184</sup>.

Poza ponadczasowością administracja jest zjawiskiem dynamicznym, albowiem zmieniają się jej cele, zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne oraz zasięg regulacji prawem, co sprawia, że jej zdefiniowanie jest znacznie utrudnione. Tym samym, aby najpełniej oddać istotę administracji, często opisuje się ją przez pryzmat jej najistotniejszych cech. Należy zgodzić się z Z. Niewiadomskim, który wskazuje, że administracja publiczna, a tym bardziej administracja w ogóle, jest pojęciem na tyle szerokim, że w zasadzie niemożliwym do zdefiniowania. Poszczególni autorzy, próbując zdefiniować pojęcie administracji publicznej, koncentrują się na tym, co istotne dla działalności tej instytucji, jednocześnie unikając prób wyczerpującego jej definiowania<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 21.

<sup>184</sup> J. Boć, *Pojęcia*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 18.

<sup>185</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 5 i 14.



Opisując administrację publiczną (rządową i samorządową)<sup>186</sup> przez jej najistotniejsze cechy, w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że działa ona w imieniu państwa i na jego rachunek<sup>187</sup>, przez co rozstrzygnięcia administracyjne poparte są autorytetem państwa, które w przypadku wyrządzenia szkody przez administrację publiczną zobligowane jest do jej naprawienia<sup>188</sup>. Działając w imieniu państwa, administracja publiczna może korzystać z przymusu państwowego i dysponować władztwem administracyjnym, którego wymiar zawsze określony jest przepisami prawa. Istotą władztwa jest to, że administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego, który łączy ją z podmiotem stojącym poza jej strukturami. Ustala jego prawa lub obowiązki i stosuje sankcje w razie naruszenia nakazów lub zakazów. Funkcja władcza administracji przybiera postać porządkowo-reglamentacyjną, szczególnie w takich dziedzinach jak administracja porządku publicznego, świadczenia osobiste lub rzeczowe czy wyłączenia<sup>189</sup>. Działania administracji mają charakter stabilny i ciągły, a przy tym wykonywane są na podstawie prawa i w jego granicach. W związku z tym działania administracji, których formą jest m.in. decyzja administracyjna skierowana do podmiotu zewnętrznego wobec administracji, są objęte domniemaniem ich prawidłowości. Znajduje to swoje uzasadnienie w jednostronnym charakterze aktu administracyjnego, w którym wyraża się władztwo administracyjne<sup>190</sup>.

<sup>186</sup> Jak słusznie zauważa P. Ruczkowski, „pojęcie administracji publicznej pojawiło się wraz ze zmianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Dotyczy to zwłaszcza powrotu w 1990 r. do idei samorządu terytorialnego, początkowo na szczeblu gminnym, z czasem zaś rozbudowując ten pion administracji o kolejne szczeble samorządu wraz z reformą zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Pojęciem administracji publicznej objęto zarówno administrację rządową (w tym przypadku tożsamą z państwową) i samorządową” (vide: P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 28).

<sup>187</sup> Zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa działają realizując funkcje państwa i działają na jego rachunek, przy czym administracja rządowa czyni to bezpośrednio, a samorządowa – pośrednio przez wspólnoty samorządowe. W odniesieniu do administracji samorządowej stwierdzenie, że działa ona na rachunek państwa jest umowne i wynika z jednolitości systemu państwa i prawa. Administracja samorządowa działa przede wszystkim na rachunek własny, a będąc częścią administracji państwa, również na jego rachunek (vide: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 33).

<sup>188</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, ECOSTAR, Warszawa 1995, s. 10.

<sup>189</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 42-43. Obok funkcji władczej administracji należy wymienić jej funkcję niewładczą – świadcząca, polegającą na zapewnianiu różnych środków pomocy dla obywatela w sposób pośredni lub bezpośredni, funkcję kierującą skupiającą się na popieraniu rozwoju i kierowaniu całymi dziedzinami życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego, jak również funkcję właścicielską.

<sup>190</sup> E.A. Terejko, *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G” 2014, Vol. LXI,2, s. 128. Konsekwencją obowiązywania doktrynalnego domniemania prawidłowości działań administracji jest uznanie, że decyzja administracyjna obowiązuje i wywołuje określone nią skutki dopóki nie zostanie we właściwym trybie wyeliminowana z obrotu prawnego (vide: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. II, Lexis-Nexis, Warszawa 2004, s. 296). Dopiero stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej niweluje jej byt prawny *ex tunc*, tj. obala domniemanie prawidłowości oraz znosi jej skutki prawne. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 t. j.), dalej: k.p.a., w art. 156 § 1 wymienia 7 przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji.

Ze związania administracji publicznej prawem wynika, że dozwolone jest tylko to, co nie jest zakazane przez prawo. Zasadniczym celem administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego, przy uwzględnieniu interesu indywidualnego jednostki. Nośnikiem interesu publicznego odnoszącego się do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot jest całe społeczeństwo. Działania administracji powinny być zatem ukierunkowane tak, aby osiągać korzyści dotyczące ogółu, dbać o nie, pomnażać i chronić je<sup>191</sup>. Jednocześnie realizacja interesu publicznego powinna sprzyjać realizacji interesu indywidualnego, uwzględniać go w kolizji z interesem publicznym, dając jednak pierwszeństwo temu interesowi, który w efekcie pełnej analizy na to zasługuje.

Pomimo trudności definicyjnych na uwagę zasługują współcześnie występujące definicje administracji publicznej.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że administracja zalicza się do jednej z trzech podstawowych struktur władzy<sup>192</sup>, czyli władzy wykonawczej (rządowej i samorządowej) i stanowi zastany w danym momencie jej kształt organizacyjny. Ma ona charakter wykonawczy, a co za tym idzie – organy administracyjne wykonują i konkretyzują obowiązujące prawo, a jeżeli same formułują normy prawne, są to zawsze normy niższego rzędu zależne od ustaw<sup>193</sup>. Mając to na uwadze, definiując pojęcie administracji, należałoby stwierdzić, że jest to podejmowana w publicznym celu działalność państwa

---

<sup>191</sup> „Nie jest możliwe skonstruowanie definicji bądź wyczerpujące skatalogowanie interesu publicznego. Treść pojęcia jest każdorazowo zależna przede wszystkim od konkretnego kontekstu normatywnego, w jakim zostało ono użyte, celu regulacji oraz innych prawnych i pozaprawnych warunków. Wypracowanie jednolitego znaczenia interesu publicznego nie byłoby zresztą pożądane z punktu widzenia tego, jaką rolę pełnią w prawie klauzule generalne. Prowadziłoby to do sytuacji, gdy zwrot niedookreślony uzyskałby konkretną treść, czym utraciłby swą elastyczność, a w konsekwencji doprowadziłoby także do utraty przez powołane organy możliwości podejmowania decyzji ze szczególnym uwzględnieniem warunków indywidualnych. Ustalanie interesu publicznego pozostaje w związku z całokształtem okoliczności towarzyszących danemu konkretnemu stanowi faktycznemu każdej indywidualnie ocenianej sprawy i nie nadaje się do uniwersalnego unormowania prawnego; nie jest też możliwe trwałe ustalenie pierwszeństwa interesu bez odniesienia do konkretnej sprawy” (vide: A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, Nr 6, s. 48-55, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/interes-publiczny-w-prawie-stanowionym-i-orzecznictwie-trybunalu-konstytucyjnego>, dostęp: 28.04.2017).

<sup>192</sup> Jak zauważa J. Zimmermann, „podstawowa definicja administracji, uznana dzisiaj za klasyczną, opierała się na zasadzie trójpodziału władz. Według jej twórcy O. Mayera, a także według J. Jellinka administracją jest ta działalność państwowa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości. (...) Podkreśla odrębność władzy wykonawczej od dwóch pozostałych władz. (...) Na jej kanwie powstały teorie pogłębiające to rozróżnienie przez wskazanie, że władza wykonawcza nie odgrywa tak sprecyzowanej roli jak pozostałe władze, że jej odpowiedzialność za państwo ma charakter praktyczny i ogólny, że administracja wykonuje ustawy i rządzi oraz organizuje życie, ponosząc odpowiedzialność za stan spraw państwowych. W odniesieniu do relacji między administracją a sądownictwem (cywilnym) podnoszono, zwłaszcza że sądownictwo realizuje porządek prawny (prawo prywatne), a realizacja prawa jest dla niego celem ostatecznym, podczas gdy administracja realizuje interes publiczny, a realizacja prawa (prawa publicznego) jest dla niej tylko pośrednim środkiem do tego celu” (vide: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 33).

<sup>193</sup> *Ibidem*, s. 44.

poza ustawodawstwem i sądownictwem (definicja negatywno-przedmiotowa). Przez to jest działalnością tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi (definicja negatywno-podmiotowa)<sup>194</sup>. Takie rozumienie administracji publicznej pozwala na stwierdzenie, że do jej funkcjonariuszy na pewno nie zaliczymy tych osób, które sprawują swoje zadania w ramach wymiaru sprawiedliwości, a o których jest mowa w art. 115 § 13 pkt 3 k.k.<sup>195</sup> i w art. 115 § 13 pkt 9 k.k. oraz władzy ustawodawczej, czyli posła, senatora oraz posła do Parlamentu Europejskiego (art. 115 § 13 pkt 2, 2a k.k.).

Przywołane definicje nie przybliżają jeszcze w pełni istoty zagadnienia, co należy rozumieć pod pojęciem administracji publicznej. Postrzeganie administracji przez pryzmat jej działań pozwala na stwierdzenie, że administracja to działalność mająca na celu realizację zadań publicznych. W zależności od tego, do jakich działań odnosi się ten termin, można mówić o administracji rządowej (działania podejmowane przez państwo) i administracji samorządowej (działania samorządu)<sup>196</sup>. Działania administracji cechują się umocowaniem prawnym, celowością, ciągłością, władczością. Mają również charakter praktyczny, rzeczywisty i konkretny, albowiem mają za przedmiot zaspokojenie realnych, bieżących potrzeb ludności.

J. Starościak utożsamiał administrację publiczną z organizatorską działalnością państwa (definicja funkcjonalna), która zawsze podejmowana jest w interesie zbiorowym. Państwo, przez wydawanie normy prawnej, upoważnia niektóre ze swoich organów do działania na rzecz zbiorowości w szczególnych formach prawnych. Przez to administracja występująca jako część organizacji państwowej korzysta z przywilejów przysługujących działaniu państwa<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 13.

<sup>195</sup> Do funkcjonariuszy związanych z władzą sądowniczą, a szerzej rzecz ujmując – wymiarem sprawiedliwości zalicza się sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy oraz pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Z pewną ostrożnością należy podchodzić do funkcjonariuszy orzekających w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy. Organy te działają również w strukturach administracji publicznej, są szczególnie aktywne w odniesieniu do działań funkcjonariuszy służb mundurowych oraz w ramach samorządów zawodowych. Osoby wchodzące w skład tych organów rekrutują się z formacji lub grupy, w ramach której działa dany organ dyscyplinarny, a co za tym idzie – są wśród nich i te osoby, którzy pełnią funkcje w ramach administracji publicznej. Tym samym, zasiadając w składzie organu dyscyplinarnego, nabywają one przymiot funkcjonariusza publicznego. Jednocześnie, jeżeli organ ten funkcjonuje w strukturze administracji publicznej, funkcjonariusza tego należałoby zakwalifikować jako pełniącego funkcję w jej ramach. Z uwagi jednak na to, że działalność dyscyplinarna nie wpisuje się w sposób pierwszoplanowy w działanie administracji publicznej, przedmiotowa grupa funkcjonariuszy nie zostanie wyodrębniona w dalszej części pracy.

<sup>196</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. VI, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>197</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, wyd. V, PWN, Warszawa 1978, s. 11-12.

Administracja publiczna to także wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych (definicja podmiotowa)<sup>198</sup>.

Kompilacja powyższych definicji pozwala na stwierdzenie, że „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie”<sup>199</sup>.

W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że administracja publiczna to także ludzie zatrudnieni w strukturach administracyjnych, na podstawie umowy o pracę, wyboru, mianowania czy też umowy cywilnoprawnej. Zdaniem J.S. Langroda administracja to organizacja administrujących, czyli przede wszystkim zespołu ludzi, który jest powiązany z pewną całością z uwagi na wspólne cele, wyposażony w pewien zakres uprawnień władczych oraz zawiadowczych, a także w środki rzeczowe. „Taki układ pojęć, w którym punktem wyjścia jest zawsze człowiek – choć ujęty w ramy przemysłanego systemu organizacyjnego – (...) jest doniosłym wskaźnikiem prowadzącym do zrozumienia poszczególnych problemów w nauce prawa administracyjnego i ich wzajemnej symetrii. (...) Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną – jest bezpośrednim elementem, częścią składową administracji”<sup>200</sup>. Zasadniczym elementem tak definiowanej administracji, a wręcz jej istotą jest element ludzki pojmowany jako administrujący, ustabilizowany i zobiektywizowany organ administracyjny, gdzie swoje funkcje realizują funkcjonariusze publiczni i inne organy, w których zadania wypełniają osoby niebędące funkcjonariuszami. Na tak pojmowaną administrację składają się również inne organy, w ramach których zadania wykonują niefunkcjonariusze<sup>201</sup>.

Na potrzeby szczegółowego wyodrębnienia grupy funkcjonariuszy działających w ramach administracji publicznej należy przyjąć, że administrację można określić jako „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”<sup>202</sup>. Definicja ta podkreśla znaczenie czynnika ludzkiego w zakresie wykonywania administracji publicznej, rolę, jaką mają do odegrania jej poszczególni funkcjonariusze, a w konsekwencji ich istotną misję publiczną

---

<sup>198</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 12.

<sup>199</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>200</sup> J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 202.

<sup>201</sup> *Ibidem*, s. 224.

<sup>202</sup> Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. II, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 27-28.

uzasadniająca konieczność zapewnienia prawidłowego jej wykonywania, również w świetle uregulowań antykorupcyjnych.

Wyodrębnienie się grupy funkcjonariuszy wykonujących funkcje w administracji publicznej należy powiązać z potrzebą zapewnienia stałego i efektywnego działania państwa w zakresie zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Jego sprawne funkcjonowanie możliwe jest bowiem dzięki skutecznie działającej administracji publicznej – rządowej i samorządowej oraz zatrudnionym w niej funkcjonariuszom publicznym. Funkcjonariusze administracji publicznej, jako reprezentanci państwa w zakresie powierzonych im ustawami funkcji, mają za zadanie nie tylko reprezentować je w relacji z obywatelem, ale również zabiegać o osiągnięcie stawianych im celów – wykonywać aprobowane przez państwo, a więc prawem przewidziane zadania z zakresu administracji publicznej oraz dbać o interes państwa. Są to zatem osoby, które w ramach posiadanych uprawnień wykonują zadania właściwe dla szeroko rozumianej administracji publicznej: rządowej i samorządowej. Ich działalność poddana jest specjalnemu reżimowi prawnemu. Zakres ich zadań, wzmożoną odpowiedzialność za ich niewłaściwe wykonanie, procedurę zatrudniania lub obejmowania funkcji, w tym sposób jej sprawowania regulują bowiem odrębne akty prawne nazywane pragmatykami służbowymi. Wykonywanie zadań przez funkcjonariusza administracji publicznej jest ponadto bezpośrednio i ściśle powiązane z zadaniami, jakie są stawiane przed samą administracją publiczną. Za cechę wyróżniającą funkcjonariuszy administracji publicznej „uznać należy posiadanie przez osobę piastującą tę funkcję pewnego zakresu uprawnień, mogących kształtować treść wykonywanych czynności. (...) Funkcja ta powinna polegać na administrowaniu, rozporządzaniu majątkiem publicznym, podejmowaniu decyzji bądź ich przygotowywaniu. Podejmowane decyzje powinny mieć znaczenie dla interesów państwa, lokalnych społeczności lub praw jednostki. Decyzje te mogą mieć również charakter organizacyjny lub nadzorczy”<sup>203</sup>.

Wykonywanie funkcji w administracji publicznej przekłada się również na charakter pracy funkcjonariusza, którego działalność cechuje się zasadniczo wyłącznością i ciągłością. Pod pojęciem wyłączności należy rozumieć sytuację, gdy funkcjonariusz administracji publicznej poświęca cały swój czas zawodowy na wykonywanie powierzonych mu funkcji. Tym samym powinien od powstrzymać się od wykonywania działalności prywatnej, jak również podejmowania dodatkowego zatrudnienia<sup>204</sup>. Celem tej regulacji jest

<sup>203</sup> M. Surkont, *Warunki odpowiedzialności lekarza za łapownictwo bierne*, „Przeгляд Sądowy” 2000, Nr 11-12, s. 29, teza nr 5, el./LEX.

<sup>204</sup> Należy zaakcentować, że ustawodawca od zasady tej przewidział wyjątki w przepisach szczególnych, w randze ustawy, regulujących kwestie związane ze stosunkiem pracy danej grupy funkcjonariuszy, o czym będzie mowa w dalszych rozdziałach pracy. Odstępstwa od zasady wyłączności są jednak ściśle regulowane, przez co zadania wykonywane przez funkcjonariuszy publicznych administracji publicznej nie straciły zasadniczo przymiotu swej ekskluzywności.

zagwarantowanie funkcjonariuszom niezależności w zakresie wykonywanej funkcji, wolnej od jakichkolwiek wpływów czy powiązań pochodzących z zewnątrz. Z kolei ciągłość wykonywania funkcji należy powiązać z zatrudnieniem na czas nieokreślony (przy czym zasada ta odnosi się wyłącznie do funkcjonariuszy zatrudnionych w administracji publicznej, których funkcja nie została nadana w drodze wyborów powszechnych) lub określony, w ramach którego funkcjonariusz wykonuje swoje zadania w sposób trwały, regularny i usystematyzowany<sup>205</sup>. H. Popławski zwraca również uwagę, w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych pozostających w służbie państwa lub samorządu, że pojęciu służby nie zawsze musi odpowiadać forma nominacji jako najwłaściwszy i typowy sposób powoływania do służby funkcjonariuszy. Sama istota służby, istota pojęcia stosunku służbowego, sprowadza się do tego, że funkcjonariusz staje się podległym w wykonywaniu poleceń zwierzchnika służbowego, który ma prawo egzekwowania od niego nie tylko obowiązków przewidzianych w ustawie lub pragmatyce służbowej, ale także ma prawo powierzania obowiązków służbowych (prac) nieujętych w pragmatyce, których wykonania wymaga dobro służby, a które nie są sprzeczne z prawem<sup>206</sup>.

Zaprezentowana już definicja przedmiotowo i podmiotowo negatywna administracji publicznej pozwala *a priori* na wykluczenie z grona funkcjonariuszy administracji publicznej osoby wymienione w art. 115 § 13 k.k., które sprawują funkcje w wymiarze sprawiedliwości lub ustawodawstwie. Do rozważenia pozostaje zatem kwestia, czy pozostali wymienieni w art. 115 § 13 k.k. są funkcjonariuszami administracji publicznej oraz kogo można zaliczyć do kręgu tych funkcjonariuszy w przypadku uznania, iż są nimi osoby wskazane przez pryzmat pełnionej funkcji lub wykonywanego zawodu czy zatrudnione w organie władzy lub instytucji publicznej, w którym dana osoba wykonuje zadania publiczne.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej otwiera listę funkcjonariuszy publicznych, o których mowa w art. 115 § 13 k.k. (art. 115 § 13 ust. 1 k.k.). Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji sprawuje on wraz z Radą Ministrów władzę wykonawczą. Zatem zdawać by się mogło, że pozycja ustrojowa Prezydenta kwalifikuje go automatycznie do grona funkcjonariuszy sprawujących funkcje w administracji publicznej. Jak bowiem wyżej wspomniano, administracja publiczna ma charakter wykonawczy i jest usytuowana w systemie władzy wykonawczej.

Należy jednak zauważyć, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu strukturalnym i funkcjonalnym nie został zaliczony do naczelných organów administracji rządowej, o których mowa w Rozdziale VI Konstytucji zatytułowanym „Rada Ministrów i administracja rządowa”, przy czym jest on centralnym konstytucyjnym organem państwa<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> G. Grabowska, *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1988 r., s. 10-25.

<sup>206</sup> H. Popławski, *op. cit.*, s. 31.

<sup>207</sup> J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 146-147.

Zdaniem J. Zimmermanna zaliczenie Prezydenta RP do władzy wykonawczej nie oznacza, iż należy on ponad wszelką wątpliwość do administracji publicznej. Pojęcie władzy wykonawczej jest bowiem szersze od pojęcia administracji publicznej i zawiera w sobie także prowadzenie polityki państwa, nadawanie jej kierunków działania, kompetencje kontrolne i nadzorcze<sup>208</sup>.

Ustrojowa rola Prezydenta została uregulowana w art. 126 Konstytucji<sup>209</sup>, według którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że o zakwalifikowaniu danego organu do organów administracji publicznej, a tym samym usytuowanie go w kręgu podmiotów, które ją sprawują i pełnią w jej ramach określone funkcje, przesądzają jego kompetencje administracyjnoprawne. Należy podzielić pogląd, według którego: „Prezydent nie został nigdzie określony organem administracji, z uwagi jednak na zakres wykonywanych zadań o charakterze administracyjnoprawnym, umieszczany zostaje w grupie tych organów”<sup>210</sup>. Do administracyjnoprawnych kompetencji Prezydenta, można zaliczyć:

- prawodawstwo zwykłe polegające na wydawaniu aktów normatywnych w formie rozporządzeń (wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego w celu wykonania ustawy), zarządzeń (wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego), zarządzeń wewnętrznych, i prawodawstwo nadzwyczajne, które obejmuje wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy wprowadzające stany nadzwyczajne<sup>211</sup>,
- kompetencje kreujące, które obejmują desygnowanie Prezesa Rady Ministrów, powoływanie Rady Ministrów i dokonywanie w niej zmian, zwoływanie Rady Gabinetowej, powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego,

<sup>208</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 234.

<sup>209</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja, Konstytucja RP, Ustawa Zasadnicza.

<sup>210</sup> E. Ura, E. Ura, *op. cit.*, s. 141. Tożsamy, choć dalej idący pogląd wyraża P. Ruczkowski, który wskazuje, że Prezydent RP powinien być zaliczany do naczelných organów administracji państwowej, a także uznawany za organ administracji z uwagi na posiadane kompetencje o charakterze administracyjnym (*vide*: P. Ruczkowski, *Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej)*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 257-258). Jednocześnie J. Boć uważa, że już samo zaliczenie Prezydenta do władzy wykonawczej sprawia, że jego administracyjnoprawnej funkcje nie muszą być uzasadniane jakąkolwiek dodatkową argumentacją (*vide*: J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 146).

<sup>211</sup> J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 146

Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesów Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Polityki Pieniężnej, występowanie do Sejmu z wnioskiem o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego i inne<sup>212</sup>,

- wydawanie aktów indywidualnych: powołuje sędziów, nadaje określone w ustawie stopnie wojskowe, ordery i odznaczenia, tytuły profesorskie, obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się tego obywatelstwa, stosuje prawo łaski, nadaje statut Kancelarii Prezydenta RP oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii, zwraca się z orędownictwem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego<sup>213</sup>,
- sprawowanie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi,
- uprawnienia administracyjno-organizacyjne: zarządza wybory do Sejmu i Senatu, zwołuje posiedzenie nowo wybranych Sejmu i Senatu, zarządza referendum ogólnonarodowe, skraca kadencję Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji, podpisuje lub odmawia podpisania ustawy, zarządza ogłoszenie ustaw oraz umów międzynarodowych w Dzienniku Ustaw, występuje w wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>214</sup>.

Wyodrębnienie kompetencji administracyjnoprawnych Prezydenta sprawia, że jest on zaliczany do organów funkcjonalnych administracji publicznej, a tym samym może zostać zakwalifikowany do grona funkcjonariuszy administracji publicznej<sup>215</sup>.

Artykuł 115 § 13 pkt 2 k.k. do grona funkcjonariuszy publicznych zalicza radnego, będącego przedstawicielem władzy samorządowej. Z uwagi na obowiązujący w Polsce trójszczeblowy model samorządu terytorialnego do grona funkcjonariuszy publicznych należy zaliczyć radnych gmin, powiatów i województw.

Pozytywną odpowiedź na pytanie, czy radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego są funkcjonariuszami publicznymi wykonującymi funkcje w ramach administracji publicznej, dostarcza analiza podstawowych elementów konstrukcyjnych polskiego samorządu terytorialnego.

---

<sup>212</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 235.

<sup>213</sup> E. Ura, E. Ura, *op. cit.*, s. 143.

<sup>214</sup> *Ibidem*, s. 142-143.

<sup>215</sup> Zgodnie z art. 127 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym na pięcioletnią kadencję. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Kadencja Prezydenta RP rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu, co oznacza, iż rozpocznie się ona w dniu, w którym złoży on przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego. Złożenie przysięgi jest warunkiem *sine qua non* rozpoczęcia kadencji przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 130 Konstytucji).



Uniwersalna dla kręgu państw europejskich definicja samorządu terytorialnego znajduje się w ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>216</sup>. Europejska Karta Samorządu Lokalnego definiuje w art. 3 samorząd lokalny jako prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych. Administrowanie to pełnione jest przez rady lub zgromadzenia złożone z członków wybranych w wyborach powszechnych, wolnych, równych, tajnych i bezpośrednich. Organy kolegialne samorządu terytorialnego mają także uprawnienie do zarządzania organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają.

Administracja publiczna wykonywana przez organy samorządu terytorialnego ma zatem charakter przedstawicielski. Pozostaje przy tym pod kontrolą wspólnoty. Jest zdecentralizowana, a mimo to jest częścią dualistycznego aparatu administracji państwowej i pozostaje pod nadzorem administracji rządowej. Znajduje to potwierdzenie w art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji, który stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. „Samorząd terytorialny w Polsce jest fragmentem ustroju państwowego, co oznacza, że nie ma żadnego przeciwstawienia między samorządem terytorialnym a administracją rządową, a tym bardziej między samorządem terytorialnym a państwem. Jeden i drugi system administracji publicznej reguluje jednolicie administrację publiczną, stosując prawo i podlegając temu samemu prawu. Samorząd nie ma własnych i suwerennych zadań i praw, ale wykonuje zadania państwa”<sup>217</sup>, a tym samym jest on podstawowym ogniwem zdecentralizowanej władzy publicznej.

Zadania każdej z trzech jednostek samorządu terytorialnego zostały szczegółowo wymienione we właściwej dla danej jednostki ustawie samorządowej, tj. zadania własne i zlecone gminy zostały opisane w art. 7-9 ustawy o samorządzie gminnym<sup>218</sup>, powiatu – w art. 4-6 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>219</sup>, województwa – w art. 14 ustawy o samorządzie województwa<sup>220</sup>. Można zatem stwierdzić, że istotą samorządu jest wykonywanie władzy publicznej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego w zakresie kształtowania życia publicznego w jednostce samorządowej w ramach obowiązującego

---

<sup>216</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., poz. 607 t. j.), dalej: EKSL.

<sup>217</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 235.

<sup>218</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 t. j.), dalej: u.s.g.

<sup>219</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920 t. j.), dalej: u.s.p.

<sup>220</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 t. j.), dalej: u.s.w.

prawa przez odrębne od państwa podmioty o strukturze korporacyjnej regulowanej ustawami<sup>221</sup>.

Sprawowanie administracji publicznej, a zatem władzy wykonawczej, w każdej z tych trzech kategorii jednostek samorządu terytorialnego zostało powierzone ich władzom. Szczególną rolę odgrywają w tej materii organy stanowiące każdej z trzech jednostek samorządu terytorialnego, tj. rady gminy, powiatu i sejmik województwa, albowiem to im ustawodawca przekazał wiodącą rolę w wykonaniu przekazanych samorządowi zadań. Organy kolegialne jednostki samorządu terytorialnego, jako organy stanowiące i kontrolne, w ramach powierzonych im kompetencji (art. 18 u.s.g., art. 12 u.s.p., art. 18 u.s.w.) decydują w przewidzianych prawem formach o wszelkich sprawach dotyczących danej jednostki, w tym podejmują działania zmierzające do wykonania powierzonych jej zadań.

Rada gminy, powiatu i sejmik województwa to organy kolegialne wybierane w wyborach powszechnych, na 5-letnią kadencję, składające się z radnych (art. 17 u.s.g., art. 9 u.s.p., art. 16 u.s.w.)<sup>222</sup>. Radni gminy, powiatu i województwa, jako osoby konstytuujące organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, są zobowiązani do brania udziału w jego pracach (art. 24 u.s.g., art. 21 ust. 2 u.s.p., art. 23 ust. 3 u.s.w.), a co za tym idzie – jako członkowie organu władzy wykonawczej są oni zobowiązani i uprawnieni do sprawowania administracji publicznej. Tym samym radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego ponad wszelką wątpliwość są funkcjonariuszami publicznymi administracji publicznej.

Kodeks karny wymienia w art. 115 § 13 pkt 4 funkcjonariuszy publicznych, których *prima facie* można zaliczyć do grona tych, którzy sprawują swoje zadania w ramach administracji publicznej. Znając wyłącznie definicję administracji publicznej, należy uznać, że jej funkcjonariuszami są osoby będące pracownikami administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe<sup>223</sup>, a także inne osoby w zakresie, w którym uprawnione są do wydawania

<sup>221</sup> J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 188.

<sup>222</sup> Do dnia 31.01.2018 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130 t. j.), kadencja rady gminy, powiatu i sejmiku województwa trwała 4 lata. Zgodnie z art. 15 powołanej ustawy zmieniającej wprowadzone zmiany, m.in. w zakresie 5-letniej kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie.

<sup>223</sup> Osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego nie jest funkcjonariuszem publicznym, jeżeli wykonuje wyłącznie czynności usługowe. Jako czynności usługowe należy rozumieć takie, które nie mają bezpośredniego związku z merytorycznymi kompetencjami danego organu, jednakże mogą służyć realizacji tych kompetencji. Czynności tego rodzaju wykonują pracownicy sekretariatu, gońcy, kierowcy, osoby zajmujące się zapewnieniem czystości lub sprawności funkcjonowania urządzeń elektrycznych itp. (*vide*: A. Spotowski, *Przestępstwa służbowe. Nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972, s. 18).

decyzji administracyjnych<sup>224</sup>. Jest bowiem regułą, że osoby zatrudnione w administracji publicznej – rządowej i samorządowej – są funkcjonariuszami publicznymi. Nie są nimi tylko wyjątkowo, tj. gdy pełnią wyłącznie czynności usługowe. Rozwiązanie takie narzuciła potrzeba utrzymania wysokiej dyscypliny służbowej wśród pracowników administracji publicznej będących jej funkcjonariuszami, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania administracji. Funkcjonariusze zatrudnieni bezpośrednio w administracji publicznej powołani są do realizacji funkcji państwowych, działając w imieniu państwa i w jego interesie. Wykonywane przez nich działania skierowane są na zewnątrz danego urzędu, polegają na bezpośrednim realizowaniu zadań danego organu administracji, przy czym posiadają oni uprawnienia do podejmowania samodzielnych decyzji, do zarządzania, a zatem szeroko rozumianego administrowania<sup>225</sup>.

Zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 k.k. funkcjonariuszem publicznym administracji publicznej jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej<sup>226</sup>. Zdaniem Z. Kallausa dla oznaczenia zakresu desygnatów nazwy „pracownik administracji rządowej” należy odwołać się do rozdziału VI Konstytucji RP zatytułowanego „Rada Ministrów i administracja rządowa”<sup>227</sup>. Tym samym do ich grona należy zaliczyć w szczególności: członków Rady Ministrów (Prezesa Rady Ministrów i ministrów), pracowników urzędów ministerstw i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, pracowników urzędów centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, pracowników urzędów wojewódzkich oraz pracowników innych urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Przepis art. 115 § 13 pkt 4 k.k. do grona funkcjonariuszy publicznych zalicza również osoby będące pracownikami innych organów państwowych. Autorka pracy podziela zdanie T. Oczkowskiego, który stwierdza, że do tej grupy funkcjonariuszy publicznych zalicza się pracowników innych organów państwowych, niezaliczanych do administracji rządowej (np. Sejmu, Senatu, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, sądów, prokuratur) i samorządowej (*vide*: T. Oczkowski, *op. cit.*, teza nr 5). W związku z tym autorka pracy nie kwalifikuje tych funkcjonariuszy publicznych do grona tych, którzy wykonują swoje funkcje w administracji publicznej.

<sup>225</sup> H. Popławski, *op. cit.*, s. 41-44.

<sup>226</sup> Brzmienie art. 115 § 13 pkt 4 k.k. wyraźnie wskazuje, że funkcjonariuszami publicznymi są wyłącznie osoby będące pracownikami administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, co trzeba rozumieć w ten sposób, iż muszą oni pozostawać w jednym z pracowniczych stosunków pracy, o którym mowa w art. 2 k.p. (pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę). *A contrario*, nie będą uznane za funkcjonariuszy publicznych osoby, które co prawda świadczą na rzecz podmiotów administracji rządowej czy samorządowej swoje usługi, ale na podstawie umów cywilnoprawnych, np. umowy zlecenia, o dzieło czy agencyjnej.

<sup>227</sup> Z. Kallaus, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, [w:] M. Filar, W. Radecki (oprac.), *Nowa kodyfikacja karna. Kodeks Karny. Krótkie komentarze*, z. II, Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Kadr i Szkolenia, Warszawa 1997, s. 71.

<sup>228</sup> Zgodnie z art. 146 ust. 3 Konstytucji RP administracją rządową kieruje Rada Ministrów, którą w myśl art. 147 Konstytucji RP tworzą Prezes Rady Ministrów i ministrowie. W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesa Rady Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawie

Powinno się zwrócić uwagę na szeroki krąg podmiotów, które zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 k.k. można zakwalifikować do grona funkcjonariuszy administracji publicznej zatrudnionych w administracji rządowej<sup>229</sup>. Tym samym dla celów badawczych należy przyjąć, że będą to osoby, o których jest mowa ustawie o pracownikach urzędów państwowych<sup>230</sup>, ustawie o służbie cywilnej<sup>231</sup> oraz ustawie o krajowej administracji skarbowej<sup>232</sup>.

Artykuł 1 ust. 2 u.p.u.p. wskazuje, że ustawa ta ma zastosowanie do osób zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach wchodzących w skład Rady Ministrów oraz w urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz w innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Legislacji, komendach, inspektoratach i innych

komitetów. Jej przedstawicielem w województwie jest z kolei wojewoda (art. 152 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (art. 148 pkt 7 Konstytucji). Natomiast ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej (art. 149 ust. 1 Konstytucji). Organy administracji rządowej przewidziane są także w wielu ustawach szczególnych. Niezbędnym warunkiem uznania ich za organy administracji rządowej jest podporządkowanie tych organów Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom. (vide: T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, Komentarz do art. 115, teza nr 13, [w:] T. Bojarski (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII, LEX, Warszawa 2016, el./LEX). Jak wyjaśnia P. Daniluk, jeśli chodzi o funkcjonariuszy publicznych będących pracownikami administracji rządowej, to przyjąć trzeba, że są nimi osoby zatrudnione w organach administracji rządowej działających tak na szczeblu centralnym, jak i w terenie. Na szczeblu centralnym organy te można podzielić na naczelne i centralne, przy czym organy naczelne to przede wszystkim Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. Z kolei organy centralne to głównie organy jednoosobowe, do których zalicza się m.in. kierowników (np. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych), komendantów (np. Komendant Główny Policji), głównych inspektorów (np. Główny Inspektor Farmaceutyczny) czy też prezesów (np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki). Organami centralnymi są także komisje kierowane przez przewodniczących (np. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych). Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną i niezespoloną. Organami rządowej administracji zespolonej są wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji straży, do których należą m.in. Komendant Wojewódzki Policji, Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Organami rządowej administracji niezespolonej są zaś terenowe organy administracji rządowej, jak np. państwowi inspektorzy sanitarni (vide: P. Daniluk, *Funkcjonariusz publiczny*, [w:] P. Daniluk (red.), *Lexykon prawa karnego – część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 109-111).

<sup>229</sup> Do pracowników administracji rządowej Z. Kallaus zalicza m.in. Prezesa Rady Ministrów, Ministrów i wojewodów. Regulacje antykorupcyjne dotyczące tych funkcjonariuszy reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 2399 t. j.), dalej: u.o.p.d. lub ustawa antykorupcyjna. Przepisy ustawy antykorupcyjnej dotyczą także funkcjonariuszy publicznych administracji sprawujących swoje funkcje w samorządzie terytorialnym. Z uwagi na to, że przepisów tej ustawy nie można odnieść wyłącznie do funkcjonariuszy, o których mowa w art. 115 § 13 pkt 4 k.k., będzie ona omawiana oddzielnie.

<sup>230</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 537 t. j.), dalej: u.p.u.p.

<sup>231</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 265 t. j.), dalej: u.s.c.

<sup>232</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 505 t. j.), dalej: u.k.a.s.

jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, Centralnym Biurze Śledczym Policji oraz Biurze Nasiennictwa Leśnego, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej. Tym samym ustawa reguluje prawa i obowiązki osób zatrudnionych w szeregach administracji rządowej, które – o ile nie wykonują wyłącznie czynności usługowych – są funkcjonariuszami publicznymi administracji publicznej.

Korpus służby cywilnej będącej formacją utworzoną w zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Nasiennictwa Leśnego oraz jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej (art. 2 ust. 1 u.s.c.). Już samo wskazanie celu, dla jakiego została powołana Służba Cywilna – wykonywanie zadań państwa oraz osadzenie członków jej korpusu w ramach urzędów administracji rządowej – wskazuje, że osoby w niej zatrudnione<sup>233</sup> są funkcjonariuszami administracji publicznej.

Obydwie ustawy obowiązują w sferze administracji rządowej i pokrywają się zakresami w odniesieniu do osób zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 2 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 4a, 6 u.s.c. oraz art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 5, 5a, 8 u.p.u.p.).

---

<sup>233</sup> Członkiem korpusu służby cywilnej jest zarówno osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę (pracownik służby cywilnej), osoba zatrudniona na podstawie mianowania (urzędnik służby cywilnej) oraz osoba zatrudniona na wyższym stanowisku w służbie cywilnej (art. 3 u.s.c.).

Pokrywanie się zakresów podmiotowych obu ustaw w sferze administracji rządowej wymagało przyjęcia rozwiązań mających na celu uniknięcia kolizji między obiema ustawami. Nie działa tu prosta reguła, w myśl której prawo późniejsze deroguje prawo wcześniejsze. Pragmatyka urzędnicza w art. 1 ust. 2 u.p.u.p. wyraźnie stanowi, że obejmuje pracowników wymienionych urzędów administracji rządowej, wobec których nie ma zastosowania ustawa o służbie cywilnej. Inaczej rzecz ujmując, pragmatyka urzędnicza obejmuje tych pracowników administracji rządowej, którzy nie zostali włączeni do korpusu służby cywilnej. Są to osoby zatrudnione na stanowiskach, które nie zostały ujęte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej<sup>234</sup>.

Z uwagi na szeroki krąg podmiotów – funkcjonariuszy administracji rządowej objętych ustawą o służbie cywilnej – należy się zastanowić, do których funkcjonariuszy znajdują odniesienie przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Istotny dla rozstrzygnięcia przedmiotowej kwestii jest art. 45 ust. 1 u.p.u.p., który stanowi, że przepisów ustawy dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy nie stosuje się do osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w trybie określonym w przepisach szczególnych. Komentowany artykuł odnosi się zatem do dwóch grup osób powołanych w trybie określonym w przepisach szczególnych, tj. do tych powołanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej (rządowej) oraz na inne stanowiska kierownicze w tej administracji. W stosunku do wymienionych wyżej podmiotów ustawodawca wyłączył zastosowanie przepisów zawartych w rozdziale 2 u.p.u.p. regulującym nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy. W tym miejscu należy zadać pytanie, czy przepisy całej ustawy o pracownikach urzędów państwowych, poza wyłączeniami, stosują się do osób powołanych do pełnienia funkcji organów administracji rządowej oraz na inne stanowiska kierownicze. Nie są one bowiem wymienione wprost w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.u.p. Należy podzielić pogląd wyrażony przez T. Liszcz, która uznała, że „przepis art. 45 (...) ma sens tylko o tyle, o ile przyjmiemy, że ustawa w ogóle ma zastosowanie do tej kategorii osób (powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej), a wyłącznie od stosowania do nich są tylko jej przepisy dotyczące nawiązywania i rozwiązywania

---

<sup>234</sup> A. Dubowik, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz do art. 1*, [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2005, el./LEX.

stosunku pracy. I tak należy, moim zdaniem, ten przepis odczytywać. Inaczej byłby on po prostu zbędny<sup>235</sup>.

Wobec powyższego ustawa o pracownikach urzędów państwowych znajdzie zastosowanie do funkcjonariuszy administracji publicznej powołanych do pełnienia funkcji organów w administracji rządowej, tj. m.in. Prezesa Rady Ministrów, Ministrów i wojewodów<sup>236</sup>.

Do funkcjonariuszy administracji publicznej sprawujących funkcje w ramach administracji rządowej zalicza się również funkcjonariuszy i pracowników Krajowej Administracji Skarbowej<sup>237</sup>. W art. 1 ust. 2 u.k.a.s. wskazano, że Krajowa Administracja Skarbowa<sup>238</sup> stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania

---

<sup>235</sup> T. Liszcz, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 kwietnia 1994 r., I PZP 19/94*, OSP 1995, Nr 7-8, s. 147, teza nr 1, el./LEX.

<sup>236</sup> Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w orzeczeniu wydanym w sprawie o sygn. akt I PZP 19/94 – na przykładzie wojewody – osoby powołane do wykonywania funkcji organów w administracji publicznej są jednocześnie pracownikami urzędu państwowego (publicznego), którym kierują. Przyjmuje się, że do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów. Ustawa ta ma zastosowanie zarówno do pracowników zatrudnionych w urzędach administracji rządowej, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.u.p., jak również do osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w trybie określonym w przepisach szczególnych (art. 45 u.p.u.p.). Ustawa urzędnicza, jak wynika z jej tytułu oraz części wstępnej (art. 1), określa prawa i obowiązki nie tylko urzędników, lecz także innych pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych. Z samego faktu, iż art. 45 tej ustawy dotyczy wymienionych w niej osób, w tym wojewody, wynika, że ustawodawca uznaje te osoby za pracowników urzędów państwowych, którymi z reguły kierują. Osoby te, nie będąc urzędnikami, pełnią funkcje organów administracji państwowej lub zajmują inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Mają one zatem status „innych pracowników urzędów państwowych”. Ponieważ ustawa urzędnicza nie reguluje całokształtu praw i obowiązków objętych nią pracowników z mocy art. 5 kodeksu pracy w zakresie nie unormowanych jej przepisami, stosuje się przepisy wymienionego kodeksu. Zakres stosowania tych przepisów zależy od zakresu regulacji prawnej, zawartej w ustawie urzędniczej i jest najwęższy w odniesieniu do urzędników, zwłaszcza mianowanych, których dotyczy największa liczba przepisów ustawy urzędniczej, szerszy w odniesieniu do pracowników objętych art. 46 ustawy urzędniczej i najszerzy w odniesieniu do osób powoływanych w trybie określonym w przepisach szczególnych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej (*vide*: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 1994 r., wydana w sprawie o sygn. akt I PZP 19/94, LEX nr 11819).

<sup>237</sup> Autorka pracy zdecydowała się na uwzględnienie do celów badawczych regulacji prawnej dotyczącej funkcjonariuszy i pracowników KAS, albowiem ustawa ta indywidualnie reguluje prawa i obowiązki tych funkcjonariuszy administracji rządowej, w tym zawiera własne przepisy o charakterze materialnoprawnym mające na celu prewencję korupcji. Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej jest aktem prawnym stosunkowo nowym (wejście w życie 01.03.2017 r.), stąd zasadne byłoby skonfrontować zaproponowane w niej rozwiązania antykorupcyjne (nawet jeżeli dotyczą wąsko określonej grupy funkcjonariuszy publicznych administracji publicznej) z przepisami mającymi zasadnicze znaczenie dla grupy funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w administracji rządowej, tj. z ustawą o pracownikach urzędów państwowych i z ustawą o służbie cywilnej. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych obowiązuje od 01.01.1983 r., z kolei o służbie cywilnej – od 24.03.2009 r. Tym samym analiza porównawcza wszystkich trzech ustaw już w pierwszej kolejności pozwoli ustalić, czy zostały zaproponowane nowe rozwiązania antykorupcyjne, a jeżeli tak, to jaki jest zakres tych zmian.

<sup>238</sup> Krajowa Administracja Skarbowa, dalej: KAS.

z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W ramach tej wyodrębnionej części administracji rządowej zadania wypełniają funkcjonariusze administracji publicznej. Do grupy tej należą zarówno funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej<sup>239</sup> działający w ramach tej służby, będącej jednolitą i umundurowaną formacją w ramach KAS, osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2, 3, 6 i 7 u.k.a.s., oraz pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych wykonujących zadania KAS w komórkach organizacyjnych tego urzędu<sup>240</sup>.

Do kategorii funkcjonariuszy administracji publicznej, zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 k.k. zalicza się pracowników samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego<sup>241</sup>, który wskazał, iż funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k. jest każdy pracownik samorządu terytorialnego w ujęciu określonym w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>242</sup>. Zgodnie z art. 2 u.p.s. jej zakresem podmiotowym objęci zostali pracownicy zatrudnieni w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek

<sup>239</sup> Wykaz i kategorie stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 444). Funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej są w ramach Ministerstwa Finansów: Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnik wydziału, starszy ekspert, ekspert i młodszy ekspert Służby Celno-Skarbowej, dziekan, starszy specjalista, specjalista i młodszy specjalista Służby Celno-Skarbowej. Natomiast w ramach izby administracji skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych funkcjonariuszami są: dyrektor i zastępca dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnik i zastępca naczelnika urzędu skarbowego, naczelnik i zastępca naczelnika urzędu celno-skarbowego, kierownik i zastępca kierownika oddziału, naczelnik i zastępca naczelnika wydziału, kierownik działu, kierownik referatu, kierownik zmiany, dowódca jednostki pływającej, radca skarbowy, starszy ekspert, ekspert i młodszy ekspert Służby Celno-Skarbowej, kapelan, starszy specjalista, specjalista i młodszy specjalista Służby Celno-Skarbowej.

<sup>240</sup> Osoby zatrudnione w KAS uzyskają przymiot funkcjonariusza publicznego pod warunkiem, że nie pełnią tam wyłącznie czynności usługowych. Art. 115 § 13 pkt 4 k.k. nie pozwala na nadanie przymiotu funkcjonariusza publicznego pracownikowi administracji rządowej, który pełni wyłącznie czynności usługowe.

<sup>241</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2010 r., wydane w sprawie o sygn. akt III KK 333/09, LEX nr 584038.

<sup>242</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 t. j.), dalej: u.p.s.



samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>243</sup>. Do grona funkcjonariuszy publicznych z pewnością należy zaliczyć także członków organów wykonawczych samorządu terytorialnego zatrudnionych na podstawie wyboru<sup>244</sup>, jak również inne osoby, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.p.s.<sup>245</sup>

Podobnie jak w przypadku pracowników administracji rządowej, status funkcjonariusza administracji publicznej przysługuje tym pracownikom samorządu terytorialnego, którzy nie wykonują wyłącznie czynności usługowych.

Funkcjonariuszami publicznymi w administracji są bezsprzecznie osoby uprawnione, z mocy prawa lub na podstawie porozumienia administracyjnego, do wydawania decyzji administracyjnych, a niebędące pracownikami administracji rządowej, innego

<sup>243</sup> Jak wskazuje A. Rzetecka-Gil, „Pracownikiem samorządowym nie jest się ze względu na zajmowanie określonego stanowiska, pełnienie określonej funkcji, rodzaj wykonywanej czynności czy sposób nawiązania stosunku pracy, lecz wyłącznie ze względu na zatrudnienie w określonych instytucjach samorządowych. (...) Tak więc status prawny pracownika samorządowego nabywa się przez zatrudnienie w jednostkach samorządowych określonych w art. 2 ustawy. *A contrario* można przyjąć, że nie jest pracownikiem samorządowym osoba związana stosunkiem pracy z inną – niż wskazana w art. 2 ustawy – jednostką, jak również osoby wprawdzie zatrudnione w jednostkach wymienionych w art. 2 ustawy, ale na podstawie umów cywilnoprawnych albo pełniące swoje funkcje honorowo” (*vide*: A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych*, LexisNexis, Warszawa 2009, komentarz do art. 2, teza nr 7, el./LEX).

<sup>244</sup> Jak słusznie zauważył J. Stelina, wybór jako podstawa zatrudnienia piastuna organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny jedynie w gminie, gdzie obsada stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje w drodze wyborów bezpośrednich. Wybór jest także obligatoryjną podstawą zatrudnienia członków zarządu dzielnic warszawskich. W województwach, powiatach i związkach jednostek samorządowych wyboru obsady osobowej organu wykonawczego dokonują organy stanowiące (rady i sejmiki). Statuty tych jednostek mogą przewidywać, że w miejsce zatrudnienia wszystkie lub tylko niektóre osoby wchodzące w skład zarządów województwa, powiatu lub związku będą wykonywać swoje funkcje bez nawiązywania stosunku pracy, a więc jedynie w ramach tzw. stosunków organizacyjnych. W przypadku skorzystania z takiej możliwości wymienione osoby nie będą posiadały statusu pracowników samorządowych (*vide*: J. Stelina, Komentarz do art. 4, teza nr 6, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, el./LEX).

<sup>245</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.s. pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi; w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi; w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta); w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi; w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy m.st. Warszawy, powołania – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa, umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi. Nadmienić należy, że umowa o pracę jako podstawa nawiązania stosunku pracy została przewidziana dla tych pracowników, dla których nie zastrzeżono innych podstaw zatrudnienia w postaci wyboru lub powołania. Ten sposób regulacji sprawia, że na podstawie umowy o pracę mogą być zatrudnione różne grupy samorządowców, od stanowisk urzędniczych po pomocnicze. Jest to więc najbardziej powszechna forma zatrudniania w jednostkach samorządu terytorialnego (*vide*: M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 4, ustawy o pracownikach samorządowych, teza nr 12*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, el./LEX).

organu państwowego lub samorządu terytorialnego. „Status *innej osoby*, jako funkcjonariusza państwowego w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k., w odróżnieniu od osób z pozostałych kategorii wymienionych w tym przepisie, urzeczywistnia się wtedy, gdy pełni ona obowiązki w zakresie, w którym jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych”<sup>246</sup>. Decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym, oświadczeniem woli organu administracji publicznej, charakteryzującym się określoną formą, wydawanym po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego, właściwym dla prawa administracyjnego. Decyzja administracyjna może być zatem wydana wyłącznie w sprawie administracyjnej, a ponadto przepis prawa przewiduje załatwienie tej sprawy przez organ administracji w formie decyzji. „Przez korzystanie z uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych osoba inna niż będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, wchodzi w rolę funkcjonariusza państwowego. Tym samym osoby te, posiadając kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, tj. kwalifikowanych aktów administracyjnych, stanowiących przejaw woli organów administracji państwowej, wydanych na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygających konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”<sup>247</sup>, są funkcjonariuszami administracji publicznej.

Przymiot funkcjonariusza publicznego posiada również osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe (art. 115 § 13 pkt 5 k.k.). Mimo że w treści przepisu padają określenia, które na samą myśl przywodzą skojarzenie z administracją publiczną: organ kontroli państwowej, organ kontroli samorządu terytorialnego, to należy rozważyć, w świetle założeń przedmiotowej pracy, czy funkcjonariuszy publicznych tych organów zaliczyć do tych sprawujących funkcje w administracji publicznej.

Kontrola związana jest nieodłącznie z prowadzeniem każdej działalności społecznej: indywidualnej, grupowej czy państwowej. Dostyc powszechnie przyjmuje się, że w ramach działalności państwowej kontroli poddawana jest głównie działalność związana z funkcjonowaniem administracji publicznej pod kątem przestrzegania prawa przez organy administracji, a w rzeczywistości praw obywateli<sup>248</sup>. Kontrolą, przez którą należy

<sup>246</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2014 r., wydane w sprawie o sygn. akt V KK 318/13, LEX nr 1480357.

<sup>247</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 1988 r., wydana w sprawie o sygn. akt III AZP 1/88, LEX nr 11678.

<sup>248</sup> J. Łętowski, *Kontrola administracji*, [w:] J. Łętowski, T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 337-338. Zauważyć należy, że kontrola administracji publicznej odbywa się na podstawie kryteriów legalności, celowości, rzetelności, gospodarności, uwzględnienia interesu społecznego i indywidualnego oraz zgodności z polityką rządu.

rozumieć czynności polegające na ustaleniu zgodności działań organu kontrolowanego z prawnymi wzorcami i standardami, formułowaniu wniosków i ocen w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wprowadzanie usprawnień, poddawana jest administracja zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Kontrola ma głównie na celu zabezpieczenie administracji przed błędami w jej działaniu. Ma ona zatem charakter wtórny wobec działania administracji, które jest jej bezpośrednią, pierwszoplanową rolą<sup>249</sup>. Jest ona postrzegana jako czynnik wpływający i kształtujący jakość administracji publicznej. Administracja w procesie kontroli odgrywa podwójną rolę, albowiem raz jest podmiotem kontrolowanym, a drugi raz podmiotem kontrolującym. Tym samym można wyróżnić dwa typy kontroli administracji publicznej: kontrolę sprawowaną przez podmioty spoza struktury administracji, tzw. kontrolę zewnętrzną, i kontrolę wewnętrzną, tj. wykonywaną przez podmioty działające w ramach administracji publicznej<sup>250</sup>.

Ścisłe rozumienie pojęcia kontroli państwowej nakazuje objęcie nim wszelkich form kontroli przeprowadzanej przez specjalnie do tego upoważnione organy państwowe. W tym znaczeniu kontrolą państwową jest kontrola parlamentarna, sądowa, prokuratorska oraz sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Najwyższą Izbę Kontroli czy też Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Kontrola państwowa stanowi kontrolę zewnętrzną administracji publicznej, ponieważ realizowana jest przez podmioty stojące poza aparatem administracyjnym, niezwiązane stosunkami zależności administracyjnej z żadnym organem administracji, będące tym samym organami kontroli niezawisłej<sup>251</sup>. Jednakże tradycyjnie pojęcie kontroli państwowej zarezerwowane jest dla kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>252</sup>.

<sup>249</sup> J. Starościk, *op. cit.*, s. 346-348.

<sup>250</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 383.

<sup>251</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 511. T. Oczkowski w komentarzu do Kodeksu karnego wskazuje, iż pod pojęciem organu kontroli państwowej rozumieć należy, m. in. Nadzór Budowlany, Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Farmaceutyczną, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Transportu Drogowego, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Handlową, Służbę Ochrony Zabytków, wojewódzkiego konserwatora zabytków czy Państwową Straż Rybacką (*vide*: T. Oczkowski, *op. cit.*, teza nr 6). W świetle dominujących w nauce prawa administracyjnego twierdzeń jest to założenie błędne, albowiem są to organy kontroli wewnętrznej, czyli wykonywanej przez podmioty mieszczące się strukturalnie w ramach administracji publicznej. Dychotomiczny podział między kontrolą państwową, która ma charakter zewnętrzny, a kontrolą wewnętrzną nie pozwala zaliczyć tej grupy organów do organów kontroli państwowej, a co za tym idzie – ich pracowników do grona funkcjonariuszy publicznych w oparciu o brzmienie art. 115 § 13 pkt 5 k.k.

<sup>252</sup> Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej (nie jest organem administracji publicznej), podlega Sejmowi oraz działa na zasadach kolegalności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli oraz członków kolegium powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Nadal aktualny jest pogląd J. Starościaka, który uważał, że czynności administrowania nie ograniczają się tylko do bezpośredniego organizowania wykonania konkretnych zadań. Obejmują również ocenę efektów administrowania, przy czym ma to miejsce jedynie w przypadku kontroli wewnętrznej administracji. Kontrola własnej działalności jest składnikiem samego procesu administrowania i zajmuje tym poważniejsze miejsce, im wyższego stopnia jest organ administracyjny<sup>253</sup>. Z tego też punktu widzenia funkcjonariusze publiczni zatrudnienia w organach kontroli państwowej, z uwagi na zewnętrzny charakter kontroli i fakt, że nie wywodzą się z szeroko rozumianej władzy wykonawczej, nie są funkcjonariuszami administracji publicznej, mimo że spełniają dla niej istotną rolę.

Funkcjonariuszem publicznym jest również pracownik organu kontroli samorządu terytorialnego (art. 115 § 13 pkt 5 k.k.). Zgodnie z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru nad tą działalnością są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Nadzór różni się od kontroli tym, że organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, ale również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organu kontrolowanego. „Jeśli kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni organizacyjnie lub funkcjonalnie nad kontrolowanym, a zatem odpowiedzialny za jego działania, i jeśli temu organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego, to kontrola przybiera kwalifikowaną postać nadzoru”<sup>254</sup>. Tym samym nadzór zawsze obejmuje także kontrolę, natomiast kontrola nie musi łączyć się ze stosowaniem środków nadzorczych.

Mając na uwadze fakt, iż kontrola jest częścią nadzoru, należy rozważyć, czy osoby zatrudnione w regionalnych izbach obrachunkowych, które nie wykonują wyłącznie czynności usługowych, są funkcjonariuszami publicznymi administracji publicznej<sup>255</sup>. W tym celu ustalenia wymaga usytuowanie izb w systemie ustrojowo-administracyjnym państwa.

Podstawy charakteru prawnego regionalnych izb obrachunkowych zostały określone w Konstytucji, a uszczegółowione w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>256</sup>.

---

<sup>253</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 346-348. Myśl J. Starościaka rozwija J. Zimmermann, który zauważa, że istotą kontroli wewnętrznej jest jej wykonywanie przez podmioty mieszczące się strukturalnie w ramach administracji publicznej. Najistotniejsze jest jednak to, że w ramach kontroli wewnętrznej administracja kontroluje samą siebie i dlatego czynności kontrolne tu podejmowane też są w pewnym sensie administrowaniem. Formy działania właściwego dla tej kategorii kontroli stanowią część wewnętrzną form działania administracji i są objęte szerszymi kategoriami kierownictwa, nadzoru, koordynacji lub zwierzchnictwa (*vide*: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 522).

<sup>254</sup> J. Boć, *Kontrola prawna...*, s. 383.

<sup>255</sup> Prezes Rady Ministrów i wojewodowie zostali zaliczeni do grona funkcjonariuszy administracji publicznej w oparciu o dyspozycję art. 115 § 13 pkt 4 k.k.

<sup>256</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 t. j.), dalej: u.r.i.o.

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli<sup>257</sup> gospodarki finansowej, m.in. jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń (art. 1 u.r.i.o.). Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Z kolei, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.r.i.o., nadzór nad działalnością izb sprawowany jest przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Regionalne izby obrachunkowe – na mocy postanowień Konstytucji – powołane zostały jako państwowe organy nadzoru i kontroli niezależne zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego, służebne wobec tych jednostek. Ich rola i status nie przekładają się jednak na twierdzenie, że są one częścią administracji rządowej<sup>258</sup>. A. Skibiński zalicza regionalne izby obrachunkowe – jako administrację terenową – do administracji nowego typu w polskim systemie podmiotów administracji publicznej<sup>259</sup> o nietypowym i wyspecjalizowanym charakterze. Dokonując bowiem analizy roli regionalnych izb obrachunkowych jako państwowych organów administracji publicznej, należy

---

<sup>257</sup> Kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe co do zasady polega na badaniu i ocenie uchwał oraz zarządzeń organów samorządu terytorialnego w zakresie ich zgodności z przepisami prawa oraz badaniu zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Ponadto w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawartych porozumień kontrola jest prowadzona również z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. W zakres sprawowanej kontroli nie wchodzi jednak ingerencja regionalnych izb obrachunkowych w działalność podmiotów kontrolowanych w przypadku stwierdzenia przez nie jakichkolwiek niezgodności (vide: D. Laszczyk, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych*, LexisNexis, Warszawa 2014, komentarz do art. 1, el./LEX).

<sup>258</sup> Odrębności tej nie przekreśla możliwość współpracy regionalnych izb obrachunkowych (dalej także: RIO) w wykonywaniu ich funkcji nadzorczych z organami administracji rządowej, w tym występowania – w skrajnych przypadkach i zawsze w dobrze pojętym interesie nadzorowanej jednostki samorządu terytorialnego – do Prezesa Rady Ministrów o wszczęcie procedury przewidzianej w art. 171 ust. 3 konstytucji. „To, że w art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych RIO zostały określone mianem «państwowych organów nadzoru i kontroli finansowej», nie jest równoznaczne z poddaniem tych organów organizacyjnej i funkcjonalnej podległości Radzie Ministrów lub któremuś z jej członków, decydującym o zaliczeniu organu do administracji rządowej. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że ustawa nowelizująca z 18 grudnia 1998 r. wzmocniła wpływ Prezesa Rady Ministrów na skład personalny kolegów RIO. Prezes Rady Ministrów sprawuje jedynie nadzór nad RIO, i to wyłącznie z punktu widzenia legalności (art. 2 ust. 1). Członkowie kolegium izby w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawiśli i podlegają tylko ustawom (art. 15 ust. 3)” (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., wydany w sprawie o sygn. akt K 3/99, LEX nr 37318).

<sup>259</sup> Podzielić należy pogląd J. Borkowskiego, zgodnie z którym współczesna administracja ewoluuje, stając się kreatorem w tworzeniu nowych form organów w tych obszarach państwa, w których zadania państwa i samorządu terytorialnego są szczególnie newralgiczne i trudne, bądź tam, gdzie wymagają one szczególnego zaangażowania, fachowości, wiedzy i wykształcenia. Obecnie system administracji nowego typu, który łączy cechy typowej, klasycznej administracji, ale również sądownictwa i administracji świadczącej, nie tylko wspiera funkcjonującą dotychczas administrację, ale również dopełnia i uzupełnia dotychczasowe jej formy, jak również zabezpiecza ciągłość działania w tych obszarach, które są trudne w realizacji i czasochłonne lub nacechowane są dużym znaczeniem dla interesów państwa i obywateli (vide: J. Borkowski, *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 9).

dostrzec, iż specjalizacja ta ma dwa wymiary. Pierwszy aspekt dotyczy podstawowego zadania, tj. nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, drugi zaś dotyczy powierzenia izbom szeregu funkcji i zadań o złożonym charakterze i celach (np. wykonywanie szkoleń, instruktażu, opiniowania oraz funkcji sygnalizacyjnej). Trzeba zauważyć również to, że izby pozostają nie tylko elementem składowym systemu nadzoru, lecz także elementem składowym administracji publicznej. Mają one też specyficzny status na gruncie klasycznego podziału władzy, ponieważ znajdują się poza tradycyjnym podziałem na ustawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo. Przyjmuje się, że są one organami pośrednimi równoważącym działalność państwa i samorządu terytorialnego oraz ich wzajemne wpływy. Działają one bowiem wobec państwa na rzecz samorządów i w ich interesie zgodnie z zasadą subsydiarności, a także wykonują funkcje państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego w imieniu i na rachunek państwa<sup>260</sup>.

Wobec powyższego należy uznać, że zaliczenie regionalnych izb obrachunkowych w poczet wyspecjalizowanych organów administracji publicznej w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego pozwala na zakwalifikowanie ich członków do funkcjonariuszy administracji publicznej.

Przymiot funkcjonariusza publicznego posiada także osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej (art. 115 § 13 pkt 6 k.k.).

W art. 115 § 13 pkt 6 k.k. jest mowa o instytucji państwowej innej niż organy wymienione w pkt 4 i 5. Kodeks karny nie definiuje pojęcia „inna instytucja państwowa”. W literaturze podnosi się, że inna instytucja państwowa to określenie szersze zakresowo od pojęcia organ państwowy lub samorządowy, a węższe od pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej. Według definicji słownikowych instytucją państwową jest zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w określonej dziedzinie, wszelkie jednostki organizacyjne, które wchodzi w skład organizacji państwowej. O. Górniok pojęcie to zdefiniowała „jako zespół urządzeń materialnych i organizacyjnych, których zadaniem jest zaspokojenie potrzeb jednostkowych i grupowych oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania zbiorowości jako całości, a wchodzące w skład instytucji państwowej osoby uprawnione są do wykonywania czynności określanych publicznie i bezosobowo”<sup>261</sup>. Wyrażono też pogląd, że należy zaliczyć do nich także podmioty prawne i jednostki organizacyjne powołane przez organy państwowe dla celów użyteczności publicznej<sup>262</sup>. Nauka prawa karnego pod pojęciem instytucji

---

<sup>260</sup> A. Skibiński, *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, „Studia Lubuskie” 2008, t. IV, s. 167-170.

<sup>261</sup> O. Górniok, *Z problematyki przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, Prok. i Pr. 2000, s. 12, z. 5.

<sup>262</sup> Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu w sprawie o sygn. akt I KZP 19/14, [http://trybunalstanu.pl/SiteAssets/Lists/Zagadnienia\\_prawne/EditForm/I-KZP-0019\\_14\\_p.pdf](http://trybunalstanu.pl/SiteAssets/Lists/Zagadnienia_prawne/EditForm/I-KZP-0019_14_p.pdf) [dostęp: 14.01.2018].

państwowej definiuje instytucje wyłączone do takich struktur państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych, załatwianie w ramach przewidzianych prawem procedur indywidualnych spraw obywateli, jak również wszystkie państwowe jednostki organizacyjne powołane do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywateli (np. obowiązków będących korelatem prawa obywateli do ochrony zdrowia albo prawa do nauki – art. 68 ust. 1 i art. 70 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>263</sup> oraz innych zadań publicznych<sup>264</sup>. Pojęcie to nie obejmuje jednak podmiotów, za których pośrednictwem państwo (jako Skarb Państwa) prowadzi działalność gospodarczą, np. przedsiębiorstw państwowych<sup>265</sup>.

Przedstawiona definicja instytucji państwowej wyraźnie wskazuje, że osoby zajmujące w niej kierownicze stanowisko są funkcjonariuszami administracji publicznej<sup>266</sup>.

<sup>263</sup> Mowa tu m.in. o takich instytucjach jak: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowy Fundusz Zdrowia, Polska Akademia Nauk, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i inne państwowe fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe oraz publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez organy administracji rządowej, chociaż są to instytucje, które nie służą spełnianiu funkcji władczych państwa.

<sup>264</sup> J. Majewski, Komentarz do art. 115, teza nr 19, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 53-116*, wyd. V, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, el./LEX. „W piśmiennictwie próbuje się określić zakres pojęcia instytucji państwowej albo zawężająco, ograniczając go do jednostek państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych [O. Górniok, *Z problematyki przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, Prok. i Pr. 2000, nr 5, s. 12], albo rozszerzająco, zawierając w nim ponadto wszystkie państwowe jednostki organizacyjne, powołane do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywateli oraz innych zadań publicznych [J. Majewski, [w:] G. Bogdan *et al.*, *Kodeks karny. Część ogólna. T. I. Komentarz do art. 1-116*, red. A. Zoll, wyd. 2, Zakamycze, Kraków 2004, s. 1457-145]. Dość zgodnie przyjmuje się natomiast, że pojęcie innej instytucji państwowej nie obejmuje – głównie ze względu na wykładnię językową – instytucji samorządowych [zob. J. Majewski, (w:) G. Bogdan *et al.*, *Kodeks karny. Część ogólna...*, 2004, s. 1458; M. Mozgawa (w:) M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2017, el./LEX, s. 236; odmiennie w tej kwestii A. Zoll (w:) G. Bogdan *et al.*, *Kodeks karny. Część ogólna...*, 2004, s. 707]” (*vide*: J. Giezek, Komentarz do art. 115 k.k., teza nr 4, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, el./LEX). Autorka pracy wskazuje, że opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia instytucji państwowej.

<sup>265</sup> Pogląd taki został wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 17 maja 2000 r., wydanej w sprawie o sygn. akt I KZP 10/00, OSNKW 2000, z. 5-6, poz. 40.

<sup>266</sup> W uchwale z dnia 17 maja 2000 r. podjętej w sprawie o sygn. akt I KZP 10/00, LEX nr 40127 Sąd Najwyższy „przy okazji wykładni pojęcia inna instytucja państwowa, o którym mowa w art. 115 § 13 pkt 6 k.k. zauważył, że przez instytucję państwową należy rozumieć organy państwowe, tzn. organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, organy kontroli państwowej wraz z urzędami powołanymi do ich obsługi oraz instytucje sprawujące funkcje z zakresu zarządu państwowego (np. NBP, PAN), a także, jak podaje np. A. Zoll, wskazując właśnie na art. 115 § 13 pkt 6 k.k., inne instytucje takie jak szkoły, szpitale należące do państwa, powołane do zaspokajania potrzeb ludności ze strony państwa (por. A. Zoll, [w:] G. Bogdan, K. Buchała, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiwicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny – część szczegółowa. Komentarz*, t. II, Kraków 1999, s. 706-708). Sąd Najwyższy pomimo zasygnalizowania w sposób pośredni, że omawiane pojęcie może odnosić się do innych instytucji państwowych wpisujących się w system władzy ustawodawczej czy sądowniczej, nie rozwinął tego wątku. Co więcej, doktryna prawa karnego, analizując pojęcie innej instytucji państwowej wskazuje, są to instytucje inne niż te wymienione w pkt 4 i 5 art. 115 ust. 13 k.k., a zatem inne niż organy administracji publicznej lub organy kontroli państwowej i samorządowej. Zestawienie tych pojęć

Jednocześnie trzeba zauważyć, iż chodzi tu o osoby kierujące daną instytucją jako całością lub jej wyodrębnionym działem<sup>267</sup>. Nie oznacza to jednak, by wolno było utożsamiać wymóg zajmowania kierowniczego stanowiska w instytucji państwowej z kierowaniem jakimkolwiek zespołem ludzi w takiej instytucji, chociażby nawet był to zespół bardzo mały lub służył realizacji mało znaczących, peryferyjnych zadań<sup>268</sup>.

Katalog funkcjonariuszy administracji publicznej wymienionych w art. 115 § 13 k.k. zamykają funkcjonariusze organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego, funkcjonariusze Służby Więziennej (pkt 7) oraz osoby pełniące czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie (pkt 8).

Bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem szerokim odgrywającym istotne znaczenie w prawie administracyjnym. Obejmuje bowiem bezpieczeństwo osób, mienia oraz bezpieczeństwo państwa. „Terminem bezpieczeństwo publiczne określa się na ogół stan faktyczny wewnątrz państwa umożliwiający normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizacji jej interesów, zachowanie życia, zdrowia, mienia jednostek oraz korzystanie przez te jednostki z konstytucyjnie przyznanych praw i wolności. W przypadku spojrzenia na bezpieczeństwo publiczne przez pryzmat jego ochrony jako dobra – nauka, w szczególności prawa administracyjnego, przypisuje mu następujące znaczenie: system urządzeń publicznoprawnych i stosunków społecznych, regulowany przez prawo i inne normy społeczne, którego celem jest ochrona społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed groźącymi niebezpieczeństwami, zwłaszcza ze strony gwałtownych czynów ludzi, jak również gwałtownych działań sił przyrody”<sup>269</sup>. Tym samym wszelkie

---

pozwala na uznanie, że inne instytucje państwowe mają służyć uzupełnieniu katalogu systemu organów i organów kontroli działających w ramach lub wobec administracji publicznej. Nadto, analiza pojęcia inna instytucja państwowa – przez pryzmat funkcji jaką przydaje jej doktryna prawa karnego, tj. podejmowanie decyzji władczych, załatwianie w ramach przewidzianych prawem procedur indywidualnych spraw obywateli, realizacja konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywateli oraz innych zadań publicznych, pozwala na stwierdzenie, że mowa tu o innych instytucjach państwowych funkcjonujących w strukturach administracji publicznej – rządowej i wypełniających jej zadania”.

<sup>267</sup> Analizując przykład uczelni państwowej, funkcjonariuszami publicznymi są nie tylko rektor i prorektorzy, którzy kierują tą instytucją jako całością, lecz także dziekani, prodziekani, dyrektorzy instytutów czy kierownicy katedr. Nie jest jednakże funkcjonariuszem publicznym nauczyciel akademicki, który nie pełni żadnej funkcji administracyjnej w uczelni o charakterze kierowniczym (*vide*: M. Budyn-Kulik *et al.*, *op. cit.*, teza nr 6).

<sup>268</sup> Zaprezentowany pogląd znajduje swoje uzasadnienie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2000 r., wydanym w sprawie o sygn. akt WKN 27/00 (LEX nr 45476). Zgodnie z przyjętym przez SN stanowiskiem, nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 lekarz karetki pogotowia – kierownik zespołu reanimacyjnego, zatrudniony w publicznej służbie zdrowia. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą być zakwalifikowane jako inne instytucje państwowe, o których mowa w art. 115 § 13 pkt 6. Jednakże nie można przyjąć, że osoba sprawująca stanowisko kierownika zespołu reanimacyjnego może być uznana za osobę piastującą kierownicze stanowisko w instytucji państwowej, jaką jest publiczny zakład opieki zdrowotnej.

<sup>269</sup> *Porządek publiczny a bezpieczeństwo publiczne*, 23 listopada 2012, <http://www.lex-pol.pl/2012/11/porzadek-publiczny-a-bezpieczenstwo-publiczne> [dostęp: 11.08.2017].



działania ochronne podejmowane przez administrację publiczną powinny być ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb związanych z jego zapewnieniem poprzez:

- ochronę członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi (żywyoty, kataklizmy), jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie,
- ochronę członków wspólnoty przed samymi sobą, poprzez regulowanie uzeńwężtrznających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, skuteczną kontrolę dewiacji społecznych, działania prewencyjno-informacyjne,
- ochronę dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności<sup>270</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne należy traktować jako jedno z zadań administracji publicznej, ale również jako kryterium prawne działania organu administracyjnego i jego funkcjonariusza oraz kompetencję organu administracyjnego administracji rządowej i samorządowej<sup>271</sup>. Jego zapewnienie wpisuje się w katalog funkcji administracji publicznej, tj. policji administracyjnej, która stanowi historycznie jedną z pierwszych płaszczyzn działania administracji. W świetle art. 5 Konstytucji bezpieczeństwo obywateli<sup>272</sup>, a co za tym idzie – bezpieczeństwo publiczne, jest podstawowym zadaniem państwa. Obok bezpieczeństwa obywateli, Konstytucja posługuje się również pojęciem bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2), którego zapewnienie należy do zadań Prezydenta RP. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Konstytucji zapewnienie bezpieczeństwa publicznego spoczywa głównie na administracji rządowej, w tym na naczelnym, centralnym oraz terenowym organach tej administracji, jak również na jednostkach samorządu lokalnego, czyli na administracji samorządowej<sup>273</sup>.

<sup>270</sup> M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 186.

<sup>271</sup> J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne” 2009, t. 3, s. 246.

<sup>272</sup> I. Szelaę w swoim artykule pt. *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego* wskazuje, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego należy utożsamiać w głównej mierze z pojęciem bezpieczeństwa obywateli. Za S. Pikulskim autorka podnosi, że tak rozumiane bezpieczeństwo publiczne jest najwyższą wartością społeczną, która warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli, a także gwarantuje nienaruszalność mienia (*vide*: I. Szelaę, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 163-164).

<sup>273</sup> J. Filaber do organów administracyjnych odpowiedzialnych za utrzymanie i ochronę bezpieczeństwa publicznego zalicza Radę Ministrów, która w ramach prowadzonej polityki wewnętrznej i zagranicznej, ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa – art. 146 ust. 4 pkt 7-8 Konstytucji. Z kolei w przepisach powszechnie obowiązujących prawa administracyjnego ochrona bezpieczeństwa publicznego jest częścią działu administracji rządowej, zgodnie z art. 5 pkt 24 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, a większość podmiotów zajmujących się tą tematyką umieszczono w resorcie spraw wewnętrznych. Zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego zajmuje się też samorząd terytorialny. Do zadań gminy należą sprawy bezpieczeństwa obywateli i porządku oraz ochrony

Skoro, jak zostało zaakcentowane powyżej, utrzymanie bezpieczeństwa publicznego należy do najważniejszych zadań państwa – administracji publicznej, to nasuwający się z tego wniosek jest taki, że funkcjonariusze publiczni zaangażowani bezpośrednio lub pośrednio w jego ochronę powinni zostać zaliczeni do grona funkcjonariuszy administracji publicznej. Biorąc to pod uwagę, należy przyjąć, że funkcjonariuszami powołanymi do ochrony bezpieczeństwa publicznego wypełniającymi funkcje w administracji publicznej, a o których jest mowa w art. 115 § 13 pkt 7 k.k., są funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Organy, których te osoby są funkcjonariuszami, stoją bowiem na straży bezpieczeństwa publicznego w różnych jego dziedzinach. Ich rola polega na ochronie dóbr indywidualnych i publicznych przed bezprawnymi zamachami, a także na ochronie tych dóbr przed wszelkimi niebezpiecznymi zjawiskami, np. pożarami, klęskami żywiołowymi<sup>274</sup>. Zadania poszczególnych organów w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego definiują właściwe dla nich ustawy administracyjne o charakterze materialnym<sup>275</sup>.

---

przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.), powiatu – zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie bezpieczeństwa obywateli (art. 4 ust. 1 pkt 15 u.s.p.), województwa – zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1 pkt 14 u.s.w.) (vide: J. Filaber, *op. cit.*, s. 248-252).

<sup>274</sup> T. Bojarski *et al.*, *op. cit.*, teza nr 13. Autorka pracy chciałaby zauważyć, że wymieniając wśród funkcjonariuszy destinowanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej, skupiła się wyłącznie na organach, które realizują administracyjną funkcję policji, w węższym znaczeniu tego pojęcia, które zaliczyła do kręgu tzw. służb mundurowych. Jak zauważa Z. Leoński, „rozpatrując problem policji administracyjnej od strony podmiotowej, wskazuje się, że realizują ją organy administracji publicznej (choć są wyjątki od tej zasady). Przy tym, w węższym znaczeniu, przez policję administracyjną rozumie się tylko te organy, które stanowią formacje (korpusy) umundurowane i uzbrojone oraz zorganizowane na wzór wojskowy. Takiemu pojęciu policji odpowiada zazwyczaj ustawodawstwo dotyczące tego typu organów, jak Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna. Noszą one zazwyczaj nazwę policji lub straży określonego rodzaju. Niemniej funkcje policji administracyjnej – w szerszym znaczeniu – mogą spełniać również organy cywilne (nie zorganizowane na wzór wojskowy). Mogą to być w szczególności różnego rodzaju inspekcje (np. Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Weterynaryjna) lub nadzory (np. organy nadzoru budowlanego) czy dozory (np. dozór techniczny)” (vide: Z. Leoński, *Policja administracyjna – istota, rodzaje, zadania*, [w:] Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, Wydawnictwo Terra, Poznań 2000, s. 38 i n.).

<sup>275</sup> Artykuł 1 ust. 1 ustawy z dnia 06 kwietnia 1996 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r., poz. 360 t. j.), dalej: u.p., stanowi, że tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego została powołana do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. 2020, poz. 27 t.j., dalej: u.ABW.AW), a Agencja Wywiadu jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 1 u.ABW.AW). Z kolei Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2020 r., poz. 305 t. j., dalej: u.SG). Zadaniem Państwowej Straży Pożarnej, jako zawodowej, umundurowanej i wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji, jest walka z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2020 r., poz. 1123 t. j., dalej: u.p.s.p.).

Również żołnierz, czyli osoba pełniąca czynną służbę wojskową<sup>276</sup>, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie (art. 115 § 13 pkt 8 w zw. z art. 115 § 17 k.k.), jest funkcjonariuszem administracji publicznej wypełniającym swoje zadania w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo państwa polega na utrzymywaniu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Zadanie to, zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7-8, należy do administracji publicznej, a ściślej – Rady Ministrów. Mimo że bezpieczeństwo państwa nie jest kategorią poddającą się jednoznacznym definicjom, to najogólniej można stwierdzić, że chodzi tu o taki brak zagrożenia, który umożliwia jego bezpieczną egzystencję i rozwój<sup>277</sup>. Jednocześnie bezpieczeństwo państwa jest wartością wtórną wobec bezpieczeństwa publicznego, czyli bezpieczeństwa jednostki i grup społecznych. Jest to zdolność państwa do obrony uznawanych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi lub wewnętrznymi. Chodzi zwłaszcza o przetrwanie państwa, zabezpieczenie jego integralności terytorialnej, utrzymanie biologicznej egzystencji ludności oraz zachowanie suwerenności<sup>278</sup>. Wpisuje się to w zadania administracji publicznej. Jednocześnie zagwarantowanie przez Konstytucję uprawnień władzy publicznej – administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa nie miałoby większego znaczenia bez przyznania jej konkretnych możliwości wpływania na stan tego bezpieczeństwa. W tym celu państwo utrzymuje armię, czyli Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (art. 26 Konstytucji) obejmujące wszystkie jednostki zmilitaryzowane, nad którymi Prezydent – w ramach swoich kompetencji administracyjno-prawnych – sprawuje funkcję najwyższego zwierzchnika, wykonywaną w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 1 i 2 Konstytucji). Na tle przepisów konstytucyjnych i ustawowych można zdefiniować siły zbrojne w sensie przedmiotowym i podmiotowym. W pierwszym znaczeniu będą to wszystkie formacje militarne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, czyli

<sup>276</sup> Zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1541 t. j.) żołnierzami w czynnej służbie wojskowej są osoby, które odbywają lub pełnią następujące jej rodzaje: zasadniczą służbę wojskową, przeszkolenie wojskowe, terytorialną służbę wojskową, ćwiczenia wojskowe, służbę przygotowawczą, okresową służbę wojskową, służbę wojskową w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 oraz art. 124 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 860 t. j.) czynną służbę wojskową pełnią także żołnierze zawodowi oraz osoby powołane do tej służby w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych.

Z uwagi na zróżnicowany status członków grupy określanych jako osoby pełniące czynną służbę wojskową – żołnierze zawodowi i niezawodowi – oraz zróżnicowanie w zakresie stałego charakteru pełnionej służby – czasowego w przypadku żołnierzy niezawodowych i stałego w odniesieniu do zawodowych, jak również podleganie dwóm różnym reżimom ustawowym, funkcjonariusze ci nie zostaną ujęci jako podmiot badawczy w dalszej części pracy.

<sup>277</sup> W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Scholar, Warszawa 1998, s. 47.

<sup>278</sup> L. Grosicki, *Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki (red.), *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Typografia Pułtusk-ASPRA JR, Pułtusk-Warszawa 2013, s. 18-19.

wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna. W aspekcie podmiotowym Siły Zbrojne obejmują ogół obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy wchodzi w ich skład wskutek realizacji wolności wyboru i realizacji zawodu, czyli żołnierzy zawodowych, żołnierzy niezawodowych, jak i tych obywateli, którzy wypełniają obowiązek obrony Ojczyzny, o którym jest mowa w art. 85 Konstytucji<sup>279</sup>. Tym samym żołnierze, czyli osoby pełniące czynną służbę wojskową, są funkcjonariuszami administracji publicznej.

Obok funkcjonariuszy organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego kodeks karny w art. 115 § 13 k.k. wymienia funkcjonariuszy Służby Więziennej, czyli umundurowanej i uzbrojonej formacji apolitycznej podległej Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającej własną strukturę organizacyjną (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>280</sup>). Jej zadaniem jest wykonywanie tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 2 ust. 1 u.SW), w tym m.in. ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych (art. 2 ust. 2 pkt 5 u.SW) oraz zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa (art. 2 ust. 2 pkt 6 u.SW). Wymienienie funkcjonariuszy Służby Więziennej obok funkcjonariuszy organów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym nie jest przypadkowe, albowiem do zadań formacji Służby Więziennej – jako jednego z zadań szczegółowych, o których mowa powyżej – należy również utrzymanie, a przede wszystkim ochrona szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego<sup>281</sup>. Już chociażby z tej przyczyny funkcjonariuszy tej formacji należałoby zaliczyć do funkcjonariuszy administracji publicznej.

<sup>279</sup> K. Dunaj, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpik, K. Prokop (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia Prawne i Administracyjne*, Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016, s. 117-118.

<sup>280</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 848 t.j., dalej: u.SW.

<sup>281</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego wskazuje, że do podstawowych zadań Służby Więziennej zaliczyć należy: ochronę przed negatywnym wpływem zidentyfikowanych przez wymiar sprawiedliwości przestępców na społeczeństwo; zapobieganie zagrożeniom przez odstraszenie potencjalnych sprawców przestępstw; izolowanie skazanych od reszty społeczeństwa z poszanowaniem godności ludzkiej i zasady humanitaryzmu, a także resocjalizację przestępców. Zadania te wpisują się w szeroko rozumiany potencjał ochronny kraju ukierunkowany na bezpieczeństwo publiczne i jego ochronę (<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html>, dostęp: 12.08.2017). Poprzez swoje działania Służba Więzienna minimalizuje obiektywne i potencjalne zagrożenia społeczne wewnątrz państwa, jakie wiążą się z przestępczością w ogóle (ujęcie abstrakcyjne) lub z różnymi kategoriami przestępców (ujęcie konkretne), których skuteczne izolowanie od reszty społeczeństwa przyczynia się do subiektywnego poczucia bezpieczeństwa obywateli (podmiotów bezpieczeństwa). Jednocześnie personel więzienny oraz osadzeni więźniowie stają się podmiotem bezpieczeństwa, który ze względu na dynamicznie zmieniające się poczucie stanu zagrożenia ze strony osadzonych tam przestępców, wymaga aktywnego przeciwdziałania czynnikom zagrażającym (R. Poklek, *Służba więzienna w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Securitologia” 2013, nr 1(17), Prison Service of State Security System ([civitas.edu.pl](http://civitas.edu.pl)), dostęp: 12.08.2017).

Pozytywnych przykładów na poparcie powyższego stanowiska jest jednak więcej. Służba Więzienna tworzy wyodrębniony system instytucji rządowej odpowiedzialnej za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i podległej ministrowi resortowemu<sup>282</sup>. Jednocześnie wskazuje to, że wpisuje się ona w struktury administracji publicznej realizującej zadania w sferze bezpieczeństwa. Nie może ująć uwadze również i to, że więziennictwo jest zadaniem publicznym administracji, które nie może być wykonywane przez inne podmioty, przez co stanowi wyodrębnione i wyłączone zadanie państwa.

Nadto zatrudnieni w Służbie Więziennej funkcjonariusze wykonują na co dzień swoje zadania w zakładach karnych i aresztach śledczych, które z administracyjnego punktu widzenia należy traktować jako zakłady administracyjne. Zakładem publicznym jest wyodrębniona jednostka organizacyjna otrzymująca do wykonania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy, pozostająca z tego powodu pod stałym nadzorem tego podmiotu. Zakłady, nie będąc organami administracji publicznej, realizują zadania administracji, zwłaszcza szeroko rozumianym zakresie usług niematerialnych<sup>283</sup>. E. Ochendowski kwalifikuje zakłady karne jako zakłady służące zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, o charakterze zamkniętym, a zatem z których korzystanie jest obowiązkowe dla określonej kategorii osób – więźniów lub osób tymczasowo aresztowanych<sup>284</sup>.

Zaprezentowana argumentacja pozwala zakwalifikować funkcjonariuszy Służby Więziennej jako tych, którzy wykonują funkcje w administracji publicznej.

Przedstawiona wyżej analiza pojęcia funkcjonariusza administracji publicznej pozwala stwierdzić, że wyselekcjonowany został szeroki krąg tych podmiotów. *De facto* wśród wymienionych w art. 115 § 13 k.k. funkcjonariuszy publicznych przeważają ci, którzy pełnią swoje funkcje w ramach administracji publicznej. Świadczy to przede wszystkim o istocie sprawowanych przez nich zadań, skoro zarówno ich ochrona, jak i nieprawidłowe zachowania zostały poddane regulacjom karnym.

Z uwagi na wielość podmiotów, którym na gruncie art. 115 § 13 k.k. można przypisać przymiot funkcjonariuszy administracji publicznej, dla dalszych celów badawczych wyselekcjonowano tych, w stosunku do których będą prowadzone badania analityczno-dogmatyczne, zmierzające do ustalenia materialnych i ustrojowych regulacji prawa administracyjnego ukierunkowanych na prewencję korupcji tej grupy funkcjonariuszy.

<sup>282</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2008, s. 10.

<sup>283</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 199-200.

<sup>284</sup> E. Ochendowski, *Organy administracji niespolonej i zakłady administracyjne*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 329.

Będą to zarówno funkcjonariusze administracji publicznej wymienieni indywidualnie przez ustawę karną w związku z pełnioną przez nich funkcją w administracji publicznej, tj. Prezydent (art. 115 § 13 pkt 1 k.k.), radny (art. 115 § 13 pkt 2 k.k.), jak i ci wykonujący funkcję w ramach danego organu czy urzędu, których krąg ustalany jest na podstawie aktu prawa administracyjnego o charakterze materialnym czy ustrojowym, tj.:

- osoby będące pracownikami administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe (art. 115 § 13 pkt 4 k.k.), do których zastosowanie będą miały ustawy o pracownikach urzędów państwowych, służbie cywilnej, krajowej administracji skarbowej, czy też o pracownikach samorządowych,
- osoby będące pracownikami organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe, do których zastosowanie będzie miała ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

W rezultacie będą to funkcjonariusze organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusze Służby Więziennej, zaliczani do służb mundurowych, do których zastosowanie znajdują ustawy o Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej<sup>285</sup>.

Mimo zakwalifikowania do grona funkcjonariuszy administracji publicznej osób uprawnionych z mocy prawa lub na podstawie porozumienia administracyjnego do wydawania decyzji administracyjnych, a niebędące pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego (art. 115 § 13 pkt 4 k.k.), oraz osób zajmujących kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej (art. 115 § 13 pkt 6 k.k.), regulacje prawne dotyczące tych funkcjonariuszy nie zostaną poddane analizie prawnej pod kątem prewencji korupcji. Wielość osób, które spełniają powyższe wymogi, a co za tym idzie – aktów prawnych opisujących m.in. ich status, kompetencje i regulacje dotyczące sposobu wykonywania funkcji w ramach administracji publicznej sprawia, że nie jest możliwe w sposób kompleksowy i rzetelny poddać ich rzeczowej analizie.

Badaniem rozwiązań o charakterze prewencji korupcji nie zostanie objęta również grupa żołnierzy, tj. osób pełniących czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej

---

<sup>285</sup> Na uwagę zasługuje pogląd P. Szreniawskiego, który wskazuje, że co do zasady administracja kojarzona jest z pracą w urzędzie, w szczególności z przygotowaniem przez funkcjonariusza dokumentacji potrzebnej do prawidłowego funkcjonowania aparatu administracyjnego. Podkreślić jednak należy, że funkcjonariusze powołani do ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz funkcjonariusze Służby Więziennej są podmiotami tradycyjnie związanymi z wykonywaniem władzy wykonawczej (*vide*: P. Szreniawski, *Specyfika pracy w wybranych częściach administracji*, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Szreniawski, *Psychologia administracji. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 68-69). Z tych względów można im przypisać status funkcjonariuszy administracji publicznej.

służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie (art. 115 § 13 pkt 8 k.k.). Decyzja ta podyktowana jest z jednej strony tym, że analizie zostanie poddana szeroka grupa funkcjonariuszy administracji publicznej odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa publicznego, o której jest mowa w art. 115 § 13 pkt 7 k.k., z drugiej zaś, z uwagi na zróżnicowany charakter tej grupy (żołnierze zawodowi i żołnierze niezawodowi).





# Administracyjnoprawne narzędzia przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej

### 1. Znaczenie prawa administracyjnego w zakresie przeciwdziałania korupcji

Organizacje międzynarodowe podejmujące zagadnienia przeciwdziałania korupcji podkreślają, że rozpowszechnione dotychczas w aktach międzynarodowych i krajowych rozwiązania zmierzające do zwalczania przejawów tego zjawiska za pomocą regulacji prawa karnego są niewystarczające. Przepisy karne definiują bowiem tylko ograniczoną liczbę przypadków. „Można je przenosić na konkretne badane zjawiska tylko w drodze postępowania prokuratorskiego, a następnie procesu sądowego; ich charakter edukacyjny i prewencyjny jest, ze względu na ogólnikowość norm i hermetyczność języka prawniczego, niezmiernie ograniczony”<sup>286</sup>. Postuluje się, aby przyjmować i rozwijać te działania prawne i pozaprawne, które ukierunkowane są na ograniczanie przyczyn powstawania korupcji. Zauważa się, że rozwiązania wypracowane na gruncie prawa administracyjnego, mimo że nie są postrzegane jako ściśle ukierunkowane na walkę z tym negatywnym zjawiskiem, odgrywają istotną rolę w jego ograniczaniu, szczególnie w sektorze publicznym.

Przyczyn tego pozytywnego zjawiska jest wiele.

W pierwszej kolejności regulacje administracyjne uwzględniają specyfikę korupcji, jaka występuje w określonym państwie, oraz jej partykularny charakter. Wymierzone są one bezpośrednio w działania, które w danej społeczności uznawane są za korupcjogenne. W ustawach administracyjnych mogą zostać opisane i zabronione zachowania, które w powszechnym odbiorze społecznym postrzegane są jako korupcyjne, a które na gruncie prawa karnego nie są stypizowane jako czyny zabronione, np. nepotyzm, kumoterstwo, konflikt interesów czy marnotrawstwo dochodów publicznych. W tym przypadku naczelnym celem regulacji administracyjnych jest wprowadzenie rozwiązań, które będą miały za przedmiot zapobieżenie czynom korupcyjnym. Przy tym powszechnie

---

<sup>286</sup> T. Potkański, *Konflikt interesów*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006, s. 82.

spotyka się też takie, które wprowadzają mechanizmy karania osób, które dopuściły się zachowań korupcyjnych. Ustalenie zaś, które rozwiązania mogą rodzić zachowania korupcyjne, poparte są indywidualnymi, przeprowadzanymi wewnątrz kraju analizami i pomiarami tego zjawiska, badaniem jego ewolucji, jak również spostrzeżeniami zewnętrznych obserwatorów podejmujących tematykę korupcji. Rozwiązania antykorupcyjne w prawie administracyjnym, inaczej niż regulacje karne, mają charakter indywidualny. Nie są narzucone, uwzględniają specyfikę korupcji, a tym samym stanowią efektywne narzędzie do przeciwdziałania jej powstawaniu<sup>287</sup>.

Po drugie, antykorupcyjne działania ustawodawcy na gruncie prawa administracyjnego ukierunkowane są na eliminowanie rozwiązań, które stwarzają możliwości bądź ułatwiają popełnienie czynów korupcyjnych w szeroko rozumianej administracji publicznej oraz na wprowadzanie mechanizmów *stricte* prewencyjnych. Mowa jest w szczególności o tych rozwiązaniach, które ograniczają bądź uniemożliwiają czerpanie przez urzędników państwowych korzyści ze środków publicznych, którymi zarządzają, przez wyeliminowanie uznaniowości w procesie ich alokacji przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku składania deklaracji o dochodach własnych w czasie sprawowania urzędu oraz procedur nadzorczych i kontrolnych<sup>288</sup>.

Po trzecie, spojrzenie na korupcję przez pryzmat prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że regulacje prawne tej gałęzi prawa mają za cel głównie profilaktykę korupcji. Przejawia się to w takim ukształtowaniu funkcjonowania sektora publicznego, gdzie zachowania korupcyjne będą uważane przez urzędników państwowych za niemoralne i nieopłacalne. Potwierdzeniem powyższego punktu widzenia jest chociażby wprowadzanie kodeksów etycznych urzędników państwowych, system zatrudniania i awansowania urzędników służby cywilnej oparty na przesłankach merytorycznych, tj. odpowiednim wykształceniu i osiągnięciach kandydatów, dostęp do szkoleń i materiałów edukacyjnych na temat korupcji, jak również możliwość zasygnalizowania konfliktu interesów. Ponadto istotną rolę prewencyjną odgrywa umożliwienie społeczeństwu dostępu do informacji publicznej, dzięki czemu obywatel ma prawo uzyskać informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>289</sup>.

<sup>287</sup> <http://www.u4.no/articles/the-basics-of-anti-corruption/> [dostęp: 08.12.2016].

<sup>288</sup> The World Bank, *Anticorruption in Transition...*, s. 58-72.

<sup>289</sup> Dostęp obywateli do informacji publicznej stanowi niewątpliwie narzędzie antykorupcyjne o charakterze administracyjnoprawnym. Na gruncie prawa polskiego zagadnienie to reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 t. j.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Ponadto prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 2 ustawy).

Po czwarte, poza antykorupcyjnymi regulacjami prawnymi głównie o charakterze prewencyjnym, została powołana i ukształtowana sieć organów administracyjnych, do których kompetencji należy wykrywanie korupcji i walka z tym zjawiskiem we wszystkich sferach życia państwa, nie tylko zaś w administracji publicznej.

## 2. Charakterystyka norm prawa administracyjnego ukierunkowanych na przeciwdziałanie korupcji

Normy prawa administracyjnego ukierunkowane na przeciwdziałanie korupcji można podzielić na dwie grupy.

Do pierwszej z nich zaliczymy normy o charakterze prewencyjnym, a zatem takie, które mają za cel profilaktykę korupcji oraz zminimalizowanie ryzyka jej wystąpienia. Normy prewencyjne, działające *ex ante*, ukierunkowane są na zapobieganie korupcji poprzez wytworzenie mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz eliminowanie rozwiązań korupcjogennych. Ich funkcją jest również zapobieganie niepożądanym konsekwencjom prawnym<sup>290</sup>. Upraszczając, można stwierdzić, że funkcjonariusz publiczny, stosując się do norm o charakterze prewencyjnym, nie sprokuruje sytuacji, w której będą musiały zostać uruchomione mechanizmy o charakterze represyjnym.

Aby prewencyjne normy administracyjne w obszarze korupcji cechowały się skutecznością, ustawodawca w pierwszej kolejności powinien przewidzieć, jak mogą zachowywać się ludzie, w tym funkcjonariusze publiczni, w danych warunkach faktycznych i prawnych. Myślenie prewencyjne postrzegane jest bowiem jako myślenie o rozwiązaniach danego problemu, którego genezą jest zawsze relacja pomiędzy człowiekiem a jego środowiskiem. Oznacza to, że zaproponowane rozwiązanie prawne powinno uwzględniać potencjalne zachowania ludzi, a przez to zapobiegać powstawaniu sytuacji korupcjogennych. Nadto ustawodawca przy pomocy norm prewencyjnych powinien umiejętnie zarządzać ryzykiem wystąpienia sytuacji patologicznych. Przyjmuje się bowiem, że intencją ustawodawcy nie powinno być skupianie się wyłącznie na pojedynczym czynniku ryzyka i całkowitym wyeliminowaniu go, ale dążenie do zmniejszenia ogólnego ryzyka wystąpienia korupcji, na który składa się suma poszczególnych sytuacji korupcjogennych<sup>291</sup>.

---

Przepisy ustawy nie zostaną omówione jednak niniejszym opracowaniu. Autorka pracy, z uwagi na pole badawcze określone w tytule dysertacji, skupia się wyłącznie na tych rozwiązaniach, które dotyczą bezpośrednio funkcjonariuszy administracji publicznej, a których obowiązek ich realizacji aktualizuje się z mocy samego prawa i dotyczy bezpośrednio sfery działalności publicznej danego funkcjonariusza.

<sup>290</sup> *What is preventive law?*, <http://www.cyberinstitute.com/preventivelaw/week1.htm> [dostęp: 10.12.2016].

<sup>291</sup> T.D. Barton, *Preventive Law for Three – Dimensional Lawyers*, „Preventive Law Reporter” 2001, vol. 19, s. 1-6.

Do drugiej grupy zaliczymy normy o charakterze punitywnym, których możliwość zastosowania zaktualizuje się dopiero wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny dopuści się czynu korupcyjnego albo poprzez swoje działanie bądź zaniechanie naruszy nałożone na niego obowiązki normatywne wypływające z norm prewencyjnych, których przedmiotem jest przeciwdziałanie korupcji lub zagwarantowanie transparentnego sprawowania funkcji. Ich działanie *ex post* służy wyciągnięciu konsekwencji wobec sprawców czynów korupcyjnych, co ogólnie wskazując, może polegać na pozbawieniu danej osoby ważnych dla niej dóbr oraz ukaraniu jej przez wymierzenie przewidzianych prawem administracyjnym sankcji.

Norma represyjna na gruncie prawa administracyjnego stanowi reakcję na naruszenie przepisów ustawowych i wykonawczych do ustaw. Tym samym uważana jest za jeden z najbardziej wyrazistych przejawów wykonywania władzy publicznej. Aby normy punitywne prawa administracyjnego wymierzone w przeciwdziałanie korupcji miały stanowić efektywną reakcję na popełniony czyn, muszą być jednoznaczne oraz proporcjonalne do wagi sankcjonowanego naruszenia<sup>292</sup>.

W przyjętym przez Radę Ministrów w 2017 r. Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, stanowiącym podstawowe narzędzie umożliwiające państwu prowadzenie polityki antykorupcyjnej wskazano, że w najbliższych latach zasadnicze działania ukierunkowane zostaną na wzmocnienie obszarów prewencji i edukacji, czyli przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji<sup>293</sup>.

Program zawiera założenia zmierzające do systemowego i instytucjonalnego przeciwdziałania temu zjawisku. Głównym celem Programu jest ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. Jego osiągnięciu mają sprzyjać głównie mechanizmy prewencyjne, do których zaliczono:

- wzmocnienie przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji przez wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego, wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne oraz kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną,

---

<sup>292</sup> *Les sanctions administratives*, „Courrier Juridique des Affaires sociales et des Sports”, septembre-octobre 2011, no. 88, s. 1-6.

<sup>293</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Cele programu. Cele: główne i szczegółowe*. Obok działań w sferze rozwoju prawa antykorupcyjnego zaproponowane zostały działania pozaprawne mające na celu kształtowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie, jak również na zwiększenie aktywnego udziału społeczeństwa w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji. Założono intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkodliwości *korupcji* stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tej patologii. Istotną kwestią jest również wzmocnienie oraz wspieranie postaw etycznych w sektorze prywatnym i publicznym.

- doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej polegających m.in. na wypracowaniu rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym<sup>294</sup>.

Jednym z dwóch mierników osiągnięcia celu głównego, o którym mowa w Programie, jest wzrost wartości Indeksu Percepcji Korupcji do 2020 r. do poziomu 65 punktów<sup>295</sup>. W tym kontekście warto przypomnieć, że w ogłoszonym 23 stycznia 2020 r. CPI za 2019 r. Polska zajęła 41. miejsce na 180 krajów świata, uzyskując najgorszy wynik w historii, tj. 58 punktów na 100, odnotowując przy tym spadek w stosunku do 2018 r. o 2 punkty<sup>296</sup>.

Zgodnie z określonym w Programie Planie działań, administracyjnymi metodami prewencyjnymi korupcji w sektorze publicznym, które w głównej mierze skierowane są do osób pełniących funkcje publiczne, w tym do funkcjonariuszy administracji publicznej, są:

- 1) wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego przez:
  - zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych,
  - stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne,
  - stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydatkujących środki publiczne,
- 2) wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym przez:

---

<sup>294</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Cele Programu. Cele: główny i szczegółowe*.

<sup>295</sup> Obok wzrostu wartości CPI do 2020 r. jest przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przeglądowym, *vide*: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Mierniki podstawowe celu głównego*.

<sup>296</sup> W publikowanym corocznie przez Transparency International Indeksie Percepcji Korupcji Polska, zdobywając za 2019 r. – 58 punktów, uplasowała się na 41 miejscu wśród 180 państw i regionów świata. Taki sam wynik Polska uzyskała w 2012 r. (CPI dla Polski w 2012 r. wynosił 58 punktów, w 2013 r. – 60 punktów, w 2014 r. – 61 punktów, w 2015 r. – 63 punkty, w 2016 r. – 62 punkty, w 2017 r. – 60 punktów, w 2018 r. – 60 punktów). Uzyskany w 2015 r. najlepszy w historii wynik 63 punktów plasował Polskę na 29. miejscu. Spadek o 12 miejsc w rankingu CPI na przestrzeni 4 lat wskazuje, że w Polsce zjawisko korupcji pod rządami konserwatywnych prawicowych partii, które za flagowy postulat w swoich programach stawiają uczciwość i przejrzystość życia publicznego, zamiast maleć – wzrosło, *vide*: Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2019*, 23.01.2020 r., <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table> [dostęp: 20.12.2020].

- opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji,
- opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach funkcjonariusz administracji publicznej – klient<sup>297</sup>.

Przyjęte stanowisko jednoznacznie przesądza o tym, iż w antykorupcyjnej polityce Rządu priorytet przyznano rozwiązaniom prawnym i pozaprawnym nakierowanym na profilaktykę korupcji nad działaniami punitwnymi<sup>298</sup>.

Dominujące tendencje prewencyjne w aspekcie działań ukierunkowanych na walkę z korupcją stały się asumptem do zbadania tego zagadnienia w odniesieniu do norm prawa administracyjnego w zakresie działalności funkcjonariuszy administracji publicznej.

Rozwiązania prewencyjne w sferze prawnej powinny polegać m.in. na rozwijaniu przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji poprzez wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego, wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne oraz kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną.

### **3. Administracyjnoprawne regulacje o charakterze prewencyjnym**

#### **3.1. Ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej**

Ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej w odniesieniu do funkcjonariuszy administracji publicznej zostało sformułowane na gruncie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w ustawach samorządowych oraz w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W każdej z powołanych regulacji ustawodawca określił krąg podmiotów, na które nałożył restrykcje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wprowadził zatem „po stronie wymienionych tam osób fizycznych ograniczenia w zakresie korzystania z ustrojowo gwarantowanej wolności działalności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu”<sup>299</sup>. Wśród adresatów wymienionych norm znajdują zarówno funkcjonariusze

---

<sup>297</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Plan działań. Tabela nr 1. Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu*.

<sup>298</sup> Za rozwijaniem metod prewencyjnych w zakresie przeciwdziałania korupcji opowiada się także P. Szreniawski. Wskazuje on, że „przeciwdziałanie korupcji powinno obejmować przede wszystkim zwalczanie przyczyn i warunków jej sprzyjających oraz informowanie i szkolenie skierowane do jednostek i grup dotyczące korupcji, jej skutków i sposobów jej unikania” (*vide*: P. Szreniawski, *Przyczyny i konsekwencje patologii w administracji*, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Szreniawski, *Psychologia administracji. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 91).

<sup>299</sup> K. Kiczka, *Z zagadnień ograniczeń antykorupcyjnych w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 256. Jak słusznie zauważa K. Kiczka w cytowanym opracowaniu, s. 254, „forma

publiczni sprawujący najwyższe funkcje i stanowiska w państwie, jak i tacy, którzy swoje zadania wykonują w jednostkach administracyjnych o zasięgu gminnym, powiatowym czy wojewódzkim.

Swoboda podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, jest konstytucyjnie gwarantowaną wolnością (art. 22 Konstytucji<sup>300</sup>). Jej ograniczenie przez ustawodawcę, w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, ma za zadanie zapobiegać nieprawidłowościom związanym z wykorzystaniem bądź nadużyciem pełnionych funkcji w celu uzyskania korzyści majątkowej w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, standardami przyzwoitości czy normami moralnymi<sup>301</sup>. Restrykcje dotyczące łączenia określonych funkcji publicznych z wolnorynkową działalnością gospodarczą, nastawioną na osiągnięcie zysku, który w głównej mierze przekłada się na dobrobyt finansowy osób biorących w jej wykonywaniu, zmierza do wyeliminowania wiodącego czynnika powstawania korupcji, jakim są układy i powiązania między urzędnikiem, funkcjonariuszem publicznym a biznesem. Zaangażowanie funkcjonariuszy administracji publicznej w prowadzenie działalności gospodarczej własnej lub innych podmiotów, w szczególności spółek prawa handlowego, mogłaby wpłynąć na ich uczciwość i bezstronność w zakresie wykonywanej funkcji i podejmowanych decyzji, w szczególności poprzez uwikłanie się w sieć niepożądanych zależności<sup>302</sup>. Należy podzielić pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, zgodnie z którym osoby pełniące funkcje publiczne, a co za tym idzie – funkcjonariusze administracji publicznej, powinny liczyć się z nałożeniem na nich ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej. Rozwiązanie to ma bowiem służyć wyeliminowaniu sytuacji, które mogą rzucać cień na osobistą bezstronność funkcjonariusza publicznego<sup>303</sup>. Wyłączenie bądź ograniczenie funkcjonariuszom publicznym, sprawującym władzę państwową lub samorządową, możliwości prowadzenia działalności

---

ustanowionego ograniczenia (ustawa) oraz przesłanki (motywy) ograniczania (zwłaszcza: ważny interes publiczny) wymienianych wolności czynią zadość wymaganiom stawianym na tym polu przez Konstytucję RP z punktu widzenia art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

<sup>300</sup> Konstytucja RP w art. 22 stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

<sup>301</sup> G. Jyż, *Kilka uwag w sprawie ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Radca Prawny” 1993, Nr 3-6, s. 40. Autorka przywołanego artykułu wyjaśnia, że zachowania patologiczne polegające na nadużyciu wykonywanej funkcji publicznej mogą przejawiać się „przez stronnicze lub interesowne decyzje bądź umowy, eksploatację mienia państwowego i komunalnego, a także przez wpływ na decyzje podmiotów gospodarczych lub nieobiektywną ocenę ich działalności (udział w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych określonych spółek)”.

<sup>302</sup> Uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 18 października 2001 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 9/01, LEX nr 1369026.

<sup>303</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 lutego 2015 r., wydany w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 511/14, LEX nr 1650003.

gospodarczej równoległe do sprawowanej funkcji ma również za zadanie wyeliminowanie sytuacji wykorzystywania tej władzy do prywatnych celów.

### **3.1.1. Akty normatywne ustanawiające zakaz, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.1.1.1. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**

Od 1 stycznia 1998 r. obowiązuje ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, która z uwagi na swój cel, jakim jest przeciwdziałanie korupcji, nazywana jest również ustawą antykorupcyjną. Choć ustawa antykorupcyjna nie zawiera preambuły nakreślającej motyw jej uchwalenia, to powszechnie przyjmuje się, że „intencją jej stworzenia było ograniczenie wykorzystywania pełnionej funkcji publicznej do osiągania prywatnych korzyści. Cel ustawy antykorupcyjnej ujmowany jest również jako zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”<sup>304</sup>. W ocenie Sądu Najwyższego regulacje zawarte w ustawie antykorupcyjnej pełnią rolę prewencyjną, a ukierunkowane są na przeciwdziałanie w zakresie tworzenia się tzw. układów korupcyjnych<sup>305</sup>.

Art. 1 i 2 u.o.p.d. określa krąg podmiotów, na które nałożono restrykcje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wśród adresatów ustawy antykorupcyjnej można wyróżnić funkcjonariuszy administracji publicznej, którymi są:

- 1) zgodnie z art. 1 u.o.p.d. osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>306</sup>, wśród których status funkcjonariuszy administracji publicznej posiadają:
  - a) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) Prezes i Wiceprezes Rady Ministrów oraz Ministrowie,
  - c) wojewoda,
- 2) pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska kierownicze (art. 2 pkt 1 lit. a-c u.o.p.d.):

---

<sup>304</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, ABC Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, komentarz do art. 1, teza nr 1, el./LEX.

<sup>305</sup> Uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 18 października 2001 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 9/01, LEX nr 49126.

<sup>306</sup> Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1637 t. j.), dalej: ustawa o wynagradzaniu.



- a) dyrektor generalny, dyrektor departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnik wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,
  - b) dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego, dyrektor wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz główny księgowy, kierownik urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
  - c) kierownik urzędu i jego zastępcy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej;
- 3) pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w art. 2 pkt 1 lit. a-c u.o.p.d. (art. 2 pkt 2 u.o.p.d.),
  - 4) członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych inni niż wymienienie art. 2 pkt 1 i 2 u.o.p.d. (art. 2 pkt 2a u.o.p.d.),
  - 5) pracownicy regionalnych izb obrachunkowych zajmujących stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli (art. 2 pkt 4 u.o.p.d.),
  - 6) wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), zastępcy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbnicy gmin, sekretarze gmin, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 2 pkt 6 u.o.p.d.),
  - 7) członkowie zarządów powiatów, skarbnicy powiatów, sekretarze powiatów, kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty (art. 2 pkt 6a u.o.p.d.),
  - 8) członkowie zarządów województw, skarbnicy województw, sekretarze województw, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (art. 2 pkt 6b u.o.p.d.).

Ustawa antykorupcyjna jest aktem szczególnym, bowiem zakazy w niej wyrażone dotyczą wyłącznie enumeratywnie wymienionej grupy osób, wyodrębnionych ze względu na rodzaj pełnionych funkcji<sup>307</sup>. Konsekwencją tego jest z kolei to, że przepisy

---

<sup>307</sup> B. Klink, *Podjęmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników administracji publicznej – problematyka prawna*, „Radca Prawny” 1999, Nr 6, s. 96.

ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ustalające krąg podmiotów objętych jej regulacjami nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

W art. 4 ustawy antykorupcyjnej określono, w odniesieniu m.in. do funkcjonariuszy sprawujących funkcje w administracji publicznej, sfery aktywności gospodarczej objęte bezwzględnym zakazem ich podejmowania i wykonywania, a mianowicie:

- 1) sprawowanie funkcji członka zarządu, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego<sup>308</sup>,
- 2) zatrudnienie lub wykonywanie innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- 3) pełnienie funkcji członka zarządu, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- 4) członkostwo w zarządzie fundacji prowadzącej działalność gospodarczą,
- 5) posiadanie w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiający więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek,
- 6) prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Zakazy wymienione w art. 4 u.o.p.d. mają wyłącznie charakter czasowy i obowiązują w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji publicznych. Mają one przy tym charakter bezwzględny. Oznacza to, że w czasie ich obowiązywania nie mogą zostać one przez nikogo uchylone bądź w jakikolwiek sposób zmodyfikowane lub ograniczone. Powodem, dla którego ustawodawca zdecydował wprowadzić zakaz podejmowania działalności gospodarczej w dokładnie określonej formie organizacyjno-prawnej, było „przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację tzw. konfliktu interesów, poddawane restryktywnej regulacji w wielu państwach zachodnich, zwłaszcza

---

<sup>308</sup> Ustawa w art. 6 u.o.p.d. przewiduje jednak wyjątek od bezwzględnego zakazu wymienionego w art. 4 pkt 1, tj. od zakazu bycia członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego. Nie dotyczy on osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6-10, o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby. Nadto osoby, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2, mogą otrzymywać odrębne wynagrodzenie z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego, do której zostały wyznaczone jako reprezentanci Skarbu Państwa, na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2136 t. j.).

w Stanach Zjednoczonych. Fakt materialnego zainteresowania wynikami gospodarczymi spółki może taki konflikt wywołać, nawet jeśli dana osoba nie posiada w tej spółce własnych udziałów czy akcji. Wynagradzanie osób pełniących funkcje w organach spółki nie pozostaje bowiem bez związku z zyskami osiąganymi przez tę spółkę. Z kolei na osiąganie zysków przez spółkę wpływają warunki jej funkcjonowania nie tylko w gminie, gdzie ma ona siedzibę, ale także na wszystkich tych terenach, gdzie spółka ta prowadzi działalność gospodarczą, a więc które obejmuje rzeczywistym zakresem swego działania. Na wszystkich tych terenach organom samorządu lokalnego przysługują rozległe kompetencje, a sposób wykonywania tych kompetencji może ułatwiać bądź utrudniać działalność poszczególnym spółkom<sup>309</sup>.

Jednocześnie od 24.10.2017 r. procedowana jest ustawa o jawności życia publicznego, której projekt został przedłożony Radzie Ministrów przez Koordynatora Służb Specjalnych<sup>310</sup>. Ograniczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej zostały zakwalifikowane jako narzędzia antykorupcyjne mające w głównej mierze zapobiegać konfliktowi interesów funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 osoba pełniąca funkcje publiczne nie może:

- 1) być członkiem organu:
  - a) zarządzającego spółki prawa handlowego,
  - b) rady nadzorczej lub organu kontrolnego spółki prawa handlowego,
  - c) zarządzającego lub kontrolnego spółdzielni, z wyjątkiem rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej,
  - d) zarządzającego stowarzyszenia lub fundacji posiadających możliwość prowadzenia bądź prowadzących działalność gospodarczą;
- 2) być likwidatorem;
- 3) być syndykiem lub zarządcą przymusowym w postępowaniu upadłościowym albo nadzorczą lub zarządcą w postępowaniu restrukturyzacyjnym;
- 4) być pełnomocnikiem wspólnika w spółce prawa handlowego;
- 5) być zatrudniona lub wykonywać w spółce prawa handlowego lub innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na jej rzecz jakichkolwiek odpłatnych zajęć;
- 6) posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów albo akcje lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;

---

<sup>309</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu...*, komentarz do art. 4, teza nr 1.

<sup>310</sup> Autorka pracy posługuje się projektem ustawy o jawności życia publicznego z dnia 08.01.2018 r., opublikowanym na stronie <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> [dostęp: 15.02.2018].

- 7) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami w osobowej spółce prawa handlowego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i w zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także prowadzenia działalności gospodarczej w celu świadczenia usług zarządzania na podstawie umowy o świadczenie usług, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.

Zgodnie z art. 36 projektowanej ustawy o jawności życia publicznego zakazy wymienione w art. 35 zostały skierowane do 29 grup funkcjonariuszy publicznych, z czego do 11 grup funkcjonariuszy administracji publicznej, o których mowa w niniejszej pracy. Zaliczono do nich:

- 1) osobę zajmującą kierownicze stanowiska państwowe, wymienione w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a zatem m.in. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa i Wiceprezesa Rady Ministrów oraz Ministrów i wojewodę (art. 36 pkt 1);
- 2) osobę zajmującą stanowisko (art. 36 pkt 3 lit. a-c):
  - a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz innych organów państwowych,
  - b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału, biura lub delegatury (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urzędach wojewódzkich,
  - c) kierownika urzędu oraz kierownika delegatury urzędu i ich zastępców – w urzędach terenowych organów zespolonej i niezespolonej administracji rządowej,
- 3) pracownika urzędu państwowego albo członka korpusu służby cywilnej, zajmującego stanowisko zaliczone do grupy stanowisk równorzędnych ze stanowiskami określonymi w art. 36 pkt 3, w rozumieniu przepisów o wynagradzaniu pracowników urzędów państwowych albo członków korpusu służby cywilnej (art. 36 pkt 4),
- 4) innego niż wymieniony w art. 36 pkt 3 i 4 członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (art. 36 pkt 5),

- 5) pracownika regionalnej izby obrachunkowej zajmującego stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli (art. 36 pkt 13),
- 6) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta miasta), członka zarządu powiatu, członka zarządu województwa (art. 36 pkt 14),
- 7) skarbnika gminy, sekretarza gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz inną osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 36 pkt 15),
- 8) skarbnika powiatu, sekretarza powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz inną osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu starosty (art. 36 pkt 16),
- 9) skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz inną osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (art. 36 pkt 17),
- 10) osobę zajmującą kierownicze stanowisko urzędnicze w urzędzie obsługującym organ jednostki samorządu terytorialnego (art. 36 pkt 18),
- 11) funkcjonariusza służb podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, wewnątrznych i Ministrowi sprawiedliwości (art. 36 pkt 25)<sup>311</sup>.

### **3.1.1.2. Ustawy samorządowe**

Antykorupcyjne regulacje prewencyjne o charakterze administracyjnym dotyczące ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej zostały zawarte w 3 ustawach samorządowych, tj. ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej zostały określone odpowiednio w art. 24f u.s.g, 25b u.s.p. oraz 27b u.s.w. i dotyczą one w głównej mierze radnych gminy, powiatu i województwa. Są

---

<sup>311</sup> W art. 36 projektowanej ustawy o jawności życia publicznego wymienieni zostali funkcjonariusze pełniący funkcje w administracji publicznej, którzy nie zostali objęci zakresem przedmiotowej pracy z uwagi na zakresony w rozdziale III podmiotowy obszar badań. Należą do nich: Prezes, członek zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także kierujący komórką organizacyjną Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 36 pkt 10), Prezes, zastępca prezesa oraz dyrektor oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 36 pkt 11), osoba zajmująca w banku państwowym stanowisko: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu lub skarbnika (art. 36 pkt 20), funkcjonariusz służb specjalnych lub żołnierz wyznaczony na stanowisko służbowe w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub Służbie Wywiadu Wojskowego (art. 36 pkt 26), osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie (art. 36 pkt 27), osoba wykonująca zawód egzaminatora w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami (art. 36 pkt 28), państwowy inspektor sanitarny (art. 36 pkt 29).

one wspólne dla wszystkich radnych<sup>312</sup> niezależnie od szczebla jednostki samorządu terytorialnego, w którego organie stanowiącym sprawują mandat, a są to:

- 1) zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zakaz zarządzania taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 24f ust. 1 u.s.g., art. 25b ust. 1 u.s.p., art. 27b ust. 1 u.s.w.)<sup>313</sup>,
- 2) zakaz bycia członkiem władz zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnikiem spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby<sup>314</sup> (art. 24f ust. 2<sup>315</sup> u.s.g., art. 25b ust. 3 u.s.p., art. 27b ust. 3 u.s.w.),
- 3) zakaz posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby<sup>316</sup> (art. 24f ust. 5 u.s.g., art. 25b ust. 5 u.s.p., art. 27b ust. 5 u.s.w.).

---

<sup>312</sup> „Ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych, stanowi konsekwencję reguły ustanowionej przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która dopuszczając reglamentację w zakresie swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, nakazuje wszelkie jej ograniczenia wprowadzać przepisem rangi ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 3 EKSL funkcje lub działania niedające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych” (vide: A. Wierzbica, Komentarz do art. 24f, teza nr 1, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, el./LEX).

<sup>313</sup> W odróżnieniu od członków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego członkowie organów wykonawczych tych jednostek, w okresie sprawowania funkcji, objęci są całkowitym zakazem prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej, co wynika z art. 2 punkt 5, 6, 7 u.o.p.d. w zw. z art. 4 pkt 6 u.o.p.d. Nałożony na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz członków zarządu powiatu i województwa zakaz ma charakter bezwzględny i dotyczy prowadzenia wszelkiej działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. W stosunku do radnych zakaz prowadzenia działalności gospodarczej został, w porównaniu do przywołanych regulacji ustawy antykorupcyjnej, znacznie złagodzony i dotyczy on wyłącznie prowadzenia działalności z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat.

<sup>314</sup> Na radnych powiatu został nałożony podobny zakaz, przy czym radni ci nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Z kolei radni zasiadający w sejmiku województwa nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

<sup>315</sup> Zakazem wymienionym w art. 24 f ust. 2 u.s.g. zostali objęci także wójtowie. Artykuł 24f ust. 2 u.s.g. został zmieniony przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130 t. j.). Zmiana weszła w z dniem 31 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 15 powołanej ustawy zmieniającej wprowadzone zmiany stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie.

<sup>316</sup> Na radnych powiatu został nałożony podobny zakaz, przy czym radni ci nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub

Jak zasadnie podkreśla się w literaturze przedmiotu, „celem przyjętych unormowań stało się zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego poprzez rozdzielenie sprawowania funkcji publicznych od prowadzenia działalności gospodarczej bądź wykonywania innych zajęć, a tym samym zapewnienie ochrony interesu publicznego przed korupcją i nadużyciami. Dzięki oddzieleniu sfery «imperium» od «dominium» miało nastąpić uwiarygodnienie władz publicznych, zwiększenie przejrzystości struktur i mechanizmów zarządzania wspólnotami lokalnymi (i państwem) oraz wzmocnienie tak ważnego w demokracji przedstawicielskiej obywateli do osób pełniących funkcje publiczne”<sup>317</sup>.

Rozwiązania zawarte w powołanych przepisach mają charakter antykorupcyjny i ukierunkowane są na zapobieganie korupcji.

Zakaz opisany w art. 24f ust. 1 u.s.g.<sup>318</sup> (oraz art. 25b ust. 1 u.s.p., art. 27b ust. 1 u.s.w.) ma służyć, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyeliminowaniu sytuacji, dzięki którym radny, poprzez wykorzystywanie swojej funkcji, uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub osób bliskich. O potencjalnie korupcyjnym wykorzystywaniu mienia jednostki samorządowej przez radnego można mówić wtedy, gdy radny, uczestnicząc w pracach organów właściwej jednostki samorządu, może wpływać na treść uchwał i decyzji podejmowanych przez te organy<sup>319</sup>. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego, jak wynika z treści przepisu, nie ma charakteru bezwzględny, albowiem dotyczy on wyłącznie tych sytuacji, w których funkcjonariusz samorządowy organu stanowiącego, prowadzi w jednostce samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, działalność gospodarczą z wykorzystaniem jej mienia. „*Ratio legis* tego zakazu opiera się na założeniu, że należy dążyć do wykluczenia sytuacji, w której radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie rozporządzenie tym mieniem, które pozostaje w jego

---

przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Z kolei radni zasiadający w sejmiku województw nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

<sup>317</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego. Książka pomocna każdemu radnemu*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1999, s. 117-118.

<sup>318</sup> „Przepis art. 24f ust. 1 odnosi się zasadniczo do sytuacji mogącej wystąpić po uzyskaniu mandatu. W przypadku natomiast kolejności odwrotnej (najpierw prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego lub bycie przedstawicielem w takiej działalności i dopiero późniejsze uzyskanie mandatu) sytuacje takie reguluje ust. 1a tego przepisu. Obliguje on radnego do zaprzestania tej działalności (zrzeczenia się funkcji przedstawiciela) w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, pod rygorem wygaśnięcia mandatu” (vide: A. Szewc, Komentarz do art. 24f, teza nr 7, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2012, el./LEX).

<sup>319</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r. wydany w sprawie o sygn. akt II OSK 132/07, LEX nr 341083.

władaniu, korzystniejsze niż to, jakie mogliby uzyskać inni nieposiadający statusu radnego<sup>320</sup>. Ograniczenie konstytucyjnie i ustawowo gwarantowanej wolności gospodarczej w odniesieniu do radnych, polegające na zakazie prowadzenia działalności z wykorzystaniem mienia własnej jednostki samorządu terytorialnego, nie ma charakteru nadmiernego. Służy ono przede wszystkim zapobieżeniu wykorzystania przez radnego mienia publicznego we własnym interesie, o którego przeznaczeniu ma przecież decydować w ramach wykonywanej działalności przedstawicielskiej, w imieniu i w interesie wspólnoty samorządowej, od której dostał mandat<sup>321</sup>.

Kolejne dwa zakazy dotyczą możliwych powiązań radnych ze spółkami prawa handlowego z udziałem gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych<sup>322</sup> lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby<sup>323</sup>. Mają one służyć w głównej mierze ochronie mienia jednostki samorządu terytorialnego i wyeliminowaniu sytuacji korupcjogennych. Radny nie tylko nie może być członkiem władz zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnikiem handlowym, ale również nie może posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w tych spółkach<sup>324</sup>. Oba wymienione obostrzenia mają na celu wyeliminowanie, w przypadku zakazu zajmowania poszczególnych stanowisk w organach spółki z udziałem gminnych osób prawnych, oraz ograniczenie, w związku z posiadaniem akcji lub udziałów, korzyści, jakie radny może czerpać w czasie wykonywania swojego mandatu. P. Ruczkowski zauważa dodatkowo, że „przepisy te zaostrzają istniejące rozwiązania antykorupcyjne, co w praktyce ma przyczynić się do ograniczenia korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego oraz zapewnić warunki równej konkurencji pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą”<sup>325</sup>.

<sup>320</sup> A. Wierzbica, Komentarz do art. 24f..., teza nr 2.

<sup>321</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 20/03, LEX nr 121564.

<sup>322</sup> Do kategorii gminnych osób prawnych należy zaliczyć gminę i związek międzygminny, jednostki organizacyjne gminy posiadające osobowość prawną założone przez gminę, np. spółka kapitałowa, fundacja, spółdzielnia oraz spółka kapitałowa, w której gmina posiada 50% udziałów lub akcji.

<sup>323</sup> Vide: art. 24f ust. 2 u.s.g., art. 25b ust. 3 u.s.p., art. 27b ust. 3 u.s.w. i art. 24f ust 5 u.s.g., art. 25b ust. 5 u.s.p., art. 27b ust. 5 u.s.w.

<sup>324</sup> Z obowiązujących regulacji u.s.g. należy wnioskować, że radny gminy nie może być członkiem władz spółki zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych oraz jej pełnomocnikiem handlowym, jeżeli w spółce tej występuje gminna osoba prawna. Analogiczna sytuacja znajduje zastosowanie w stosunku do radnych powiatu i województwa. Nie ma z kolei zakazu, aby radni danej jednostki samorządu terytorialnego pełnili funkcje w organach spółki lub byli jej przedstawicielami handlowymi, w której występuje osoba prawna jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla. Przyjmuje się, że radny powiatu może pełnić funkcje w organach spółki, w której uczestniczy gminna osoba prawna. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2003 r. wydanym w sprawie o sygn. akt I PK 107/02, LEX nr 106957.

<sup>325</sup> P. Ruczkowski, *Samorząd gminny. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, komentarz do art. 24f, teza nr 2, el./LEX 2003.



Projekt ustawy o jawności życia publicznego w art. 40 ust. 1-5 formułuje 5 zakazów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez radnych gminy powiatu i województwa. Konstrukcja zakazów, w stosunku do tych funkcjonariuszy administracji publicznej, stanowi dosłowne powtórzenie rozwiązań antykorupcyjnych zawartych w art. 24f ust 1, 2, 5 u.s.g., art. 25b ust. 1, 3, 5 u.s.p., art. 27b ust. 1, 3, 5 u.s.w.

### 3.1.1.3. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

Ograniczenia dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej dotyczą również grupy funkcjonariuszy publicznych będących pracownikami organu kontroli samorządu terytorialnego.

Artykuł 23 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi powtórzenie ograniczenia wyrażonego w art. 2 pkt 4 u.o.p.d. w stosunku do pracowników regionalnych izb obrachunkowych zajmujących stanowiska prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w zakresie uregulowania ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków regionalnych izb obrachunkowych<sup>326</sup> odsyła wprost do rozwiązań zawartych w ustawie antykorupcyjnej, a w szczególności do art. 4 u.o.p.d.

W art. 23 ust. 1 u.r.i.o. i w art. 2 pkt 4 u.o.p.d. ustawodawca ograniczył równoległą aktywność pracowników i członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w celu zapobieżenia niepożądanemu zbiegowi interesów, jak również zagrożeniu postawami korupcyjnymi. „Ma to niewątpliwy związek ze szczególną rolą i zadaniami izb, możliwymi do prawidłowej realizacji jedynie przy zapewnieniu całkowitej osobistej neutralności ich funkcjonariuszy w wykonywaniu powierzonych im spraw”<sup>327</sup>. Jak zauważa bowiem M. Haczkowska, nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest ściśle ukierunkowany i swoim zakresem dotyczy wyłącznie spraw finansowych. „W orzecznictwie i piśmiennictwie konstytucyjnym pojęcie «sprawy finansowe» – określające zakres nadzoru regionalnej izby obrachunkowej – zostało uznane zasadniczo za tożsame z określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zakresem przedmiotowym uchwał i zarządzeń organów samorządu w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;

---

<sup>326</sup> Dalej: RIO.

<sup>327</sup> A. Babczuk *et al.*, komentarz do art. 23, teza nr 1, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa-Kraków 2010, *el./LEX*.

- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa;
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian<sup>328</sup>.

W. Miemiec i M. Miemiec szczególną uwagę zwracają na cel nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe nad działalnością samorządu terytorialnego, którym jest zagwarantowanie przestrzegania prawa przez jednostki samorządu terytorialnego. Nadzór, przeprowadzany przy zastosowaniu kryteriów legalności i celowości, służy zbadaniu konkretnych rezultatów w zakresie prowadzenia spraw finansowych przez stosowną jednostkę<sup>329</sup>. W kontekście przywołanych twierdzeń znaczącą rolę antykorupcyjną o charakterze prewencyjnym odgrywają art. 23 ust. 1 u.r.i.o. i art. 2 pkt 4 u.o.p.d. w zakresie zagwarantowania neutralności pracowników organu nadzoru przez wyeliminowanie możliwości ich powiązania z działalnością gospodarczą, z której mogliby czerpać zysk.

Z uwagi na wagę nadzorowanej działalności jednostki samorządu terytorialnego zakazy wyrażone w art. 4 ust. 1-6 u.o.p.d., a odnoszące się do pracowników regionalnych izb obrachunkowych, nie są ograniczone terytorialnie.

### 3.2. Obowiązek składania oświadczeń majątkowych

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby sprawujące funkcje publiczne uznawany jest za jedną z metod zapobiegania korupcji. Ujawnienie informacji o majątku służy zarówno celom antykorupcyjnym, jak też ochronie funkcjonariusza publicznego. Obecnie obowiązek ten stał się międzynarodowym standardem wprowadzonym w art. 8 ust. 5 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji<sup>330</sup>.

Komisja Europejska wskazuje główne przyczyny wprowadzenia oświadczeń majątkowych, do których poza aspektem profilaktyki korupcyjnej, należy zaliczyć:

---

<sup>328</sup> M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 171, teza nr 4, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, el./LEX.

<sup>329</sup> W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] M. Stec (red.), *op. cit.*, s. 118-139.

<sup>330</sup> Artykuł 8 ust. 5 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji stanowi: Każde Państwo Strona dołoży starań, w odpowiednim zakresie i zgodnie z podstawowymi zasadami swego prawa wewnętrznego, by ustanowić środki i systemy wymagające od funkcjonariuszy publicznych złożenia deklaracji do odpowiednich władz, związanych między innymi z ich działalnością pozaurzędową, zatrudnieniem, inwestycjami, środkami i znacznymi darowiznami lub korzyściami, które mogą skutkować konfliktem interesów w związku z pełnieniem przez nich funkcji funkcjonariuszy publicznych.

- zapewnienie przejrzystości finansów funkcjonariuszy publicznych w celu zwiększenia wykrywalności przypadków bezprawnego wzbogacenia się,
- ochronę funkcjonariusza publicznego przed bezpodstawnym oskarżeniem o nielegalne wzbogacenie się w trakcie pełnienia swojej funkcji,
- zwiększenie wykrywalności i ścigania przestępstw korupcyjnych,
- zwiększenie zaufania obywateli do administracji publicznej<sup>331</sup>.

OECD w swoich opracowaniach skupiła się na zagadnieniach dotyczących ustalenia grupy docelowej funkcjonariuszy publicznych, którzy powinni zostać objęci obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego oraz zapewnieniu antykorupcyjnego charakteru deklaracji. Obowiązek ujawnienia informacji o dochodach i majątku funkcjonariusza regulowany jest głównie w szeroko rozumianym prawie administracyjnym materialnym, rzadziej w prawie cywilnym, chociaż na gruncie tej gałęzi prawa również może występować. Prymat prawa administracyjnego w zakresie wprowadzenia i uregulowania obowiązku składania oświadczenia majątkowego wynika z faktu, że jest to prawo właściwe do uregulowania kwestii dotyczących funkcjonowania państwa i jego funkcjonariuszy.

W ocenie tej organizacji międzynarodowej obowiązek ujawnienia informacji o dochodach i majątku powinien dotyczyć zawsze funkcjonariuszy publicznych, których mandat do sprawowania funkcji pochodzi z wyboru społeczeństwa, takich jak parlamentarzyści czy radni, co podyktowane jest zakresem ich obowiązków i koniecznością utrzymania zaufania społecznego, jakim zostali obdarzeni. Do kolejnej grupy funkcjonariuszy zobowiązanej do przedłożenia oświadczenia majątkowego zalicza się tych, którzy zostali wyposażeni w kompetencje do wydawania jednostronnych decyzji w stosunku do obywatela bądź w uprawnienia zarządcze w ramach struktury danego organu. Funkcjonariusze publiczni, zaliczani do tej grupy, to w głównej mierze osoby sprawujące funkcje w administracji publicznej<sup>332</sup>.

Uznaje się, że deklaracja majątkowa funkcjonariusza publicznego, aby mogła spełniać swój antykorupcyjny cel, powinna:

- obejmować informacje umożliwiające zbadanie całego stanu zasobności funkcjonariusza, a zatem jego dochody i źródła ich uzyskiwania oraz majątek ruchomy i nieruchomości,

---

<sup>331</sup> European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU anti-corruption report*, COM (2014) 38 Final, Brussels 2014, s. 11.

<sup>332</sup> OECD zwraca także uwagę na potrzebę objęcia obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych osób spokrewnionych z funkcjonariuszem publicznym, jak również osób zamieszkujących z nim w jednym gospodarstwie domowym. Zauważa się, że skorumpowany funkcjonariusz często ukrywa swoje dochody, przekazując je członkom najbliższej rodziny, co uzasadnia potrzebę monitorowania stanu ich dobrobytu majątkowego (*vide*: OECD, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing 2011, s. 14).

- podlegać weryfikacji przez niezależny organ kontrolny,
- zostać ujawniona wobec opinii publicznej<sup>333</sup>.

Tym samym funkcjonariusz publiczny powinien ujawnić każde źródło i wysokość dochodu, który powiększa jego stan posiadania, a to: wynagrodzenie z tytułu wykonywanej funkcji, wysokość naliczonych w ciągu roku odsetek, wypłacone dywidendy, dochód uzyskany z tytułu sprzedaży nieruchomości bądź jej najmu, wypłacone odszkodowanie, wygraną na loterii oraz majątek uzyskany w drodze dziedziczenia. Obok źródeł dochodu funkcjonariusz powinien ujawnić również składniki swojego majątku, a w szczególności: nieruchomości gruntowe oraz budynkowe i lokalowe oraz niektóre ruchomości, tj.: samochody, statki, antyki i dzieła sztuki, rasowe zwierzęta, akcje oraz oszczędności zdeponowane w banku bądź posiadane w gotówce. Postuluje się także, w celu zwiększenia przejrzystości stanu majątku funkcjonariusza, aby oświadczenia majątkowe zawierały informacje o pasywach, w tym przynajmniej informacje o zaciągniętych kredytach i pożyczkach.

Rzetelność uzupełniania oświadczenia majątkowego oraz terminowość jego składania powinna ponadto zostać zabezpieczona sankcjami prawnymi. Przyjmuje się, że sankcje o charakterze administracyjnym lub sankcje dyscyplinarne winny zostać wdrożone w sytuacji uchybienia regułom uzupełniania deklaracji, terminowi jej złożenia bądź w przypadku złożenia deklaracji niekompletnej, podczas gdy sankcje o charakterze karnym mogą być zastosowane w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia bądź zatajenia stanu majątku funkcjonariusza publicznego<sup>334</sup>.

Weryfikacji złożonych oświadczeń majątkowych pod kątem potencjalnych zachowań korupcyjnych monitorowanych przyrostem zamożności funkcjonariusza publicznego powinien dokonywać wyznaczony organ podatkowy bądź przełożony funkcjonariusza. Organ podatkowy jest władny do zbadania całościowo sytuacji majątkowej danego funkcjonariusza, a nie jedynie źródeł i wysokości dochodu pochodzącego z tytułu sprawowanej funkcji. Z kolei przełożony funkcjonariusza, znając kompleksowo jego sytuację zawodową, zakres wykonywanych zadań oraz wysokość dochodu z tytułu sprawowanej funkcji, jest zdolny ocenić, na zasadzie porównania deklaracji dotychczas złożonych z najnowszą deklaracją, czy nie doszło do nieprawidłowości w zakresie przyrostu majątku, jak również jest w stanie zlokalizować obszar działalności funkcjonariusza, która mogła doprowadzić do uzyskania nielegalnego dochodu<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> OECD, *Asset Declarations...*, s. 1-37.

<sup>334</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>335</sup> *Ibidem*, s. 1-16.

Kompleksowe działania organów odpowiedzialnych za zbadanie sytuacji majątkowej funkcjonariusza publicznego na podstawie przedłożonych oświadczeń majątkowych, powinny polegać na:

- opracowaniu przewodnika zawierającego wskazówki i wytyczne dotyczące sposobu wypełnienia deklaracji o majątku i dochodach,
- zebraniu i kontroli oraz weryfikacji informacji zawartych w przedłożonych deklaracjach,
- przechowywaniu deklaracji,
- zapewnieniu dostępu społeczeństwa do treści złożonej deklaracji,
- wszczęciu postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości ujawnionych na podstawie danych zawartych w złożonej deklaracji,
- zastosowaniu sankcji prawem przewidzianych w przypadku potwierdzenia, iż funkcjonariusz dopuścił się uchybień związanych z obowiązkiem złożenia deklaracji, polegających na niezłożeniu lub nieterminowym jej złożeniu bądź ustalania, że dopuścił się czynów korupcyjnych albo świadomie złożył fałszywe oświadczenie lub zataił swój stan posiadania w złożonej deklaracji<sup>336</sup>.

W Polsce funkcjonariuszami publicznymi sprawującymi funkcje w administracji publicznej zobowiązanymi do złożenia oświadczenia majątkowego są zarówno ci, których mandat pochodzi z wyboru społeczeństwa (radni), jak również sprawujący najwyższe funkcje w administracji publicznej, przez pracowników zatrudnionych w urzędach danych organów, na funkcjonariuszach służb mundurowych kończąc. W ocenie Komisji Europejskiej „ujawnianie informacji majątkowych przez urzędników zajmujących newralgiczne stanowiska stanowi praktykę, która przyczynia się do zwiększenia rozliczalności urzędników publicznych, zapewnia przejrzystość i ułatwia wykrywanie potencjalnych przypadków nielegalnego wzbogacenia się, konfliktu interesów, złamania zasady nieangażowania określonych funkcji publicznych, a także wykrywania i ścigania potencjalnych praktyk korupcyjnych”<sup>337</sup>.

### **3.2.1. Akty normatywne ustanawiające nakaz, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.2.1.1. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**

Na gruncie ustawy antykorupcyjnej na osoby pełniące funkcje publiczne, a tym samym na funkcjonariuszy publicznych sprawujących funkcje w szeroko rozumianej

---

<sup>336</sup> *Ibidem*, s. 1-94.

<sup>337</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Sprawozdanie o zwalczaniu...*, s. 12.

administracji publicznej, został nałożony w art. 10 ust. 1<sup>338</sup> obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego<sup>339</sup>. Obowiązkiem tym, zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 u.o.p.d., zostali objęci również funkcjonariusze publiczni będący urzędnikami służby cywilnej, którzy nie zostali wymienieni wprost w art. 2 u.o.p.d.<sup>340</sup> Dzięki wprowadzeniu obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego uzyskano „możliwość weryfikacji, czy zachodzi związek przyczynowy między faktem pełnienia określonej funkcji, z którą wiąże się obowiązek złożenia oświadczenia, a zmieniającym się stanem majątkowym osoby składającej to oświadczenie”<sup>341</sup>.

Jak stanowi art. 10 ust. 1 u.o.p.d., oświadczenie o stanie majątku powinno obejmować zarówno majątek odrębny funkcjonariusza, jak i majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową<sup>342</sup>. Oznacza to, że przedmiotem oświadczenia nie jest objęty ani majątek osobisty małżonka funkcjonariusza, jak również majątek, który zgromadził on

<sup>338</sup> Zakresem podmiotowym art. 10 ust. 1 u.o.p.d. objęte są wszystkie osoby wymienione w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1-5 i 7-11 u.o.p.d., z wyjątkiem funkcjonariuszy sprawujących swoje funkcje w strukturach organów i urzędów samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6, 6a i 6b u.o.p.d.

<sup>339</sup> Ustawa o ograniczeniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne adresowana jest m.in. do funkcjonariuszy administracji publicznej pełniących funkcje organów administracji publicznej, tj. Prezesa Rady Ministrów, Ministrów i wojewodów. Jednocześnie funkcjonariusze ci – w zakresie wykonywania swoich funkcji – poddani są antykorupcyjnym regulacjom zawartym w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Obie ustawy ustanawiają zbieżne regulacje antykorupcyjne w zakresie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego (art. 10 u.o.p.d. i art. 17 ust. 4 u.p.u.p.). W tym przypadku zastosowanie znajdują przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

<sup>340</sup> Na tle regulacji art. 10 ust. 1 u.o.p.d. dotyczącej informacji, jakie mają zostać ujawnione w oświadczeniu majątkowym osoby sprawującej funkcje publiczne, spornym zagadnieniem jest, czy ujawnieniu powinna podlegać wysokość zarobków małżonka funkcjonariusza publicznego. Zwolennicy stanowiska, zgodnie z którym zarobki małżonka powinny zostać ujawnione, powołują się na brzmienie art. 31 § 2 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 t. j.), dalej: k.r.o., który wprost do składników majątku objętego wspólnością małżeńską zalicza pobrane wynagrodzenie za pracę. Tym samym wynagrodzenie to powinno zostać ujęte w deklaracji majątkowej. Pogląd przeciwny bazuje na twierdzeniu, że skoro ustawodawca wprost nie uregulował tej kwestii, tj. nie zobowiązał funkcjonariusza do ujawnienia informacji o wysokości zarobków swojego współmałżonka, to obowiązek ten nie istnieje. Obowiązek złożenia oświadczenia ma bowiem dotyczyć majątku funkcjonariusza, a nie majątku jego rodziny. Drugi z przedstawionych poglądów nie jest jednak powszechnie akceptowany (*vide*: A. Rzeticka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu...*, komentarz do art. 10, teza nr 3).

<sup>341</sup> D. Bąbiak-Kowalska, Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, *Jakie błędy popełniamy najczęściej?*, „Współnota. Wydanie monograficzne” 2006, Nr 10, s. 24.

<sup>342</sup> Pod pojęciem majątku odrębnego funkcjonariusza należy rozumieć te składniki majątku, które ustawodawca na gruncie art. 33 pkt 1-10 k.r.o. zalicza do składników majątku osobistego każdego z małżonków, czyli majątku nie objętego małżeńską wspólnością majątkową. Natomiast z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (art. 31 § 1 k.r.o.). Do majątku wspólnego należą w szczególności pobrane wynagrodzenie za pracę i dochody z innej działalności zarobkowej każdego z małżonków, dochody z majątku wspólnego, jak również z majątku osobistego każdego z małżonków, środki zgromadzone na rachunku otwartego lub pracowniczego funduszu emerytalnego każdego z małżonków, kwoty składek zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 266 t. j.).

po zawarciu związku małżeńskiego, a który został objęty rozdzielnością majątkową małżeńską, ani innych bliskich mu osób (dzieci, konkubent), w tym osób zamieszkujących z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Oświadczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.o.p.d., winno zawierać w szczególności informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez tę osobę albo jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Deklaracja o stanie posiadania funkcjonariusza powinna również zawierać dane dotyczące prowadzenia przez niego działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach, o których mowa w art. 4 u.o.p.d.<sup>343</sup>

Złożenia oświadczenia majątkowego<sup>344</sup> ma charakter obligatoryjny. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek okoliczności, które zwalniałyby funkcjonariusza publicznego objętego zakresem podmiotowym ustawy od tego obowiązku. Oświadczenia składa się kierownikowi zatrudniającej funkcjonariusza publicznego jednostki – dyrektorowi generalnemu urzędu, na którym ciąży obowiązek dokonania analizy zawartych w oświadczeniu danych (art. 10 ust. 4 u.o.p.d.). Od tej ogólnej regulacji ustawodawca przewidział wyjątek. Funkcjonariusze publiczni sprawujący najwyższe funkcje w administracji publicznej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezes Rady Ministrów składają oświadczenia majątkowe Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego (art. 10 ust. 5 u.o.p.d.), a przewodniczący samorządowego kolegium odwoławczego – przewodniczącemu wojewódzkiego sejmiku samorządowego (art. 10 ust. 6 pkt 1 u.o.p.d.), który dokonuje analizy zawartych w nim danych.

<sup>343</sup> Wzór oświadczenia majątkowego, o którym mowa w art. 10 u.o.p.d., został ustalony w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1825). W oświadczeniu należy podać informacje o posiadanych nieruchomościach, do których zalicza się: dom, mieszkanie (własnościowe, spółdzielcze własnościowe lub inne), gospodarstwo rolne, inne nieruchomości (plac, działka), zasobach pieniężnych, tj. środkach pieniężnych zgromadzonych w walucie polskiej i obcej oraz papierach wartościowych, nabyciu mienia od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej wraz ze wskazaniem czy do nabycia doszło w drodze przetargu czy też w formie bezprzetargowej, składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych (przy czym w przypadku pojazdów mechanicznych należy podać ich markę, model i rok produkcji) oraz szczegółowe informacje dotyczące prowadzenie działalności gospodarczej, posiadania akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, zasiadania w organach spółek prawa handlowego, fundacji i spółdzielni. Ponadto składający oświadczenie powinien ujawnić wszelkie zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki, oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości).

<sup>344</sup> Oświadczenie majątkowe funkcjonariusz publiczny, którego dotyczą zapisy ustawy antykorupcyjnej, składa przed objęciem stanowiska, a następnie co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także w dniu opuszczenia stanowiska (art. 10 ust. 4 u.o.p.d.).

Dane zawarte w oświadczeniu poddawane są analizie nie tylko przez osoby je odbierające, ale również przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 4 u.CBA. Kontrola dokonywana przez CBA prowadzona jest pod kątem rzetelności i prawdziwości złożonych oświadczeń. Do zadań funkcjonariuszy CBA należy bowiem, w kontekście dokonywanej analizy oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych, ujawnianie przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 13 ust. 1 pkt 2 u.CBA), jak również wykonywanie czynności kontrolnych polegających na sprawdzaniu przestrzegania, przez osoby pełniące funkcje publiczne, przepisów ustawy antykorupcyjnej i innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 31 ust. 1 pkt 1 i 2 u.CBA).

Informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, chyba że osoba, która złożyła oświadczenie, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. Tym samym uchylenie klauzuli tajności i ujawnienie treści oświadczenia następuje w drodze indywidualnej, pisemnej decyzji funkcjonariusza<sup>345</sup>. Oświadczenie przechowuje się przez 6 lat (art. 10 ust. 3 u.o.p.d. *in fine*).

Uzupełnieniem oświadczenia majątkowego funkcjonariuszy administracji publicznej jest jawny Rejestr Korzyści, o którym mowa w art. 12 u.o.p.d., prowadzony przez Państwową Komisję Wyborczą<sup>346</sup>. Służy on monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne, przez co stanowi narzędzie walki z korupcją funkcjonariuszy administracji publicznej. W literaturze przyjmuje się, że ma on z założenia „stanowić rodzaj prewencji, bowiem ma służyć wykazaniu, że majątkowe i niemajątkowe korzyści uzyskiwane przez określoną grupę podmiotów nie mają charakteru korupcyjnego”<sup>347</sup>. Do Rejestru, jak stanowi art. 12 ust. 3 i 4 u.o.p.d., należy zgłaszać informacje o:

---

<sup>345</sup> W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba uprawniona, zgodnie z ust. 4, 5 lub 6, do odebrania oświadczenia może je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie (art. 10 ust. 3 u.o.p.d.).

<sup>346</sup> Prowadzący Rejestr raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim dane (art. 12 ust. 6 u.o.p.d.).

<sup>347</sup> I. Galińska-Rączy, *Sprawa aktualizacji danych zawartych w Rejestrze Korzyści*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne Biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, Nr 1, s. 96. Autorka pracy zauważa dalsze prewencyjne funkcje oficjalnego rejestrowania osiągniętych przez funkcjonariuszy korzyści. W Rejestrze Korzyści ujawnieniu podlegają bowiem korzyści już osiągnięte bądź przyjęte. W tej sytuacji działaniami z zakresu prewencji korupcji będzie także monitorowanie, czy fakt ten nie przerodzi się w realny konflikt interesów, który wpłynie na charakter pracy funkcjonariusza. Ewidencjonowanie otrzymanych korzyści może ponadto pomóc w wykryciu przestępstwa korupcyjnego, jednakże tego działania nie można już zakwalifikować jako prewencyjnego.



- 1) 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,
- 2) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- 3) darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę,
- 4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,
- 5) innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż wskazane w pkt 3, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1,
- 6) udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

Obowiązek informacyjny został nałożony na enumeratywnie wymienionych funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej: członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin, skarbników gmin, członków zarządu związku metropolitalnego, sekretarza związku metropolitalnego i skarbnika związku metropolitalnego (art. 12 ust. 7 u.o.p.d.)<sup>348</sup> oraz ich małżonków (art. 12 ust. 7 w zw. z art. 12 ust. 2 u.o.p.d.).

Prowadzenie Rejestru Korzyści ma na celu ujawnienie faktycznego majątku funkcjonariusza administracji publicznej<sup>349</sup>, jego ewentualnych powiązań z podmiotami zewnętrznymi, a w konsekwencji zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego. Bieżąca aktualizacja danych w Rejestrze Korzyści pozwala na ciągłe aktualizowanie i monitorowanie zmian w majątku funkcjonariusza administracji publicznej i jego małżonka, co pozwala na wczesne wykrycie zachowań o charakterze korupcyjnym czy konfliktu interesów. Funkcji tej nie można przypisać oświadczeniom majątkowym,

---

<sup>348</sup> Wszystkie zmiany danych objętych Rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia (art. 12 ust. 9 u.o.p.d.).

<sup>349</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 13 lipca 2004 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 20/03, LEX nr 121564.

które zgodnie z przepisami ustawy o ograniczeniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, są składane tylko raz w roku<sup>350</sup>.

### 3.2.1.2. Ustawy samorządowe

Wszystkie ustawy samorządowe przewidują obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego przez funkcjonariuszy publicznych wchodzących w skład organów stanowiących, jak również w skład monokratycznych i kolegialnych organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla oraz enumeratywnie wymienionych pracowników administracji samorządowej. Dotyczy to zarówno radnych gminy (art. 24h ust. 1 u.s.g.), powiatu (25c ust. 1 u.s.p.) i województwa (art. 27 ust. 1 u.s.w.), jak też:

- wójtów, zastępców wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (art. 24h ust. 1 u.s.g.),
- członków zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (25c ust. 1 u.s.p.),
- członków zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (art. 27c ust. 1 u.s.w.).

Każda z powołanych ustaw reguluje w sposób jednakowy termin złożenia oświadczenia, zakres informacji, jakie podlegają ujawnieniu w tym dokumencie, sposób kontroli oświadczenia przez podmiot przyjmujący oraz organ kontroli skarbowej.

Przedmiotem oświadczenia majątkowego objęty jest majątek odrębny zobowiązanego do jego złożenia oraz majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową ustawową

---

<sup>350</sup> Projekt ustawy o jawności życia publicznego w art. 43 również ustanawia Rejestr Korzyści. Regulacja ta niewiele różni się od tej obowiązującej na gruncie art. 12 u.o.p.d. Zgodnie z art. 43 ust. 3 pkt 3 zgłoszeniu podlegać powinna informacja o darowiznie, której wartość przekracza 25% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (obecnie zgłoszeniu podlega darowizna, której wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę). W projekcie zrezygnowano z rozwiązania z art. 12 ust. 4 u.o.p.d. obliżującego do zgłoszenia do Rejestru informacji o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych. Ponadto rozszerzono krąg podmiotów zobowiązanych do zgłaszania informacji do Rejestru o radnych gminy, powiatu, województwa, Miasta Stołecznego Warszawy, dzielnicy Miasta Stołecznego Warszawy (art. 43 ust. 7 pkt 9). Projektowana regulacja w art. 43 ust. 11 wprowadza – w formie załącznika do ustawy – wzór formularza zgłoszenia do Rejestru Korzyści.

i umowną<sup>351</sup>. Ustawy regulują wykaz składników majątkowych, które muszą zostać ujęte w oświadczeniu, a są to informacje o zasobach pieniężnych<sup>352</sup>, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych, dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu, mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych oraz zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone (art. 24h ust. 1 pkt 1-4 u.s.g., 25c ust. 1 pkt 1-4 u.s.p., 27c ust. 1 pkt 1-4 u.s.w.)<sup>353</sup>.

Osoba składająca oświadczenie majątkowe jest zobowiązana do określenia w nim przynależności poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą składają w dwóch egzemplarzach<sup>354</sup>:

---

<sup>351</sup> Rozbieżności w nauce budzi kwestia dotycząca obowiązku ujawnienia w oświadczeniu majątkowym zarobków małżonka radnego bądź wójta, burmistrza, prezydenta miasta/członka zarządu powiatu lub województwa. Zwolennicy obowiązku wykazania wysokości zarobków powołują się na argument mówiący o tym, że uzyskiwane wynagrodzenie za pracę powiększa majątek wspólny małżonków, który podlega ujawnieniu w oświadczeniu. Z kolei przeciwny podnoszą, że radny nie ma obowiązku informować o wysokości dochodów żony czy męża. Ta zasada obowiązuje zarówno wówczas, gdy para zdecydowała się na rozdzielenie majątkową, jak i wówczas, gdy istnieje wspólność majątkowa (*vide*: cyran, *Tajne zarobki małżonka*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia” 08.04.2013., <http://archiwum.rp.pl/artukul/1185455-Tajne-zarobki-malzonka.html>, dostęp: 15.02.2017), albowiem nie został on nałożony wprost w treści przepisu ustawy.

<sup>352</sup> Wskazać należy, że „wójt czy radny nie wpisuje do oświadczenia tego, co zgromadził na emeryturę w ZUS czy OFE” (*vide*: M. Cyrankiewicz, *Czas pochwalić się majątkiem*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia” 09.04.2014).

<sup>353</sup> Wzór formularzy oświadczeń, w którym uszczegółowiono zakres przedmiotowy oświadczenia, został sformułowany w drodze Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz. U. z 2017 r., poz. 2020 t. j.).

<sup>354</sup> Radny gminy powiatu i województwa oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadzili przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji. Pozostałe osoby wymienione w art. 24h ust. 1 u.s.g., 25c ust. 1 u.s.p. i art. 27 ust. 1 u.s.w. składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia

- przewodniczącemu rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – radni organów stanowiących danej jednostki samorządu terytorialnego,
- wojewodzie – wójt, starosta powiatu, marszałek województwa oraz przewodniczący rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa,
- marszałkowi województwa – wicemarszałek województwa, członek zarządu województwa, sekretarz województwa, skarbnik województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa,
- staroście – wicestarosta, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty,
- wójtowi – zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta.

Analizy złożonego oświadczenia majątkowego dokonuje zarówno podmiot, któremu złożono oświadczenie, jak również urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby je składającej. Kontrola oświadczenia polega w szczególności na porównaniu jego treści oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w ubiegłych latach podatkowych. Dodatkowo urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie. „Katalog podmiotów legitymowanych do dokonywania analizy oświadczeń majątkowych oraz zeznań podatkowych jest zamknięty i nie może podlegać wykładni rozszerzającej”<sup>355</sup>, przy czym w przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia ma prawo wystąpić do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie

---

powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia majątkowego funkcjonariusze ci są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

<sup>355</sup> A. Wierzbica, Komentarz do art. 24h, teza nr 17, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*

z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego (art. 24h ust. 9 u.s.g., 25c ust. 9 u.s.p., 27c ust. 9 u.s.w.).

Oświadczenia majątkowe składane na podstawie przepisów ustaw samorządowych są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości i są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 27i u.s.g., 25d u.s.p., 27d u.s.w.). W jawności oświadczeń majątkowych leży w dużej mierze antykorupcyjny walor tej instytucji, bowiem „każdy z wyborców będzie mógł sprawdzić na stronie internetowej urzędu gminy lub miasta, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego, jaki majątek posiada jego przedstawiciel wybrany do organu stanowiącego lub wykonawczego danego samorządu oraz czy w trakcie ostatniego roku jego majątek wzrósł w sposób odpowiadający wykazanym przez niego dochodom. Dzięki wprowadzeniu jawności treści oświadczenia majątkowego mieszkańcy będą mogli szybko ustalić, czy osoba składająca oświadczenie majątkowe podała pełne dane dotyczące stanu majątkowego, czy też zataiła w tym zakresie prawdę lub złożyła oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym. Regulacje te (...) stanowiąc będą narzędzie realnej kontroli społecznej. Jawność majątkowa osób sprawujących funkcje publiczne jest warunkiem koniecznym realizacji w Polsce europejskich standardów jawności życia publicznego”<sup>356</sup>.

### 3.2.1.3. Ustawa o pracownikach samorządowych

W stosunku do pracowników samorządowych kwestię związaną ze złożeniem oświadczenia majątkowego reguluje ustawa o pracownikach samorządowych. W ocenie H. Szewczyk objęcie pracowników samorządowych obowiązkiem ujawnienia informacji o posiadanym majątku stanowi jedno z najistotniejszych ograniczeń antykorupcyjnych w polskim ustawodawstwie<sup>357</sup>, a ponadto ma na celu „ochronę interesu publicznego, w szczególności polegającego na funkcjonowaniu uczciwego korpusu pracowników samorządowych”<sup>358</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 1 u.p.s. obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego zostali objęci funkcjonariusze publiczni zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych stanowiskach urzędniczych<sup>359</sup>. Komentowany przepis nie obejmuje tych funkcjonariuszy samorządowych, z którymi stosunek pracy został

<sup>356</sup> Druk Sejmu IV kadencji nr 591, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp: 19.01.2017].

<sup>357</sup> H. Szewczyk, *Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, ST 2012, Nr 11, s. 62-74, el./LEX.

<sup>358</sup> A. Rycak, Komentarz do art. 32, teza nr 1, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *op. cit.*

<sup>359</sup> Nie podlegają dyspozycji art. 32 ust. 1 u.p.s. pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi, na podstawie powołania lub wyboru oraz zatrudnieni na stanowisku sekretarzy.

nawiązany na podstawie wyboru i powołania<sup>360</sup>. Osoby te mają bowiem obowiązek składania oświadczeń majątkowych na podstawie art. 24h u.s.g., art. 25c u.s.p. oraz art. 27c u.s.w. Regulacja ta skierowana została do osób, które nawiązały z pracodawcą samorządowym stosunek pracy w oparciu o umowę o pracę. Do tego kręgu ustawodawca zaliczył kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, osoby zarządzające i członków organów zarządzających osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego oraz osoby zatrudnione w administracji samorządowej, jeżeli do ich kompetencji należy wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu wójta, starosty czy marszałka województwa.

„Głównym celem komentowanego przepisu było ustanowienie systemu kontroli majątku pracowników samorządowych, który przeciwdziałałby możliwościom wykorzystywania władzy do osiągania korzyści materialnych”<sup>361</sup>. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Realizuje się on wyłącznie na żądanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec funkcjonariuszy publicznych będących pracownikami danego urzędu, tj. osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 3 u.p.s.). Żądanie złożenia oświadczenia jest kwalifikowane jako polecenie wydawane pracownikowi przez pracodawcę, przy czym analizy oświadczenia nie dokonuje podmiot zgłaszający żądanie, a kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony.

Funkcjonariusz publiczny będący pracownikiem samorządowym, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.p.s., składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie ustawy o samorządzie gminnym dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (art. 32 ust. 3 u.p.s.). Tym samym deklaracja o stanie majątku pracownika samorządowego powinna obejmować składniki majątku osobistego oraz składniki majątku objętego wspólnością małżeńską, w tym: zasoby pieniężne i ich wartość (środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej i obcej, papiery wartościowe), nieruchomości, ich powierzchnię, tytuł prawny do nieruchomości oraz wysokość dochodu i przychodu, jaki osiągnął z tytułu rozporządzania nimi na cele zarobkowe w ciągu roku (dom, mieszkanie, gospodarstwo

---

<sup>360</sup> Dotyczy to: marszałków i wicemarszałków województw oraz członków zarządów województw, starostów, wicestarostów oraz członków zarządów powiatów wójtów i ich zastępców (odpowiednio burmistrzów i prezydentów miast), skarbników gmin, powiatów i województw, przewodniczących i członków zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>361</sup> P. Zuzankiewicz, Komentarz do art. 32, teza nr 2, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, el./LEX.

rolne, inne nieruchomości), udziały i akcje w spółkach handlowych, ich liczbę, emitenta oraz uzyskany z tytułu ich posiadania dochód, nabyte od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienie, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia oraz mienie ruchome o wartości powyżej 10 000 zł. Ponadto w oświadczeniu majątkowym należy ujawnić dane o prowadzonej działalności gospodarczej – osobiście lub wspólnie z innymi osobami – oraz uzyskanym przychodzie i dochodzie, zarządzaniu działalnością gospodarczą lub byciu jej przedstawicielem z uwzględnieniem osiągniętego z tego tytułu dochodu, członkostwie w organach spółek prawa handlowego, spółdzielni i fundacji i osiągniętym na tej podstawie dochodzie. Funkcjonariusz zobowiązany jest ponadto do ujawnienia zobowiązań pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym informacji o zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości).

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że oświadczenia<sup>362</sup> funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, złożone na żądanie uprawnionego podmiotu, nie podlegają ujawnieniu<sup>363</sup>.

#### **3.2.1.4. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej**

Kolejną grupą funkcjonariuszy publicznych wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej zobowiązaną do złożenia oświadczenia majątkowego są funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej (art. 1 ust. 3 u.k.a.s.), osoby zatrudnione w Krajowej Informacji Skarbowej, izbie administracji skarbowej oraz Krajowej Szkole Skarbowości (art. 1 ust. 4 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 2, 3, 6 i 7 u.k.a.s.) i pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych wykonujących zadania KAS w komórkach organizacyjnych tego urzędu (art. 1 ust. 4 u.k.a.s.). Obowiązek skierowany do tej grupy funkcjonariuszy postrzegany jako „elementem walki z wykorzystywaniem stanowisk w celach uzyskiwania korzyści majątkowych, a więc elementem walki z korupcją”<sup>364</sup>.

---

<sup>362</sup> Pracownik samorządowy składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie u.s.g. dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminą osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta.

<sup>363</sup> S. Płażek, *Komentarz do art. 32 ustawy o pracownikach samorządowych, teza nr 3*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX, Warszawa 2014, eI./LEX.

<sup>364</sup> A. Melezini, *Problematyka oświadczeń majątkowych w kontekście kontroli skarbowej*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 5, s. 49.

Nałożony w art. 200 ust. 1 i 2 u.k.a.s. obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej<sup>365</sup> powstaje przy nawiązywaniu stosunku służbowego i przy zwalnianiu ze służby, corocznie, do dnia do dnia 31 marca<sup>366</sup>. Ponadto funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej zobowiązany jest do przedłożenia deklaracji o majątku na każde żądanie kierownika jednostki organizacyjnej, w strukturach której pełni służbę<sup>367</sup>. Oświadczenie należy składać według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Jednocześnie, zgodnie z wymogami art. 149 ust. 1 u.k.a.s., osoby zatrudnione w Krajowej Informacji Skarbowej, izbie administracji skarbowej oraz Krajowej Szkole Skarbowości<sup>368</sup> są obowiązane corocznie, w terminie do dnia 31 marca, składać oświadczenia o swoim stanie majątkowym<sup>369</sup>. Ustawa nie precyzuje daty, według której należy zweryfikować stan posiadania funkcjonariusza publicznego zatrudnionego w strukturach krajowej administracji skarbowej, przy czym analogicznie do brzmienia art. 10 ust. 4 u.o.p.d., do której odsyła art. 149 ust. 7 u.k.a.s., należy przyjąć datę 31 grudnia roku poprzedzającego złożenie oświadczenia. Oświadczenie o stanie majątkowym przechowuje się przez okres 6 lat (art. 200 ust. 7 u.k.a.s.).

Oświadczenie składa się kierownikowi jednostki organizacyjnej (art. 149 ust. 3 u.k.a.s. i art. 200 ust. 2 u.k.a.s.). Analizę danych zawartych w oświadczeniu przeprowadza kierownik jednostki, w której swoje funkcje sprawuje funkcjonariusz oraz uprawniona komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 149 ust. 6 u.k.a.s. oraz art. 200 ust. 6 u.k.a.s.)<sup>370</sup>. W przypadku

---

<sup>365</sup> W Służbie Celno-Skarbowej obowiązują następujące korpusy i stopnie służbowe (art. 192 ust. 1 pkt 1-6 u.k.a.s.): korpus szeregowych Służby Celno-Skarbowej: aplikant, starszy aplikant, korpus podoficerów Służby Celno-Skarbowej: młodszy rewident, rewident, starszy rewident, młodszy rachmistrz, rachmistrz, starszy rachmistrz, korpus aspirantów Służby Celno-Skarbowej: młodszy aspirant, aspirant, starszy aspirant, korpus oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej: podkomisarz, komisarz, nadkomisarz, korpus oficerów starszych Służby Celno-Skarbowej: podinspektor, młodszy inspektor, inspektor, korpus generałów Służby Celno-Skarbowej: nadinspektor, generał.

<sup>366</sup> W przypadku niezłożenia oświadczenia o stanie majątkowym w ustawowo określonym terminie z powodu nieobecności w służbie funkcjonariusz składa oświadczenie o stanie majątkowym pierwszego dnia po stawieniu się do służby (art. 200 ust. 4 u.k.a.s.).

<sup>367</sup> Dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego oraz ich zastępcy składają oświadczenia o stanie majątkowym Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (art. 200 ust. 3 u.k.a.s.)

<sup>368</sup> Dalej: Szkoła.

<sup>369</sup> Obowiązkiem tym nie zostały objęte osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej na stanowiskach pomocniczych, robotniczych, obsługowych lub przy sporządzaniu i wydawaniu posiłków (art. 149 ust. 2 u.k.a.s.).

<sup>370</sup> Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, dyrektor Szkoły oraz ich zastępcy oświadczenia o stanie majątkowym składają Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej. Analizę oświadczeń tych osób przeprowadza komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra realizująca zadania w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym.



osób zatrudnionych w Szkole analizy oświadczeń o stanie majątkowym dokonuje komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra realizująca zadania w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym.

Deklaracja majątkowa funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, zgodnie z wymogami art. 200 ust. 5 u.k.a.s., powinna zawierać informacje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach cywilnych lub spółkach prawa handlowego, posiadanych udziałach lub akcjach w tych spółkach, mieniu nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego lub związku metropolitalnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, mieniu ruchomym, innych prawach majątkowych oraz o zobowiązaniach pieniężnych<sup>371</sup>.

Oświadczenie majątkowe funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej składa w zamkniętej kopercie, na której czytelnie umieszcza się następujące dane funkcjonariusza: imię i nazwisko, stopień służbowy, stanowisko służbowe, nazwę jednostki organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej oraz komórki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełni służbę, oraz napis „oświadczenie o stanie majątkowym”. Osoba przyjmująca oświadczenie zamieszcza na kopercie numer, pod którym oświadczenie zostało zarejestrowane (§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie oświadczeń majątkowych KAS)<sup>372</sup>.

<sup>371</sup> Wzór oświadczenia o stanie majątkowym funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej został określony w załączniku do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 334, dalej: rozporządzenie w sprawie oświadczeń majątkowych KAS. Swoim zakresem oświadczenie to nie odbiega od tego, które zobligowani są złożyć funkcjonariusze administracji publicznej na gruncie ustawy antykorupcyjnej. Funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej powinien zawrzeć w oświadczeniu informacje o majątku wchodzącym w skład małżeńskiej wspólności majątkowej lub stanowiącym majątek odrębny funkcjonariusza, w tym o: posiadanych nieruchomościach (dom i powierzchnia działki, na której jest posadowiony, mieszkanie, gospodarstwo rolne, inne nieruchomości), byciu współnikiem spółki cywilnej i osiągnięciem z tego tytułu przychodzie, członkostwie w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego i osiągnięciem z tego tytułu przychodzie, braku zatrudnienia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi, zatrudnieniu bądź posiadaniu udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego i osiągnięciem z tego tytułu przychodzie, nabyciu mienia od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego lub związku metropolitalnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, członkostwie w zarządzie fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, członkostwie w zarządzie, radzie nadzorczej i komisji rewizyjnej spółdzielni, prowadzeniu działalności gospodarczej i osiągnięciem z tego tytułu przychodzie, posiadaniu mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 zł i zobowiązaniach pieniężnych o wartości jednostkowej powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone, innych przychodach.

<sup>372</sup> § 3 rozporządzenia w sprawie oświadczeń majątkowych KAS stanowi, że funkcjonariusz pełniący służbę w izbie administracji skarbowej składa oświadczenie w komórce organizacyjnej wyznaczonej przez kierownika jednostki organizacyjnej, właściwej dla składającego oświadczenie. Dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy urzędów celno-skarbowych, ich zastępcy oraz funkcjonariusze pełniący służbę we właściwych w sprawach Krajowej Administracji Skarbowej komórkach

Analiza oświadczeń obejmuje porównanie treści oświadczenia z treścią złożonych uprzednio oświadczeń oraz, w uzasadnionych przypadkach, z treścią informacji zawartych w aktach osobowych i dostępnych bazach danych. W przypadku oświadczenia składanego w dniu nawiązania stosunku służbowego analiza oświadczenia obejmuje porównanie jego treści z treścią informacji zawartych w aktach osobowych<sup>373</sup>.

Szczegółowe kwestie dotyczące oświadczeń składanych przez funkcjonariuszy zatrudnionych w krajowej administracji skarbowej na stanowiskach w Krajowej Informacji Skarbowej, izbie administracji skarbowej oraz Krajowej Szkole Skarbowości regulują – zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 149 ust. 7 u.k.a.s. – przepisy ustawy antykorupcyjnej. Tym samym deklaracja o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Deklaracja o stanie posiadania powinna zawierać w szczególności informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez tę osobę albo jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub związku metropolitalnego mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Oświadczenie to powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach (art. 10 ust. 2 u.o.p.d.). Informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym, co do zasady, stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Jednakże funkcjonariusz zatrudniony w krajowej administracji skarbowej może ujawnić treść złożonego oświadczenia, wyrażając na to pisemną zgodę (art. 10 ust. 3 u.o.p.d.). Osoby przyjmujące oświadczenia dokonują ich analizy poprzez porównanie treści oświadczenia z treścią złożonych uprzednio oświadczeń. Oświadczenie przechowuje się przez 6 lat (art. 10 ust. 3 u.o.p.d.).

### **3.2.1.5. Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych<sup>374</sup>**

Obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego zostali objęci funkcjonariusze administracji publicznej w ramach formacji służb mundurowych, czyli funkcjonariusze: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (art. 80a ustawy o Agencji

---

organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych składają oświadczenia we właściwej w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych rozporządzenia w sprawie oświadczeń majątkowych KAS).

<sup>373</sup> Po dokonaniu analizy oświadczenia sporządza się potwierdzenie jej przeprowadzenia na oddzielnej karcie, którą trwale dołącza się do oświadczenia (§ 5 rozporządzenia w sprawie oświadczeń majątkowych KAS).

<sup>374</sup> „Pojęcie służby mundurowe nie zostało zdefiniowane w prawie. Żaden akt prawny nie określa, co oznacza pojęcie «służba mundurowa». Omawiane pojęcie jest niejednoznaczne. (...) Służba mundurowa w języku potocznym jest rozumiana jako wyspecjalizowana, działająca najczęściej dla państwa grupa osób

Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu), Policji (art. 62 ust. 2 ustawy o Policji), Państwowej Straży Pożarnej (art. 57a ust. 6 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), Straży Granicznej (art. 91 a ustawy o Straży Granicznej) oraz Służby Więziennej (art. 161 ustawy o Służbie Więziennej).

Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu zobowiązani zostali do składania oświadczeń majątkowych w trybie i na zasadach uregulowanych w ustawie antykorupcyjnej, a ściślej mówiąc w art. 10 u.o.p.d., przy czym organem przyjmującym oświadczenie funkcjonariusza jest Szef właściwej Agencji.

Obowiązek, procedura i zakres ujawnienia stanu majątku przez policjanta i Funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej<sup>375</sup> zostały uregulowane w sposób zbieżny. Funkcjonariusze ci zobowiązani są złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku służbowego, a ponadto corocznie do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na żądanie przełożonego uprawnionego do mianowania lub powołania<sup>376</sup>. Funkcjonariusz Policji, poza ustawowo wymienionymi okolicznościami, powinien ujawnić swój stan majątkowy w drodze oświadczenia przy

---

wykonująca szczególne zadania, podczas wykonywania których noszą charakterystyczne, wyróżniające ubranie. Pojęcie to jest bardzo szerokie. Obejmuje wszelkie formacje, które wykonują szczególne zadania w mundurze. W tym wypadku niekoniecznie odróżnia się formacje państwowe od niepaństwowych (np. ochroniarze). Ponadto nie obejmuje specjalnych formacji, które ze względu na swoją specyfikę przy wykonywaniu zadań nie mogą nosić munduru – służby specjalne, a jednak są tradycyjnie zaliczane do służb mundurowych. Również w nauce prawa trudno jest znaleźć jedną definicję omawianego pojęcia. Należy dodać, że dodatkową trudność powoduje to, iż doktryna często posługuje się określonym pojęciem «służba mundurowa» bez określenia jego definicji. Można powiedzieć, że niejako przedstawiciele doktryny przyjmują, że jest ono powszechnie znane, a zatem nie wymaga ono dookreślenia. Zdaniem W. Maciejko, M. Rojewskiego oraz A. Suławko-Karetko do służb mundurowych zaliczamy Policję, BOR, cywilne i wojskowe służby specjalne, wojsko, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służbę Celną, Służbę Więzienną, a także straże gminne, służby ochrony osób i mienia, Straż Leśną Państwową Straż Łowiecką, Państwową Straż Rybacką, Straż Parku Narodowego, Straż Ochrony Kolei, Inspekcję Transportu Drogowego, straż marszałkowską i Żandarmerię Wojskową (vide: W. Maciejko, M. Rojewski, A. Suławko-Karetko, *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej*, Warszawa 2011, s. 133-238). To stanowisko jest bliskie potoczonemu rozumieniu służby mundurowej. Uznano bowiem, że wszelkie państwowe formacje, które wykonują swoje zadania w sposób umundurowany lub – jak służby specjalne wywodzą się z formacji umundurowanych, są zaliczane do służb mundurowych” (vide: W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 5-7).

<sup>375</sup> Dalej: strażaka.

<sup>376</sup> Szczegółowe zasady dotyczące trybu, formy i terminów składania oświadczeń majątkowych, informacje o osobach, którym składane jest oświadczenie, oraz wzór oświadczeń składanych przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji reguluje odpowiednio Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz wzoru oświadczenia o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1591 t. j.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji (Dz. U. z 2017 r., poz. 974 t. j.).

nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku pracy poza służbą<sup>377</sup>. Obowiązek ten nie dotyczy strażaków.

Oświadczenie o stanie majątkowym powinno zawierać informacje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach cywilnych lub spółkach prawa handlowego, posiadanych udziałach lub akcjach w tych spółkach, mieniu nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego lub związku metropolitalnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, mieniu ruchomym, innych prawach majątkowych oraz o zobowiązaniach pieniężnych, a także dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego lub w spółdzielniach, z wyjątkiem funkcji w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej. Oświadczenie analizowane jest przez przełożonych funkcjonariusza uprawnionych do mianowania lub powołania lub osoby przez nich upoważnione (*vide*: art. 57a ust. 6 i 8 u.p.s.p. oraz art. 62 ust. 2 i 4 u.p.). Analiza ta polega na porównaniu treści oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń, z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to oświadczenia złożonego przy nawiązywaniu stosunku służbowego, oraz porównaniu treści oświadczenia z innymi informacjami znajdującymi się w aktach osobowych funkcjonariusza.

Oświadczenia strażaków i policjantów stanowią tajemnicę prawnie chronioną, podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych i są przechowywane przez 10 lat. Wyjątkiem od powyższej zasady jest wyrażenie przez funkcjonariusza danych służb pisemnej zgody na ujawnienie złożonego oświadczenia. Ponadto informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Państwowej Straży Pożarnej lub Policji są publikowane, bez ich zgody, na właściwych stronach Biuletynu Informacji Publicznej, z wyłączeniem tzw. danych wrażliwych (*vide*: art. 57a ust. 9-11 u.p.s.p. oraz art. 62 ust. 5-7 u.p.).

Oświadczenie o swoim stanie majątkowym, jak również majątku stanowiącym małżeńską wspólność majątkową, funkcjonariusz Służby Więziennej zobowiązany jest złożyć, na podstawie art. 161 ust. 1 u.SW, przy nawiązaniu stosunku służbowego, a następnie co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także przy rozwiązywaniu stosunku służbowego. W oświadczeniu funkcjonariusz

---

<sup>377</sup> Obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego nie powstaje, gdy funkcjonariusz podejmuje jakąkolwiek dodatkową aktywność zarobkową poza służbą, a tylko wtedy, gdy dochodzi do nawiązania przez niego stosunku pracy (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2009 r., wydany w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 167/09, LEX nr 558685). *A contrario*, nie musi składać oświadczenia majątkowego policjant, który uzyskuje poza stosunkiem służbowym dodatkowe wynagrodzenie na podstawie zawartego stosunku cywilnoprawnego.

publiczny pełniący funkcję w Służbie Więziennej powinien w szczególności podać informacje o osiągniętym dochodzie oraz nabyciu mienia od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego, ich związków lub innej osoby prawnej jednostki samorządu terytorialnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, w okresie ostatnich 12 miesięcy przed dniem składania oświadczenia<sup>378</sup>. „Oświadczenie to funkcjonariusz składa kierownikowi jednostki organizacyjnej, a funkcjonariusz zajmujący wyższe stanowisko kierownicze – odpowiedniemu przełożonemu, tj. Ministrowi Sprawiedliwości, Dyrektorowi Generalnemu, dyrektorowi okręgowemu albo dyrektorowi zakładu karnego, dyrektorowi aresztu śledczego, Komendantowi Centralnemu Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendantowi ośrodka szkolenia Służby Więziennej lub komendantowi ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej”<sup>379</sup>. W przypadku funkcjonariuszy Służby Więziennej podmiot przyjmujący oświadczenia jest uprawniony do ich analizy polegającej na porównaniu treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonego oświadczenia. Informacje zawarte w oświadczeniu, niezależnie od zajmowanego przez funkcjonariusza stanowiska, stanowią tajemnicę służbową w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych, chyba że funkcjonariusz, który złożył oświadczenie, wyraził pisemną zgodę na ich ujawnienie<sup>380</sup>. Oświadczenie przechowywane jest przez 6 lat (art. 161 ust. 5 u.SW).

Do złożenia oświadczenia o stanie majątku, w tym o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, zobowiązani są funkcjonariusze Straży Granicznej<sup>381</sup>. Ustawowy nakaz wyjawienia stanu posiadania wynika z art. 91a u.SG. Funkcjonariusz zobligowany jest corocznie do dnia 31 marca złożyć stosowne oświadczenie według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego (art. 91a ust. 5 w zw. z art. 91a ust. 1 u.SG). Ponadto

<sup>378</sup> Formularz oświadczenia majątkowego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej określony został przepisami wydanymi na podstawie art. 11 u.o.p.d. w zw. z art. 10 ustawy antykorupcyjnej. Wzór formularza ustalony został w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1162).

<sup>379</sup> M. Kaczocha, Komentarz do art. 161, teza nr 3, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *Służba więzienna. Komentarz*, LEX, Warszawa 2013, el./LEX.

<sup>380</sup> W sprawach nieuregulowanych przepisami u.SW do oświadczenia majątkowego i jego analizy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy antykorupcyjnej – art. 161 ust. 6 w zw. z ust. 4 u.SW.

<sup>381</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2364) określa w sposób szczegółowy tryb postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym, sposób analizy ich zgodności ze stanem faktycznym, a także wzór oświadczenia o stanie majątkowym wraz z objaśnieniami co do miejsca i terminu jego składania oraz pouczeniem o odpowiedzialności za podanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym oraz tryb publikowania oświadczeń. Wzór oświadczenia majątkowego właściwy dla funkcjonariuszy Straży Granicznej wyróżnia się na tle obowiązujących formularzy skierowanych do innych grup funkcjonariuszy. Jako jedyny posiada lakoniczną instrukcję dotyczącą jego wypełniania, ponadto w sposób opisowy precyzuje składniki majątku podlegające ujawnieniu, jak również od strony technicznej jest sporządzony w sposób przejrzysty, ułatwiający jego wypełnienie.

oświadczenie składa się przy nawiązywaniu lub rozwiązywaniu stosunku służbowego oraz na żądanie uprawnionego podmiotu (art. 91a ust. 1 u.SG). Zakres przedmiotowy oświadczenia funkcjonariuszy Straży Granicznej pokrywa się z tym, które obowiązuje policjantów i strażaków, a zatem powinni oni ujawnić informacje o źródłach i wysokości uzyskanych przychodów, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach cywilnych lub spółkach prawa handlowego, posiadanych udziałach lub akcjach w tych spółkach, mieniu nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego lub związku metropolitalnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, mieniu ruchomym, innych prawach majątkowych oraz o zobowiązaniach pieniężnych. Oświadczenie to, zgodnie z wymogami opisanymi w art. 91a ust. 2 u.SG, powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz, pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego lub w spółdzielniach, z wyjątkiem funkcji w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej.

Oświadczenia składają: ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – Komendant Główny Straży Granicznej i zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej – komendanci oddziałów Straży Granicznej oraz ich zastępcy, komendanci ośrodków szkolenia Straży Granicznej oraz ich zastępcy, komendanci ośrodków Straży Granicznej oraz ich zastępcy i funkcjonariusze pełniący służbę w Komendzie Głównej Straży Granicznej, komendantom oddziałów Straży Granicznej, ośrodków szkolenia Straży Granicznej lub ośrodków Straży Granicznej – funkcjonariusze pełniący służbę w podległych im jednostkach organizacyjnych.

Osoby przyjmujące oświadczenia dokonują ich analizy, polegającej na porównaniu treści oświadczenia z treścią złożonych uprzednio oświadczeń oraz, w uzasadnionych przypadkach, z treścią informacji zawartych w aktach osobowych. Przeprowadzenie analizy oświadczenia oraz jej wynik zamieszcza się pisemnie na ostatniej stronie oświadczenia lub na oddzielnej karcie, którą dołącza się do oświadczenia. Poza opisaną wyżej formą kontroli oświadczeń, rzetelność ich sporządzenia może być zweryfikowana przez wykonanie prawa wglądu w ich treść przez podmiot odrębny od tego, który dokonał ich analizy<sup>382</sup>.

---

<sup>382</sup> W art. 46 projektu ustawy o jawności życia publicznego wymieniono 151 podmiotów zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego, z czego funkcjonariusze administracji publicznej, o których mowa w niniejszej pracy, zostali wymienieni w punktach: 1, 5, 23, 26, 27, 28, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 77, 78, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 101, 102, 103, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 125. W przepisie tym wymieniono jednocześnie podmioty, którym funkcjonariusz zobowiązany jest przedłożyć oświadczenie.

Treść oświadczenia o stanie majątkowym<sup>383</sup> stanowi tajemnicę prawnie chronioną i podlega ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 91a ust. 7 u.SG). Jednakże oświadczenia o stanie majątkowym osób pełniących funkcję organów Straży Granicznej są publikowane bez ich zgody na właściwych stronach Biuletynu Informacji Publicznej, z wyłączeniem danych dotyczących daty i miejsca urodzenia, numeru PESEL, miejsca zamieszkania i położenia nieruchomości (art. 91a ust. 8 u.SG). Oświadczenie o stanie majątkowym przechowuje się przez okres 10 lat (art. 91a ust. 7 u.SG).

W art. 44-60 projektu ustawy o jawności życia publicznego obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego objęto na jednakowych zasadach wszystkich funkcjonariuszy administracji publicznej, o których mowa w niniejszej pracy<sup>384</sup>.

Oświadczenie majątkowe<sup>385</sup> funkcjonariusza dotyczy jego majątku osobistego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (art. 44 ust. 1). Ujawnieniu podlegają informacje wymienione szczegółowo w art. 44 ust. 3 pkt 1-18, tj. informacje o:

- posiadanych zasobach pieniężnych w walucie polskiej lub obcej zdeponowanych na rachunkach bankowych oraz gotówce, instrumentach finansowych, polisach ubezpieczeniowych o charakterze kapitałowym,
- prawie do dysponowania zasobami finansowymi innych podmiotów,
- posiadanych nieruchomościach i gospodarstwie rolnym oraz tytule ich posiadania,
- mieniu nabytym, także przez małżonka, w drodze przetargu w roku poprzedzającym rok złożenia oświadczenia majątkowego od Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i innego podmiotu dysponującego mieniem i środkami publicznymi,
- członkostwie w organach spółek prawa handlowego i innych osób prawnych, w tym w fundacji, stowarzyszeń i spółdzielni prowadzących działalność gospodarczą, a także pełnieniu innych funkcji w tych podmiotach,
- posiadanych udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego,

---

<sup>383</sup> Prawo wglądu do złożonych oświadczeń o stanie majątkowym mają: Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant BSW SG, właścivi komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci ośrodków szkolenia Straży Granicznej lub komendanci ośrodków Straży Granicznej oraz osoby przez nich pisemnie upoważnione w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia analizy oświadczeń (art. 91a ust. 6 u.SG). Ponadto Inspektor Nadzoru Wewnętrzny w celu przeprowadzenia analizy złożonych oświadczeń o stanie majątkowym ma prawo wglądu do ich treści i przetwarzania danych w nich zawartych (art. 91a ust. 6a u.SG).

<sup>384</sup> W art. 45 projektu ustawy o jawności życia publicznego wprowadzono wspólny dla wszystkich funkcjonariuszy wzór formularza oświadczenia majątkowego.

<sup>385</sup> Oświadczenie majątkowe zawiera imię i nazwisko funkcjonariusza wraz z numerem PESEL i adresem zamieszkania, wskazanie stanowiska, funkcji lub zawodu, z którym wiąże się obowiązek złożenia oświadczenia, a w przypadku osób pozostających w związkach małżeńskich – informacje o panującym między małżonkami ustroju majątkowym (art. 44 ust. 2).

- uczestniczeniu w osobowych spółkach prawa handlowego wraz z informacją o wysokości wniesionych wkładów,
- zatrudnieniu lub wykonywaniu innych zajęć w spółkach prawa handlowego lub w innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą,
- prowadzonej działalności gospodarczej, zarządzaniu taką działalnością oraz byciu przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności,
- posiadanych składnikach mienia ruchomego o wartości jednostkowej lub kolekcjonerskiej o wartości powyżej 10 000 zł, w tym również wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz prowadzonej działalności gospodarczej przez osobę wypełniającą oświadczenie majątkowe oraz małżonka pozostającego w ustroju wspólności majątkowej,
- posiadanych pojazdach mechanicznych,
- innych prawach majątkowych, których wartość przekracza 10 000 zł,
- dochodzie uzyskanym przez osobę zobowiązaną do składania oświadczeń majątkowych w roku poprzedzającym złożenie oświadczenia, wraz z podaniem stron umowy oraz każdym innym przysporzeniu majątkowym o wartości powyżej 1000 zł uzyskanym w tym roku,
- nabyciu i zbyciu papierów wartościowych i osiągniętego z tego tytułu dochodu lub poniesionej straty w roku podatkowym poprzedzającym złożenie oświadczenia,
- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł, w tym wierzytelnościach, a także zawartych umowach poręczenia, w których składający oświadczenie zobowiązał się wykonać zobowiązanie, jeżeli jego wartość przekracza 10 000 zł.

Oświadczenia majątkowe, zgodnie z art. 47 ust. 1 powinny być składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także w terminie 30 dni od dnia objęcia lub zakończenia sprawowania stanowiska lub funkcji według stanu na dzień ich objęcia lub opuszczenia stanowiska. Możliwe jest dokonanie korekty złożonego oświadczenia majątkowego, wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty (art. 53 ust. 1 i 2)<sup>386</sup>. Ponadto funkcjonariusz administracji publicznej może być – raz w roku kalendarzowym – wezwany przez Szefa CBA do złożenia oświadczenia majątkowego, niezależnie od wypełnienia rocznego obowiązku w tym zakresie (art. 50 ust. 1).

Analiza i kontrola informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych, zgodnie z założeniami projektu ustawy o jawności życia publicznego, miałyby być dokonywana przez podmioty, którym złożono oświadczenie w terminie 12 miesięcy – w przypadku

---

<sup>386</sup> Prawo do dokonania korekty oświadczenia majątkowego wygasa z chwilą wszczęcia kontroli oświadczenia majątkowego przez uprawniony organ (art. 53 ust. 3).



oświadczeń składanych do dnia 30 kwietnia, i w terminie 3 miesięcy – w przypadku oświadczeń składanych w związku z objęciem lub zakończeniem sprawowania funkcji (art. 58 ust. 1). Dokonywana byłaby ona poprzez porównanie treści złożonego oświadczenia z treścią poprzednio złożonych oświadczeń, treścią innych dostępnych dokumentów i danych zawartych w publicznych rejestrach zawierających informacje o stanie majątkowym, dochodach i zobowiązaniach funkcjonariusza, a także na podstawie jego wyjaśnień (art. 58 ust. 3 pkt 1-2). Ponadto analizę danych zawartych w oświadczeniu majątkowym może przeprowadzić także naczelnik urzędu skarbowego właściwy dla osoby składającej oświadczenie (art. 58 ust. 4)<sup>387</sup>.

Co do zasady, oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy administracji publicznej są jawne i podlegają opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 56), a obowiązek ich przechowywania wynosi 6 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym je złożono (art. 55). Niejawne pozostają oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy służb mundurowych (art. 57).

### **3.3. Ograniczenia i obowiązki związane z podjęciem dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, łączenia stanowisk i mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego**

Ograniczenia i obowiązki związane z podjęciem przez funkcjonariusza administracji publicznej dodatkowej działalności zarobkowej, czy to w formie dodatkowego zatrudnienia, objęcia innego stanowiska, połączenia mandatu z innym stanowiskiem, czy prowadzenia działalności gospodarczej, mają służyć zapobieżeniu konfliktowi interesów<sup>388</sup>.

Konflikt interesów w administracji publicznej, zgodnie z ogólną definicją zaproponowaną przez OECD, to konflikt między obowiązkiem publicznym a prywatnym interesem urzędnika publicznego, polegający na tym, że interes urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mógłby wpływać niewłaściwie na wykonywanie przez niego zadań

<sup>387</sup> Jeżeli organ dokonujący analizy oświadczenia poweźmie uzasadnione wątpliwości co do zawartych w nim danych, zobowiązany jest przekazać je niezwłocznie wraz ze szczegółowym, pisemnym uzasadnieniem do CBA (art. 59 ust. 1). W przypadku powzięcia wątpliwości co do źródeł dochodu lub pochodzenia majątku organ dokonujący analizy zobowiązany jest przedłożyć je wraz z pisemnym uzasadnieniem do właściwego naczelnika urzędu skarbowego (art. 59 ust. 2).

<sup>388</sup> „Większość państw członkowskich Unii Europejskiej nie stosuje pojęcia konfliktu interesów dosłownie, krajowe regulacje zwykle zaś nie zawierają definicji tego zjawiska. (...) Konflikt interesów jako termin prawny jest określeniem stosunkowo nowym, wprowadzonym do prawodawstwa większości krajów jako zagadnienie istotne w walce z korupcją. W rezultacie rodzaje konfliktu interesów (...) obejmują przede wszystkim piastowanie stanowiska publicznego jednocześnie z prowadzeniem prywatnej działalności lub zajmowaniem stanowiska w biznesie albo konflikt interesów o charakterze ekonomicznym” (vide: L. Franková, *Regulacja konfliktu interesów – najlepsze praktyki europejskie*, [w:] A. Kobylińska, L. Petraková, F. Pazderski (red.), *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2015, s. 9).

i obowiązków służbowych<sup>389</sup>. Stwarza on stan tzw. podwójnej lojalności względem interesu publicznego i interesu prywatnego u funkcjonariusza publicznego, który podejmując decyzje w danej sprawie, jest *de facto* zainteresowany osobiście wynikającymi z niej skutkami, a zatem przestaje być bezstronny i obiektywny w swoich osądach. Konflikt interesów jest postrzegany jako czynnik, którego pojawienie się może spowodować zachowania korupcyjne<sup>390</sup> funkcjonariusza publicznego. Stanowi on bowiem sprzeczność pomiędzy obowiązkami służbowymi a prywatnymi, gdzie w przypadku przyznania priorytetu interesowi prywatnemu może dojść do nienależytego wykonywania powierzonych funkcjonariuszowi zadań publicznych bądź zagrożenia dobru ogółu. Przyjmuje się, że konflikt interesów nieustannie towarzyszy funkcjonariuszom publicznym w trakcie sprawowania przez nich funkcji i w praktyce sprowadza się do dokonania wyboru pomiędzy interesem ogółu rozumianym jako interes państwa i społeczeństwa a interesem prywatnym. Należy stwierdzić, że „fundamentem nowoczesnej służby publicznej jest dualizm – podział na sferę publiczną i sferę prywatną – który na poziomie indywidualnym wywołuje nieustający dylemat, sprawiając, że większość urzędników znajduje się w sytuacji co najmniej potencjalnego konfliktu interesów”<sup>391</sup>.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju postrzega za główne źródło konfliktu interesów wśród funkcjonariuszy publicznych sprawujących swoje funkcje w administracji publicznej, m.in. ich dodatkowe zatrudnienie w sektorze prywatnym<sup>392</sup>. Tym samym „współczesna, coraz bardziej skomplikowana struktura administracji publicznej wymaga stałego przyglądania się konfliktowi interesów i analizowania tego zjawiska, badania obszarów ryzyk i tworzenia nowych, lepszych mechanizmów zabezpieczających przed negatywnymi skutkami występowania konfliktu interesów”<sup>393</sup>.

### **3.3.1. Ograniczenia w podejmowaniu dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej**

Wykonywanie dodatkowej pracy przez funkcjonariusza publicznego, niezwiązanej z pełnioną przez niego funkcją, ale wykonywanej obok niej, może doprowadzić do

---

<sup>389</sup> OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit*, OECD Publishing 2003, s. 13.

<sup>390</sup> „Model powstawania zjawisk korupcyjnych i przeciwdziałania im zakłada, że konflikt interesów to zjawisko o narastającym natężeniu. Istnieje często jako konflikt potencjalny i jeśli się go nie utrzyma pod kontrolą przeradza się w konflikt realny, który już bezpośrednio poprzedza występowanie sytuacji korupcyjnej. Jednak nie zawsze musi się tak stać. Funkcjonariusz publiczny ma bowiem wybór i może zawsze przezwyciężyć narastającą sytuację konfliktu interesów – rozwiązując go zgodnie z interesem publicznym” (*vide*: T. Potkański, *op. cit.*, s. 74).

<sup>391</sup> G. Makowski, M. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>392</sup> L. Franková, *op. cit.*, s. 9-10.

<sup>393</sup> G. Makowski *et al.*, *op. cit.*, s. 10.

powstania konfliktu interesów. Pojęcie dodatkowego zatrudnienia powinno być rozumiane szeroko, nie tylko jako stosunek pracy u innego pracodawcy, ale również jako prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek bądź jako wspólnik spółki osobowej, świadczenie odpłatnie usługi na podstawie umów cywilnoprawnych bądź angażowanie się w tzw. rodzinny biznes<sup>394</sup>. Celem zapobieżenia potencjalnemu konfliktowi interesów, który może przerodzić się w realny, postuluje się o:

- określenie warunków, jakie muszą być spełnione po to, aby funkcjonariusz mógł podjąć dodatkowe zajęcie w czasie, kiedy sprawuje funkcję publiczną,
- zobowiązanie funkcjonariusza publicznego do powiadomienia przełożonego o podjęciu dodatkowego zatrudnienia, w tym uzależnienie możliwości dodatkowego zatrudnienia od zgody przełożonego, która powinna mieć charakter warunkowy i czasowy,
- zobowiązanie podmiotu zatrudniającego funkcjonariusza publicznego do przedłożenia informacji dotyczących zmiany zakresu obowiązków bądź profilu jego działalności,
- coroczną weryfikację zakresu i sposobu wykonywania przez funkcjonariusza publicznego dodatkowego zatrudnienia, w tym prowadzenie odpowiedniej dokumentacji w czasie jego trwania<sup>395</sup>.

Posiłkową ochronę przed konfliktem interesów, którego podłoże może stanowić dodatkowe zatrudnienie funkcjonariusza publicznego w trakcie sprawowania funkcji publicznej, może również stanowić procedura, w ramach której wyżej wymieniona okoliczność byłaby weryfikowana<sup>396</sup>.

### **3.3.1.1. Akty normatywne ustanawiające ograniczenia i obowiązki dotyczące podejmowania dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.3.1.1.1. Ustawy samorządowe**

Ustawodawca w stosunku do radnych gmin, powiatów i województw ustanowił zakaz podejmowania dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z treścią złożonego przez radnego ślubowania (art. 24e ust. 1 u.s.g., 25a ust. 1 u.s.p., 27a ust. 1 u.s.w.). Jednocześnie obostrzeniami dotyczącymi wykonywania dodatkowego zajęcia, a skierowanymi do członków organu stanowiącego gminy został objęty również wójtów i jego zastępcy (art. 28 u.s.g.).

<sup>394</sup> <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/secondary-employment/4302> [dostęp: 09.02.2017].

<sup>395</sup> Crime and Misconduct Commission, *Secondary Employment*, Queensland, 2014, s. 2.

<sup>396</sup> OECD, *Annex to the recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Publishing 2003, s. 10.

Jak zgodnie uznaje się w literaturze przedmiotu, celem wprowadzenia tego zakazu jest zapobieganie postawom korupcyjnym wśród funkcjonariuszy publicznych wykonujących funkcje w ramach jednostek samorządu terytorialnego, które mogłyby polegać – w przypadku braku stosownych obostrzeń – na czerpaniu korzyści majątkowych ze sprawowanej funkcji oraz nadużywaniu pozycji radnego lub wójta interesie prywatnym<sup>397</sup>. Istotą zakazu podejmowania dodatkowej działalności przez radnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów i ich zastępców jest zagwarantowanie, iż sprawowany mandat oraz funkcja będą wykonywane rzetelnie (w stosunku do radnych zgodnie z rotą złożonego ślubowania), a co za tym idzie – w sposób wolny od jakichkolwiek powiązań bądź układów mogących wzbudzać podejrzenia o korupcję<sup>398</sup>.

Funkcjonariuszom publicznym pełniącym funkcje w samorządzie terytorialnym nie wolno bezwzględnie wykonywać zajęć dodatkowych, niezwiązanych z mandatem lub piastowaną funkcją, mogących podważyć zaufanie wyborców. Oznacza to, że zakaz ten nie ma charakteru absolutnego. Jeżeli dana działalność nie niesie za sobą ryzyka nadszarpnięcia tego zaufania, to może być ona wykonywana.

Ustawodawca, konstruując omawiany zakaz, posłużył się pojęciami nieostrymi, które na gruncie wszystkich trzech ustaw samorządowych nie zostały zdefiniowane. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że „dodatkowe zajęcia to swoista i dość unikatowa w negatywnym sensie klauzula generalna, formuła nad wyraz szeroka, mało precyzyjna i o trudnej do ustalenia jurydycznej proveniencji. Z uwagi na lakoniczność występujących w komentowanym przepisie sformułowań stanowiących opis zachowań niedozwolonych należy stwierdzić, że zakaz ustanowiony komentowaną normą prawną dotyczy wszelkich zachowań radnego, będących zarówno działaniem, jak i zaniechaniem, o ile pozostają one w sprzeczności ze zobowiązaniami, których radny podjął się, składając rotę ślubowania. Literalne brzmienie art. 23a ust. 1 u.s.g., zawierające treść ślubowania radnego, prowadzi zatem do wniosku, że do naruszenia przepisu art. 24e u.s.g. dojdzie każdorazowo, gdy postępowanie radnego pozbawione będzie godności czy też zostanie uznane za nierzetelne, nieuczciwe bądź podejmowane bez uwzględnienia dobra całej wspólnoty samorządowej gminy, w której radny wykonuje mandat. W omawianym przepisie jest mowa o zajęciach, które nie mają związku z wykonywaniem mandatu, oraz

<sup>397</sup> Podgląd taki został wyrażony przez A. Wierzbicę (*vide*: A. Wierzbica, Komentarz do art. 24e, teza nr 1, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*), jak również przez A. Szewca (*vide*: A. Szewc, Komentarz do art. 24e, teza nr 1, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *op. cit.*). Oboje autorzy są zgodni co do tego, że zakaz wykonywania dodatkowego zajęcia ma charakter antykorupcyjny i wpisuje się on w zagadnienie prewencji korupcji.

<sup>398</sup> A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym*, 2015, komentarz do art. 24e, teza nr 1-3, el./LEX.

o zajęciach prowadzonych poza aktywnością zawodową radnego, w tym ewentualnie prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą<sup>399</sup>.

Dla zaktualizowania się tego zakazu bez znaczenia pozostaje fakt, czy zajęcie będzie miało charakter jednorazowy, czy ciągły, będzie świadczone odpłatnie czy nieodpłatnie w sytuacji gdy w jakikolwiek sposób mogłoby podważyć ono zaufanie wyborców do radnego czy też wójta<sup>400</sup>.

### 3.3.1.1.2. Ustawa o pracownikach samorządowych

Zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi został nałożony na pracowników samorządowych w art. 30 ust. 1 u.p.s. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym<sup>401</sup>, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Regulacja ta ma na celu wyeliminowanie potencjalnego konfliktu interesów poprzez zapewnienie transparentności oraz bezstronności wykonywania zadań przez pracownika samorządowego<sup>402</sup>. Przepis ten ma charakter prewencyjny, a zatem jego celem jest wyprzedzenie realnych zdarzeń, które mogą zaistnieć i zapobiec ich potencjalnemu skutkowi, co wpisuje się w tzw. profilaktykę korupcji. Zauważa się, że „zakaz wykonywania określonych zajęć poza stosunkiem pracy stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności urzędnika samorządowego, usprawiedliwioną jednak interesem publicznym,

<sup>399</sup> A. Wierzbica, Komentarz do art. 24e..., teza nr 1.

<sup>400</sup> „Warto zauważyć, że ustawodawca (...) nie wprowadza przesłanki podważenia zaufania wyborców, lecz przesłankę zupełnie inną w postaci możliwości podważenia zaufania wyborców. Praktyczny wymiar użytego sformułowania jest taki, że dla uznania naruszenia zakazu z tego przepisu nie musi dojść do podważenia zaufania, lecz wystarczające będzie stwierdzenie wystąpienia samej możliwości w tym względzie. Stan podważenia zaufania nie musi się więc wcale dokonać, wystarczy zaistnienie w tym względzie samej możliwości, jaka zostanie stworzona przez aktywność radnego. Co więcej, zaistnienie podważenia zaufania wcale nie musi oznaczać automatycznie, że zaistniała przesłanka owej możliwości. Ta ostatnia przesłanka bowiem odwołuje się do kryteriów zobiektywizowanych” (vide: A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 24e, teza nr 10).

<sup>401</sup> „Zakresem podmiotowym tego przepisu zostali objęci wszyscy pracownicy samorządowi (bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy), zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych. *A contrario* dyspozycją tego przepisu nie są objęci pracownicy zatrudnieni na stanowiskach doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi” (vide: A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz do art. 2, teza nr 1, el./LEX).

<sup>402</sup> Wniosek taki płynie z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II PK 134/05, LEX nr 212511, gdzie uznano, że „zatrudnienie w służbie publicznej wyklucza równoczesne wykonywanie działalności gospodarczej, która pozostaje w sprzeczności z obowiązkami pracownika samorządowego, zobowiązanego do unikania wszelkiego rodzaju sytuacji mogących u kogokolwiek wzbudzić uzasadnione podejrzenia co do jego stronniczości lub interesowności przy wykonywaniu urzędowych powinności publicznych”.

w tym interesem lokalnej społeczności, która utrzymując ze swoich podatków lokalną administrację, ma prawo liczyć na profesjonalne, uczciwe i bezstronne załatwianie spraw pozostających w kompetencjach administracji, w której zatrudniony jest urzędnik samorządowy<sup>403</sup>. Zajęcia, o których mowa w art. 30 ust. 1 u.p.s., to wszelkie dodatkowej zajęcia, które mogą być wykonywane na podstawie dowolnej podstawy prawnej (lub bez podstawy prawnej), niezależnie od tego na czyją rzecz są wykonywane (pracodawca, przedsiębiorca, zleceniodawca), z jaką częstotliwością (aktywność stała, periodyczna, jednorazowa), jaki mają charakter (gospodarczy, poza gospodarczy) oraz cel (zarobkowy, niezarobkowy).

Zakazem zostały objęte dwa typy zajęć:

- 1) zajęcia pozostające w sprzeczności lub związane z zajęciami, których wykonywanie w ramach obowiązków służbowych wywołuje uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność,
- 2) zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Za zajęcia sprzeczne z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych pracownika samorządowego uznaje się te, których wykonywanie koliduje czasowo z wykonywaniem powierzonej funkcji bądź w jakikolwiek sposób wpływa na rezultat wykonywanej przez funkcjonariusza pracy<sup>404</sup>. Nie ma w tym przypadku znaczenia podstawa prawna, na podstawie której pracownik samorządowy wykonuje dodatkowe zajęcia. Z kolei pod pojęciem zajęć związanych z obowiązkami o charakterze służbowym rozumie się „wszelkie rodzaje aktywności zarobkowej i niezarobkowej, które pokrywają się chociażby częściowo podmiotowo, przedmiotowo, funkcjonalnie czy teleologicznie (celowościowo) z tymi obowiązkami<sup>405</sup>”. Samo wykonywanie ww. zajęć związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych przez funkcjonariusza publicznego sprawującego funkcje w samorządzie terytorialnym nie jest zabronione pod warunkiem, że ich wykonywanie nie wywołuje uzasadnionego podejrzenia<sup>406</sup> o stronniczość lub interesowność pracownika samorządowego. Klauzule generalne: stronniczość i interesowność, jakimi posłużył się

---

<sup>403</sup> A. Rycak, Komentarz do art. 30, teza nr 4, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *op. cit.*

<sup>404</sup> „Zajęcia wykonywane przez urzędnika poza stosunkiem pracy można uznać za sprzeczne z jego obowiązkami służbowymi, jeżeli na przykład pokrywają się czasowo, mają taki sam lub podobny zakres przedmiotowy czy też prowadzą do kolizji interesów pracownika wykonującego zajęcia poza stosunkiem pracy z interesami pracodawcy, u którego jest on zatrudniony” (A. Rycak, Komentarz do art. 30, teza nr 7, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *op. cit.*).

<sup>405</sup> *Ibidem*, teza nr 8.

<sup>406</sup> Podejrzenie ma być uzasadnione, co oznacza, że „nie wystarczy zatem w tym względzie subiektywna ocena zwierzchnika. Jako kryterium należy tu przywołać konkretny rodzaj owych zajęć – czy przez swój przedmiot, podmioty, których dotyczą, bądź innego rodzaju cechy (np. korzystność dla ich wykonywania informacji i danych możliwych do pozyskania dzięki pracy w urzędzie) mogą stwarzać realną co do ziszczenia się obawy o niewłaściwe (stronnicze lub interesowne) zachowanie się urzędnika w ramach jego stosunku pracy” (*vide*: S. Płażek, *Komentarz do art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych*, teza nr 7, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*).

ustawodawca w art. 30 ust. 1 u.p.s., nie zostały zdefiniowane w ustawie, a zatem należy odwołać się do ich znaczenia potocznego i leksykalnego. „Podkreśla się jednak, że zwroty te należy w języku prawnym kwalifikować do zwrotów o mocnych cechach relatywnych”<sup>407</sup>.

Do drugiej grupy zajęć, których wykonywanie zostało zabronione pracownikowi samorządu terytorialnego, zalicza się zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy. W literaturze przedmiotu<sup>408</sup> wskazuje się, że termin ten jest terminem nieostrym, pozostawiającym możliwość jego szerokiej interpretacji. Z uwagi na to, że zakaz ten nie został obwarowany warunkiem wystąpienia uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność, stwarza to możliwość nadużyć i instrumentalnego posłużenia się prawem.

Źródłem obowiązków ustawowych pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę będą, poza ustawą kodeks pracy, wszelkie akty normatywne rangi ustawowej, które dotyczą obowiązków pracownika samorządowego. „Zabronione są zajęcia «sprzeczne» z ustawą, a więc takie, które polegają na zachowaniach niedopuszczalnych z punktu widzenia dyspozycji przepisów bezwzględnie obowiązujących – łamiące zawarte tam zakazy, ignorujące nakazy lub niemieszczące się w ramach zachowań dozwolonych”<sup>409</sup>.

Wprowadzając omawiany zakaz, ustawodawca chciał zapobiec wykonywaniu zadań w ramach sprawowanej funkcji w sposób niesumienny i stronniczy oraz urągający godności sprawowanej funkcji w miejscu pracy i poza nim<sup>410</sup>.

### **3.3.1.1.3. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej**

#### **1. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych**

Ustawodawca w art. 19 u.p.u.p. ustanawia wobec funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w urzędach państwowych zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia. „Ratio legis tej regulacji jest przeciwdziałanie korupcji, zapewnienie bezstronności i przejrzystości działań administracji publicznej. Dodatkowe zatrudnienie może bowiem prowadzić do wywierania na urzędnika różnorodnych nacisków, powstawania konfliktu interesów i dylematów etycznych”<sup>411</sup>.

<sup>407</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz do art. 30, teza nr 13.

<sup>408</sup> A. Rzetecka-Gil wskazuje, że „w piśmiennictwie negatywnie wypowiedziano się co do tej przesłanki, uwzględniając nieostrość pojęcia „obowiązki wynikające z ustawy”, bardzo surowe konsekwencje naruszenia tego zakazu oraz indyferentny w przypadku tej przesłanki element stronniczości i interesowności, który występuje w przypadku dwóch pozostałych przesłanek” (*vide: ibidem*, teza nr 19). Z twierdzeniem tym koresponduje wywód prezentowany przez W. Drobego. Jego zdaniem termin obowiązki wynikające z ustawy „należy uznać za wysoce nieostre, co w konsekwencji daje kierownikom jednostek samorządowych szerokie pole do interpretacji” (*vide: W. Drobny, Komentarz do art. 1, teza nr 3-6, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa o pracownikach samorządowych...*).

<sup>409</sup> S. Płażek, *Komentarz do art. 30...*, teza nr 3.

<sup>410</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz do art. 30, teza nr 22.

<sup>411</sup> B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej: (zagadnienia administracyjno-prawne)*, Białystok 1995, s. 158-159.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 urzędnik państwowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony. Ten względny zakaz, jak słusznie podkreśla B. Klink, dotyczy tylko form zarobkowania, które opierają się na stosunku pracy. „W rzeczywistości bowiem, to właśnie zatrudnienie o stałym charakterze prowadzi do kolizji z obowiązkami związanymi z wykonywaniem pracy przez urzędnika, czego nie można powiedzieć o innych formach zarobkowania. W tych okolicznościach rozszerzanie zakazu również na pozapracownicze formy zatrudnienia wówczas, gdy nie kolidują one z należytym wykonywaniem obowiązków wynikających z pracy w urzędzie, wykraczałoby poza wykładnię celowościową przepisów wprowadzających zakaz oraz stanowiło nieuzasadnione ograniczenie służącej każdemu wolności pracy”<sup>412</sup>.

Jednocześnie należy zauważyć, że uprzednia zgoda kierownika urzędu uchyla rzeczony zakaz. Ustawodawca nie określił, w jakiej formie zgoda bądź odmowa udzielenia zgody przez kierownika urzędu powinna zostać wyrażona. Opowiedzieć należy się jednak za formą pisemną, albowiem jest ona istotna dla celów dowodowych, a nadto w sposób pewny potwierdza zajęte przez decydenta stanowisko w sprawie dodatkowego zatrudnienia.

Podejmując decyzję w przedmiocie udzielenia zgody, kierownik urzędu nie jest związany żadnymi ustawowymi kryteriami. Rozpatrując rzeczony zakaz pod kątem prewencji korupcji, uznać należy, że przy podejmowaniu decyzji tego rodzaju kierownik powinien rozpatrzyć każdy przypadek indywidualnie, a w szczególności zbadać, czy wykonując dodatkowe zatrudnienie, funkcjonariusz nie popadnie nawet w potencjalny konflikt interesów<sup>413</sup>.

Wobec urzędników państwowych został także sformułowany bezwzględny zakaz wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 19 ust. 2 u.p.u.p.). Ustawa nie definiuje jednak, co należy rozumieć pod podjęciem zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami urzędnika państwowego lub mogących wywoływać podejrzenie

<sup>412</sup> B. Klink, *op. cit.*, s. 95.

<sup>413</sup> Antykorupcyjna regulacja zawarta w art. 19 ust. 1 u.p.u.p. z założenia służy prewencji korupcji. Jest ona skierowana do funkcjonariuszy administracji publicznej będących piastunami monokratycznych organów administracji rządowej, będących jednocześnie pracownikami urzędów państwowych, którymi z reguły kierują. Powstaje zatem pytanie kto miałby wyrazić tym podmiotom zgodę na wykonywanie dodatkowego zatrudnienia. Czy miałby to być dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego czy ministerstwa bądź Kancelarii Premiera Rady Ministrów, który odpowiednio jest powoływany przez wojewodę, Ministra lub Premiera, czy jednak przez organ nadrzędny. Należy wykluczyć opcję, że sam zainteresowany – będąc kierownikiem danego urzędu – podjąłby decyzję we własnej sprawie. Regulację tę, aby stanowiła skuteczne narzędzie do przeciwdziałania korupcji, należałoby doprecyzować poprzez ustanowienie, w stosunku do osób będących piastunami organów administracji rządowej, organu spoza urzędu, którym zarządzają uprawnione do wyrażenia zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia.



o stronniczość lub interesowność. Zdaniem E. Plesnarowicz-Durskiej „należy przyjąć, iż przez to pojęcie należy rozumieć wszelką aktywność urzędnika zarówno w ramach stosunku pracy, jak i na podstawie umów cywilnoprawnych czy też w innych formach, chociażby pełnienie funkcji czy obejmowanie stanowisk w różnego rodzaju podmiotach gospodarczych, spółkach, korporacjach, jak i działalność społeczna czy kulturalna w stowarzyszeniach, fundacjach czy innego typu przedsięwzięciach. Warunkiem ziszczenia się zakazu jest zaistnienie przesłanki, iż działalność ta pozostaje bądź w sprzeczności z obowiązkami urzędnika lub wywołuje podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność. Należy jednak zaznaczyć, iż są to pojęcia dość ogólne i nieostre, a faktycznie pozwala to na dużą dowolność ocen, co należy ocenić negatywnie. Natomiast kontrola zajęć podejmowanych przez urzędników w związku z brakiem ustawowych kryteriów oceny ich zachowania budzi wątpliwości co do efektywności i kompleksowości”<sup>414</sup>.

Zakaz ten ma charakter bezwzględny. Oznacza to, iż ustawodawca nie przewidział od niego wyjątków, a co za tym idzie – nie może zostać również uchylony przez kierownika urzędu w drodze wydania zgody. Urzędnik, podejmując dodatkowe zajęcie, musi sam ocenić, czy nie będzie ono kolidowało z jego zajęciami w urzędzie w sposób opisany w art. 19 ust. 2 u.p.u.p., albowiem w tym przypadku kontrola tych zajęć będzie miała charakter następczy.

Należy się opowiedzieć za antykorupcyjnym znaczeniem przepisu art. 19 ust. 2 u.p.u.p., albowiem nie tylko ma na celu wyeliminowanie konfliktu interesów, ale również ograniczenie sytuacji, w których urzędnik wykonujący funkcje publiczne poprzez wykonywanie działalności lub zadań osadzonych w sektorze publicznym mógłby być posądzany o nadużywanie swojej funkcji do partykularnych, prywatnych celów, stronniczość i brak uczciwości.

## 2. Ustawa o służbie cywilnej

Zakazy związane z podjęciem dodatkowego zatrudnienia i zajęcia zarobkowego zostały nałożone na członków korpusu służby cywilnej i urzędników służby cywilnej. Stanowią one instrument gwarantujący prawidłowe wykonywanie zadań w związku ze sprawowaną funkcją publiczną, a w szczególności racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, rzetelne i bezstronne wykonywanie obowiązków służbowych oraz godne zachowywania się w służbie i poza nią<sup>415</sup>. Potrzeba zagwarantowania członkowi służby cywilnej środowiska wolnego od uwikłania w jakikolwiek konflikt interesów wynika z faktu, że funkcjonariusz ten jest związany z państwem i służbą temu państwu w organach administracji rządowej, co determinuje konieczność sprawowania powierzonej funkcji

<sup>414</sup> E. Plesnarowicz-Durska, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 19, teza nr 3, el./LEX.

<sup>415</sup> K. Rączka, Komentarz do art. 80, teza nr 1, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, el./LEX.

według najwyższych standardów jakościowych, etycznych i moralnych. Tym samym członek korpusu służby cywilnej, zgodnie z art. 80 ust. 1 u.s.c., nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Z kolei urzędnik służby cywilnej nie może podejmować zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu (art. 80 ust. 2 u.s.c.).

Na gruncie przywołanych przepisów ustawodawca sprecyzował dwa typy zakazów związanych z podjęciem dodatkowego zajęcia, a mianowicie zakazy o charakterze bezwzględny i względny.

Z powołanych regulacji wynika, że członek korpusu służby cywilnej nie może wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Zakaz ten odnosi się do wszystkich członków korpusu służby cywilnej niezależnie od stopnia zajmowanego stanowiska. Oznacza to, że „urzędnicy i pracownicy służby cywilnej nie mogą podejmować działań, które mogłyby być postrzegane np. jako niezgodne z misją służby cywilnej, negatywnie wpływać na ocenę ich rzetelności i bezstronności wykonywania powierzonych zadań lub nie byłyby do pogodzenia z obowiązkiem dotrzymywania tajemnicy ustawowo chronionej. Jak trafnie zauważa B. Cudowski, zakaz ten obejmuje wszystkie możliwe zajęcia dodatkowe, które mogą być wykonywane na dowolnej podstawie prawnej, jak i bez niej, a dodatkowo nie ma znaczenia rodzaj podmiotu, na rzecz którego te zajęcia są wykonywane, podstawa prawna, czas trwania czy ich charakter”<sup>416</sup>.

Względny zakaz dotyczy możliwości podjęcia dodatkowego zatrudnienia przez członka korpusu służby cywilnej oraz możliwości podjęcia dodatkowych zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej (w tym urzędnika zajmującego wyższe stanowisko – art. 80 ust. 3 w zw. z ust. 2 u.s.c.) może być uchylony przez dyrektora generalnego urzędu<sup>417</sup> w drodze pisemnej zgody<sup>418</sup>. „Termin dodatkowe zatrudnienie nie jest zdefiniowany przez

---

<sup>416</sup> P. Zuzankiewicz, *Komentarz do art. 80, teza nr 3*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2012, el./LEX.

<sup>417</sup> Art. 80 ust. 4 reguluje procedurę wyrażenia zgody w stosunku do dyrektora generalnego urzędu, który chciałby podjąć zatrudnienie bądź zajęcie zarobkowe równoległe do sprawowanej funkcji publicznej. Zgodnie z jego brzmieniem dyrektorowi generalnemu urzędu pisemnej zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego udziela Szef Służby Cywilnej. Dyrektor generalny urzędu, wnosząc do Szefa Służby Cywilnej o udzielenie zgody, załącza pisemną opinię kierownika urzędu.

<sup>418</sup> Wymóg uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1 i 2 art. 80 u.s.c., pojawia się wówczas, gdy w trakcie sprawowania funkcji publicznej, członek korpusu bądź urzędnik służby cywilnej ma możliwość podjęcia dodatkowego zatrudnienia bądź zajęcia zarobkowego. Wymóg ten nie znajdzie zastosowania w sytuacji, gdy osoba podejmująca zatrudnienie w służbie cywilnej jest już zatrudniona u innego pracodawcy. W takiej sytuacji „kandydat na członka korpusu służby cywilnej powinien informować dyrektora generalnego o fakcie zatrudnienia u innego pracodawcy. W przeciwnym wypadku pracownik narazi się na zarzut naruszenia komentowanego zakazu przez wykonywanie dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania zgody właściwego dyrektora generalnego” (*vide*: P. Zuzankiewicz, *Komentarz do art. 80...*, teza nr 2).

ustawę o służbie cywilnej. Wydaje się, że powinien być rozumiany jako zatrudnienie wyłącznie na podstawie stosunku pracy, a zajęcia zarobkowe powinny być rozumiane jako wszelkie inne formy zarobkowania, na przykład umowa o dzieło, zlecenia, agencyjna lub o pracę nakładczą<sup>419</sup> oraz prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek.

Zgoda, o której mowa w art. 80 ust. 1 i 2 u.s.c., powinna poprzedzać podjęcie przez funkcjonariusza służby cywilnej dodatkowego zatrudnienia bądź zajęcia zarobkowego, bowiem w przeciwnej sytuacji doszłoby do złamania ustawowego zakazu. Decyzja w zakresie wyrażenia zgody na podjęcie zatrudnienia lub czynności zarobkowych bądź jej niewyrażenia<sup>420</sup>, nie jest decyzją *stricte* uznaniową, a zatem nie może być decyzją podejmowaną swobodnie i dowolnie. Powinna być każdorazowo poprzedzona rzetelną i wszechstronną analizą przedstawionego stanu faktycznego po to, aby nie stanowiła nadużycia prawa podmiotowego, a tym samym nosiła znamiona bezprawności<sup>421</sup>.

Ustawodawca na gruncie ustawy o służbie cywilnej nie wskazał kryteriów, jakimi powinien kierować się przełożony, podejmując decyzję o wydaniu zgody na wykonywanie dodatkowej działalności bądź dodatkowe zatrudnienie. „Kryteriów tych należy poszukiwać w przepisach pragmatyk oraz w regulacjach ustrojowych odnoszących się do danego pracodawcy, a także w konstytucji. Podejmując omawianą decyzję, przełożony powinien kierować się takimi względami, jak cele realizowane przez daną instytucję, interes publiczny oraz specyfiką stanowiska zajmowanego przez pracownika (pełnionego urzędu) i jego ustawowymi obowiązkami”<sup>422</sup>.

### 3. Ustawa o krajowej administracji skarbowej

Na funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej nałożone zostały liczne zakazy o charakterze antykorupcyjnym ograniczające możliwość wykonywania dodatkowego zajęcia poza służbą, w tym prowadzenia działalności gospodarczej i zasiadania w organach spółek prawa handlowego i spółdzielni prowadzących działalność gospodarczą, o charakterze warunkowym i bezwarunkowym.

Art. 202 u.k.a.s. określa zakazy o charakterze bezwzględnym, których wyłączenie nie podlega żadnym wyjątkom. W myśl przywołanej regulacji funkcjonariusz jednolitej i umundurowanej formacji krajowej administracji skarbowej nie może być członkiem

<sup>419</sup> L. Bielecki, *Ustawa o służbie cywilnej. Kontrowersje natury prawnej dotyczące pracobiorcy jako źródła rozwiązań prawnych (zagadnienia wybrane)*, PPP 2014, Nr 7-8, s. 71-84, teza nr 7, el./LEX.

<sup>420</sup> „Odmowa wyrażenia zgody [na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania] powinna automatycznie skutkować powstaniem roszczenia pracowniczego do sądu pracy. Skoro bowiem pracownik służby cywilnej może wystąpić o taką zgodę, wykonując stosunek pracy, to zgoda w tym zakresie wpływa na ten stosunek pracy poprzez immanentny z nim związek. W związku z tym jest to roszczenie, dotyczące stosunku pracy, rozstrzygane przez sądy pracy” (*vide*: L. Bielecki, *op. cit.*, teza nr 8).

<sup>421</sup> B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2007, s. 183.

<sup>422</sup> A. Dubowik, *Dodatkowe zatrudnienie i inne zajęcia pracowników sfery publicznej*, PiZS 2005, Nr 10, s. 15-23, teza nr 3, el./LEX.

zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, jak również sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarami z zagranicą lub obrotem krajowym towarami pochodzącymi z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych lub innych osób zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 202 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7 u.k.a.s.). Powyższe obostrzenia wynikają przede wszystkim z celów do jakich powołana została krajowa administracja skarbowa, a to: zwalczania omijania przepisów podatkowych i celnych, efektywnego poboru podatków, skutecznej egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, poprawy skuteczności i efektywności w zwalczaniu oszustw podatkowych oraz odzyskiwaniu zaległości podatkowych i celnych, zwiększenia efektywności i skuteczności kontroli wywiązywania się przed podatnikami z zobowiązań podatkowych, a także umożliwiania przeprowadzania wspólnych, jednoczesnych kontroli, w tym w obecności urzędników administracji podatkowej, skarbowej i celnej<sup>423</sup>. Intensyfikacja działań administracji skarbowej nakierowana na wyższą ścigalność podatków<sup>424</sup> obejmuje swoim zakresem m.in. podmioty gospodarcze prowadzące działalność gospodarczą w formie spółek handlowych i fundacji. Tym samym nie do pogodzenia z interesem indywidualnym funkcjonariusza krajowej administracji skarbowej byłoby pełnienie przez niego zadań powierzonych mu ustawą w sytuacji, gdyby był on powiązany osobowo lub kapitałowo z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą.

Wynika to z faktu, że do zakresu kompetencji funkcjonariusza administracji skarbowej należy pobór podatków, opłat oraz nieopodatkowanych należności budżetowych, jak również innych należności na podstawie odrębnych przepisów oraz egzekucja administracyjna należności pieniężnych. Wykonując zadania, funkcjonariusz zobowiązany jest do wykonywania kontroli, obejmowania towarów procedurami celnymi, rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw skarbowych.

<sup>423</sup> Druk nr 826, *Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Uzasadnienie do projektu z dnia 17 lutego 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*, s. 7, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> [dostęp: 14.03.2018].

<sup>424</sup> „Podmioty prowadzą działalność gospodarczą na coraz większą skalę w ramach globalnej gospodarki rynkowej. Poszukują one kapitału do rozwoju we wszelkich dostępnych miejscach nie tylko zaciągając kredyty, ale emitując akcje, obligacje, obracając własnymi i cudzymi wierzycelnościami, zarówno w kraju, jak i za granicą. Wykorzystują również nowe instrumenty prawne korzystając z leasingu, franchisingu, factoringu, outsourcingu. Powyższe oraz coraz powszechniejsze zjawisko optymalizacji podatkowej, w tym agresywnej, w szczególności prowadzonej w ramach wymiany międzynarodowej, wymaga od Państwa odpowiedniego dostosowania aparatu wykonawczego” (*vide*: Uzasadnienie do projektu z dnia 17 lutego 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826>, dostęp: 14.03.2018).

Jednocześnie, zasiadając w organach spółki lub czerpiąc zyski z faktu posiadania w niej akcji lub udziałów, jego starania, w ramach interesu prywatnego, koncentrowałyby się wokół osiągnięcia przez spółkę jak największego zysku, przez który należy rozumieć także jak najmniejsze uszczuplenie jej budżetu przez podatki. Taki stan wywołałby w sposób nieunikniony konflikt interesów, który mógłby doprowadzić do zachowań o charakterze korupcyjnym, polegających np. na: nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli, braku przeprowadzenia kontroli, uprzedzeniu o zamierzonej kontroli, porozumieniu się z innym funkcjonariuszem co do sposobu i zakresu kontroli, który nie doprowadziłby do wykrycia nieprawidłowości w zakresie rozliczenia danin publicznych.

Funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej nie może być również zatrudniony lub wykonywać innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi (art. 202 ust. 1 pkt 3 u.k.a.s.). Analizując brzmienie przepisu, stwierdzić *prima facie* należy, że ustawodawca sprzeciwia się wszelkim równoczesnym działaniom funkcjonariusza krajowej administracji skarbowej mogącym nawet potencjalnie wywołać podejrzenie, że partykularny interes funkcjonariusza zostanie przedłożony nad interes publiczny, co przesądza o jego antykorupcyjnym charakterze.

Zakaz ten dotyczy wykonywania dodatkowej działalności zarówno w ramach nawiązanego poza służbą stosunku pracy, jak też wykonywanej na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnym lub bez podstawy prawnej. Mogą to być formy aktywności stałej, periodycznej, jak i jednorazowej, zarobkowej lub nieodpłatnej, wykonywanej na rzecz oznaczonych podmiotów lub nie. Ustawodawca zakresem przedmiotowym chciał tym samym objąć wszystkie przypadki, w których podjęcie jakiegokolwiek zajęcia poza czasem, w którym funkcjonariusz pełni swoje zadania określone ustawą, mogłoby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność albo pozostawałoby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi.

Brak jest jednak w ustawie precyzyjnego wskazania lub zdefiniowania, co należy rozumieć pod pojęciem zadania wywołującego podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zadania pozostającego w sprzeczności z obowiązkami służbowymi<sup>425</sup>. Podejmując dodatkowe zajęcie lub zatrudnienie, funkcjonariusz jest zatem zobligowany

---

<sup>425</sup> Przykładem zajęcia, które może wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, jest, jak wynika z orzecznictwa sądowego, świadczenie przez pracownika urzędu kontroli skarbowej jednocześnie usług doradztwa podatkowego (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 9 grudnia 1999 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA 1613/99, LEX nr 46608). Nie jest możliwe stworzenie wyczerpującego katalogu zajęć wykonywanych w ramach pracowniczego lub pozapracowniczego stosunku pracy, które można by określić jako mogące wywołać podejrzenie o stronniczość, interesowność lub pozostające w sprzeczności z obowiązkami służbowymi. Wynika to z jednej strony z faktu szeroko zakrojonych kompetencji funkcjonariuszy krajowej administracji skarbowej, a z drugiej strony z dynamiki obrotu gospodarczego, który od strony celno-skarbowej podlega kontroli przez ww. podmioty.

do uprzedniego ustalenia, czy zaangażowanie się w nie, chociaż hipotetycznie, nie wywoła podejrzenia o zachowania niepożądane, o których mowa w art. 202 ust. 1 pkt 3 u.k.a.s.

Zakazem o charakterze bezwzględny został objęte prowadzenie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 202 ust. 1 pkt 6 u.k.a.s.). Przepis ten stanowi częściowe powtórzenie, odzwierciedlenie art. 4 pkt 6 u.o.p.d., stąd powinny być one rozumiane i interpretowane identycznie. Wyrażone na jego gruncie bezwzględne zakazy odnoszą się nie tylko do prowadzenia przez osoby w nich wymienione działalności gospodarczej (na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami), ale również do różnych prawno-organizacyjnych form związanych z działalnością gospodarczą, takich jak zarządzanie (rozumiane jako podejmowanie wiążących decyzji w zakresie prowadzonej działalności), przedstawicielstwo (np. prokura, kurator) czy pełnomocnictwo. Przyjmuje się, że ograniczenia wynikające z art. 202 ust. 1 pkt 6 u.k.a.s. dotyczą również prowadzenia działalności gospodarczej określanej jako *not for profit*, tzn. nienastawionej na osiągnięcie zysków, przynoszącej jednakże dochód przeznaczony na określony cel statutowy<sup>426</sup>. Jednocześnie zauważyć należy, iż omawiane ograniczenie nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Takie ukształtowanie zakazu, jak trafnie spostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, jest „jedną z istotnych regulacji mających na celu zapobieganie nieakceptowanym zarówno przez porządek prawny, jak i elementarne zasady współżycia społecznego zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów”<sup>427</sup>.

Zakazem o charakterze warunkowym objął ustawodawca wykonywanie przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowego zajęcia zarobkowego, który może

<sup>426</sup> Przyjmuje się, że immanentną cechą prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem działalności wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły, jest jej zarobkowy charakter. „Jednakże, podkreślenia wymaga, że zarobek nie musi łączyć się z zyskiem dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Należy mieć na względzie, że w określonych przypadkach działalnością gospodarczą będzie także działalność non profit, tj. działalność nastawiona na pokrywanie wyłącznie niezbędnych kosztów, np. podejmowania przedsięwzięć charytatywnych, rozumianych szeroko jako nieodpłatne przysparzanie rozmaitych dóbr i świadczenie usług. Przymiot działalności gospodarczej w określonych przypadkach będzie też przypisywany tzw. działalności non for profit, mającej na celu osiągnięcie zysku z przeznaczeniem go na realizację określonego rodzaju celów statutowych podmiotu prowadzącego taką działalność” (vide: T. Siemoniak, *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 4337 w sprawie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Warszawa 2009, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/54BB1FE0>, dostęp: 19.12.2017).

<sup>427</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2007 r., wydany w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 568/06, LEX nr 243155.

być uchylony za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej, w ramach której swoje zadania funkcjonariusz wykonuje<sup>428</sup> (art. 205 ust. 1 u.k.a.s.).

Uprzednie uzyskanie zgody przełożonego wymagane jest wyłącznie w stosunku do zajęć o charakterze zarobkowym wykonywanych na podstawie pracowniczego lub pozapracowniczego stosunku pracy. Jednocześnie bez znaczenia pozostaje fakt, czy zajęcie to będzie miało charakter dorywczy, czy stały, jak również podmiot, na rzecz którego będzie świadczone. Oznacza to, że ograniczenie z art. 205 ust. 1 u.k.a.s. nie dotyczy zajęć o charakterze niezarobkowym, a zatem takich, w wyniku których nie dojdzie do wzbogacenia funkcjonariusza.

Należy jednocześnie zauważyć, że aby przełożony mógł w ogóle rozważyć wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego, *a contrario* do brzmienia art. 202 ust. 1 pkt 3 u.k.a.s., nie może ono wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność funkcjonariusza albo pozostawać w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi. Zaistnienie tych okoliczności apriorycznie wyklucza możliwość wyrażenia zgody, albowiem ich wystąpienie aktualizuje bezwzględny zakaz podjęcia takiego zajęcia, od którego ustawodawca nie przewidział wyjątku<sup>429</sup>.

Ustawa milczy na temat tego, w jakiej formie powinna być udzielona zgoda lub odmowa jej udzielenia oraz jakimi przesłankami powinien kierować się decydent podejmując decyzję. Dla zapewnienia pewności w relacjach na linii funkcjonariusz – przełożony uzasadnione jest twierdzenie, że decyzja pozytywna lub negatywna w przedmiocie wyrażenia zgody powinna mieć formę pisemną. Z kolei przesłanki jej wyrażenia powinny być każdorazowo ustalane indywidualnie i sprowadzać się do zbadania, czy podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego nie doprowadzi do powstania sytuacji korupcyjnych, a funkcjonariusz pozostanie wolny od nacisków i wpływów z zewnątrz, co pozwoli mu na rzetelne i bezstronne wykonywanie swojej funkcji publicznej.

Obowiązek uzyskania zgody przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej przed rozpoczęciem wykonywania dodatkowego zajęcia zarobkowego dotyczy wyłącznie tych aktywności, które nie zostały w drodze zarządzenia zakwalifikowane do tych, które nie wymagają zgody kierownika jednostki organizacyjnej (art. 205 ust. 2 u.k.a.s.). Należą do nich działalność naukowa i publicystyczna niezwiązana z zakresem działania

---

<sup>428</sup> W odniesieniu do dyrektora izby administracji skarbowej lub jego zastępcy zgody udziela Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

<sup>429</sup> Funkcjonariusz krajowej administracji skarbowej bez zgody przełożonego może wykonywać dodatkowe zajęcia niezarobkowe, które nie wywołują podejrzeń o jego stronniczość lub interesowność i nie pozostają w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi. Mając na uwadze, że wykonywanie zajęć na podstawie stosunku pracy zawsze wiąże się z koniecznością wypłaty wynagrodzenia, wskazać należy, że w tym przypadku należy mieć na myśli zajęcia wykonywane w oparciu o umowy o charakterze cywilnym lub bez podstawy prawnej, które nie będą wiązały się z zarabkowaniem. Nadto, za zgodą kierownika jednostki, funkcjonariusz może wykonywać dodatkowe zajęcia zarobkowe, o ile nie wywołują podejrzeń o jego stronniczość lub interesowność i nie pozostają w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi.

KAS, działalność dydaktyczna niezwiązana z zakresem działania KAS, w zakresie nauczania w szkołach oraz na kursach organizowanych przez urzędy publiczne, działalność dydaktyczna wykonywana na zlecenie jednostek organizacyjnych KAS, udział w komisjach egzaminacyjnych powoływanych przez jednostki organizacyjne KAS, wykonywanie zawodu tłumacza przysięgłego oraz wykonywanie czynności biegłego sądowego<sup>430</sup>.

W przypadku podjęcia zajęcia zarobkowego niewymagającego uprzedniej zgody przełożonego funkcjonariusz jest obowiązany poinformować kierownika jednostki organizacyjnej o tym fakcie przed jego podjęciem (art. 205 ust. 3 u.k.a.s.).

#### **3.3.1.1.4. Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych**

Zakazy i obostrzenia związane z podejmowaniem dodatkowej działalności zarobkowej objęły całą grupę funkcjonariuszy służb mundurowych zatrudnionych w administracji publicznej. Mają one zarówno charakter względny, co oznacza, że mogą być uchylone w drodze procedury prawem przewidzianej, jak i bezwzględny. We wszystkich przypadkach zakazy o charakterze względnym mogą zostać uchylone poprzez wyrażenie zgody<sup>431</sup> na podjęcie dodatkowego zajęcia poza służbą przez ustawowo określony organ, przy czym każdorazowo zagadnienie to nie jest regulowane jednolicie (podobnie zresztą jak w przypadkach zakazów o charakterze trwałym, bezwzględnym).

Funkcjonariusz Policji, zgodnie z art. 62 ust. 1 u.p., nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji. W ocenie G. Łabudy na gruncie przywołanej regulacji można wyróżnić trzy rodzaje zakazów:

- 1) podjęcie zajęcia zarobkowego, które nie jest czynnością lub zajęciem sprzecznym z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważającym zaufanie do Policji,
- 2) wykonywanie czynności lub zajęcia sprzecznego z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważającego zaufanie do Policji, które nie jest zajęciem zarobkowym,

---

<sup>430</sup> § 1 ust. 2 Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2018 r. w sprawie dodatkowych zajęć zarobkowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. Urz. MF 2018, poz. 15).

<sup>431</sup> „Sprawa wyrażenia zgody (zezwolenia) na podjęcie przez policjanta (lub innego funkcjonariusza) zatrudnienia poza służbą – nie mając charakteru decyzji – jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą chronionej konstytucyjnie sfery wolności pracy reglamentowanej przepisami ustawy. Czynność taka podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. [ustawy z 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi], lub gdy tak stanowi przepis szczególny, do sądu powszechnego” (vide: T. Kuczyński, *Wybrane problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, ZNSA 2010, Nr 5-6, s. 249–266, teza nr 1, el./LEX).



- 3) wykonywanie czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważającego zaufanie do Policji, będącego jednocześnie zajęciem zarobkowym<sup>432</sup>.

Każde podjęcie przez Policjanta dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą<sup>433</sup> wymaga zawsze uzyskania pisemnej zgody przełożonego. „Możliwość wykonywania przez policjantów dodatkowych zajęć zarobkowych poza służbą podlega zatem istotnym ograniczeniom, gdyż w kontekście przepisów dotyczących pragmatyki służbowej wykonywanie przez policjanta takich zajęć traktować należy wyłącznie jako odstępstwo od zasady całkowitego poświęcenia się służbie. Powyższa zasada stanowi wyraz zabezpieczenia interesu publicznego, także w kontekście transparentności działań Policji. Udzielenie policjantowi zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą jest możliwe, jeżeli zajęcie takie nie zakłóci wykonywania przez policjanta obowiązków służbowych w granicach zadań Policji określonych w ustawie, nie narusza prestiżu służby, nie podważy zaufania do bezstronności policjanta, nie pozostaje w sprzeczności z interesem służby i jej zadaniami. Podejmowane przez policjanta dodatkowe zajęcia zarobkowe nie może zatem kolidować ze służbą ani zakłócać wykonywania obowiązków służbowych wynikających z ustawowych zadań Policji”<sup>434</sup>.

Wprowadzenie tego zakazu o charakterze względnym ma wymiar prewencji korupcyjnej, albowiem ma na celu zapewnienie niezależności funkcjonariusza w trakcie wykonywanych przez niego zadań w związku z pełnioną funkcją publiczną, jak również budowanie zaufania społecznego do Policji.

Uznaniowa zgoda przełożonego<sup>435</sup>, uchylająca zakaz podejmowania dodatkowego zajęcia zarobkowego, co wynika z podległości służbowej funkcjonariusza, powinna być

<sup>432</sup> G. Łabuda, *Pojęcie zajęcia zarobkowego w rozumieniu art. 62 ustawy o Policji z perspektywy odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta*, „Paragraf na Drodze” 2010, Nr 12, s. 5-12.

<sup>433</sup> „Policjant nie może bez zezwolenia przełożonego podejmować żadnego zajęcia zarobkowego, zarówno w czasie służby, jak i w czasie wolnym od obowiązków służbowych. W czasie służby nie mogą być wykonywane czynności niezwiązane ze służbą. Natomiast w czasie wolnym od obowiązków służbowych policjant nie może podejmować zajęć zarobkowych – nie może ich wykonywać ani w ubiorze regulaminowym, ani w stroju cywilnym (tzw. bramkarz w klubie tanecznym, ochrona osobista lub mienia), ani nie może wykonywać zajęć niezarobkowych w mundurze (np. zbiórka ofiar na cele dobroczynne)” (*vide*: W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. III, LEX, Warszawa 2012, komentarz do art. 62, teza nr 2, el./LEX).

<sup>434</sup> J. Zieliński, *Odpowiedź na interpelację nr 695 w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez policjantów*, 10.03.2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681> [dostęp: 25.02.2017].

<sup>435</sup> „Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. poz. 644 z późn. zm.), udzielania zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą jest sprawą osobową i podlega załatwieniu w trybie określonym przepisami tegoż rozporządzenia. Przełożonymi uprawnionymi do udzielania przedmiotowego zezwolenia są przełożeni właściwi w sprawach osobowych, tj. Komendant Główny Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, komendant wojewódzki Policji, Komendant Stołeczny Policji, komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji, Komendant-Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz komendant szkoły policyjnej. Udzielenie zezwolenia zgodnie z przepisami ww.

wyrażona jeszcze przed podjęciem przez niego ww. zajęcia. Przełożony policjanta, z uwagi na różnorodność zajęć zarobkowych, które funkcjonariusz mógłby wykonywać, jak również podmiotów, na rzecz których mógłby świadczyć pracę, zobowiązany jest do wnikliwej ich analizy i oceny pod kątem ustalenia, czy dodatkowa działalność zarobkowa nie będzie miała wpływu na służbę policjanta, a zwłaszcza czy nie zakłóci wykonywanych przez niego obowiązków (prestiz służby i zaangażowanie czasowe) i nie będzie stwarzała zagrożenia dla prestiżu służby lub nie podważy zaufania do bezstronności policjanta, przez co „w ten sposób przełożony zyskuje znaczną, dyskrejonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej pełniącego służbę”<sup>436</sup>.

Ustawa o Policji nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem zajęcia zarobkowego. W orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych utrwalił się zbieżny pogląd, iż „pojęcie «zajęcie zarobkowe» obejmuje wszelkie formy zatrudnienia połączone z uzyskiwaniem dochodów, czyli działalność gospodarczą, stosunek pracy, stosunek służbowy oraz każdy rodzaj umowy cywilnoprawnej. Oczywistym przy tym jest, że należy też uwzględnić członkostwo w organach statutowych jakichkolwiek instytucji, jeżeli jest to połączone z uzyskiwaniem dochodów pieniężnych stałych bądź okresowych. Zajęciem zarobkowym będzie też świadczenie pracy za wynagrodzeniem bez podpisania umowy, która precyzowałaby warunki wykonywanej działalności”<sup>437</sup>.

Zakazem bezwzględnym zawsze objęte jest wykonywanie przez policjanta czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji, przy czym brak jest definicji legalnej tego pojęcia. W tym przypadku zakaz ten nie może być uchylony w ramach pisemnej zgody przełożonego, niezależnie od tego czy czynności lub zajęcia mają charakter zarobkowy lub niezarobkowy. Przyjmuje się, że nie jest możliwe stworzenie ustawowego katalogu czynności i zajęć, które nie kolidowałyby ze sprawowaniem funkcji w Policji<sup>438</sup>. Przyjmuje się także, że dla

---

rozporządzenia, następuje na wniosek zainteresowanego policjanta, w drodze rozkazu personalnego, wydawanego przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych” (*vide*: J. Zieliński, *op. cit.*).

<sup>436</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 1999 r., wydane w sprawie o sygn. akt II SAB 8/99, LEX nr 656438.

<sup>437</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 października 2013 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Gl 1104/12, LEX nr 1663466; podobne orzeczenia: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 467/15, LEX nr 1933084, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 maja 2008 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Sz 99/08, LEX nr 515274.

<sup>438</sup> Wynika to z faktu, iż „zarówno kwalifikacja zawodów i specjalności wprowadzona rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz jej stosowania (...), jak i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności [(PKD) (Dz. U. Nr 251, poz. 1885 z późn. zm.)] przewidują kilka tysięcy możliwych zawodów, specjalności lub działalności, przy czym dokonanie jednoznacznej oceny, czy dany zawód, specjalność lub działalność umieszczone w przywołanych aktach kolidują z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważają zaufanie do Policji, nie jest możliwe w odezwaniu od okoliczności towarzyszących w indywidualnej sprawie” (*vide*: J. Zieliński, *op. cit.*).

oceny, czy dane zajęcie bądź czynność kolidują z obowiązkami policjanta, istotne znaczenie mają również czynniki lokalne, a mianowicie percepcja lokalnej społeczności dotycząca wpływu danej działalności na transparentne, bezstronne i rzetelne pełnienie funkcji przez policjanta oraz specyfika służby, w tym charakter realizowanych zadań i czynności służbowych<sup>439</sup>.

Identyczne jak w stosunku do policjantów zakazy dotyczące podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą oraz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie ustawodawca ustanowił wobec funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (art. 57a ust. 1 i 2 u.p.s.p.). W zakresie rozumienia pojęć zawartych w przepisie art. 57a ust. 1 i 2 u.p.s.p. należy odwołać się do ustaleń poczynionych na gruncie art. 62 ust. 1 u.p., albowiem ustawodawca posłużył się tą samą terminologią oraz budową normy prawnej, przez co nawiązując do postulatu racjonalnego ustawodawcy, uznać trzeba, że ich pojmowanie powinno być identyczne.

Inaczej jednak niż w odniesieniu do policjantów zostały ukształtowane przesłanki wyrażenia zgody na podjęcie przez strażaka dodatkowej działalności zarobkowej poza służbą. Przełożony uprawniony do mianowania lub powołania, wydając zgodę, kieruje się potrzebą zachowania gotowości operacyjnej jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej, etyką służby oraz zachowaniem przez strażaka zdolności do pełnienia służby, biorąc pod uwagę sytuację osobistą strażaka (art. 57 a ust. 3 u.p.s.p.). Wprowadzenie jako zasady zakazu prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej, a tylko w wyjątkowych przypadkach możliwości podjęcia takiej działalności po uzyskaniu zgody przełożonego, podyktowane jest dążeniem do wskazania, że przy wydawaniu takiej zgody przełożony powinien w pierwszej kolejności uwzględnić realizację przez strażaka jego obowiązków z tytułu służby w Państwowej Straży Pożarnej<sup>440</sup>. To z kolei skutkuje wykluczeniem konfliktu interesów poprzez wyeliminowanie ewentualnych kolizji wynikających z obowiązków związanych z zajęciem zarobkowym z zakresem zadań służbowych, tj. z realizacją obowiązków służbowych, zajmowanym stanowiskiem lub z zakresem działania komórki organizacyjnej, w której strażak pełni służbę.

Funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, obowiązuje względny zakaz podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą (art. 80 ust. 1 i 2 u.ABW.AW). Przełożony posiadający uprawnienia w sprawach osobowych może zezwolić funkcjonariuszowi na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą, pod dwoma jednak warunkami:

<sup>439</sup> M. Działoszyński, *Odpowiedź na pismo Przewodniczącego Zarządu Głównego NSZZ Policjantów z dnia 11.05.2012 r. sygn. Kk- 13508/12 z dnia 14.06.2012 r.*, Komenda Główna Policji, Warszawa, s. 2.

<sup>440</sup> Uzasadnienie projektowanych zmian w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA, s. 1-4, [https://bip.mswia.gov.pl/download/4/1232/UZASA\\_DNIENIE3sierpnia.pdf](https://bip.mswia.gov.pl/download/4/1232/UZASA_DNIENIE3sierpnia.pdf) [dostęp: 16.03.2017].

- 1) zajęcie nie koliduje to z wykonywaniem zadań służbowych,
- 2) zajęcie nie narusza honoru, godności lub dobrego imienia służby.

Oba wyżej wymienione warunki muszą być spełnione łącznie, co wynika bezpośrednio z brzmienia art. 80 ust. 2 u.ABW.AW.

Funkcjonariusz ABW i AW zobowiązany jest uzyskać stosowną zgodę wyłącznie w sytuacji, gdy zamierza podjąć zajęcie zarobkowe<sup>441</sup> poza służbą. Prowadzi to do wniosku, że niniejsza grupa funkcjonariuszy publicznych sprawujących funkcje w administracji publicznej może, *de facto* w sposób nieograniczony, podejmować zajęcia niezarobkowe poza służbą, niezależnie od ich charakteru.

Szczegółowy tryb udzielania zgody na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariusza ABW określa Zarządzenie nr 15 w sprawie wykonywania zajęcia zarobkowego poza służbą albo pracą w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>442</sup>. Zgodnie z zarządzeniem Szefa ABW zgody na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą w ABW udziela Szef ABW – w stosunku do funkcjonariuszy ABW zajmujących stanowiska służbowe zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej ABW i wyższe, oraz kierownik jednostki organizacyjnej ABW – w stosunku do funkcjonariuszy ABW pełniących służbę w danej jednostce organizacyjnej ABW. Zgoda jest udzielana po zasięgnięciu opinii dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW.

Udzielenie zgody następuje na podstawie pisemnego raportu funkcjonariusza ABW, kierowanego drogą służbową do właściwego przełożonego posiadającego uprawnienia w sprawach osobowych<sup>443</sup>. Podstawowym, głównym warunkiem wydania zgody jest

---

<sup>441</sup> Zajęcia zarobkowe, o których mowa w art. 80 u.ABW.AW, należałoby, z uwagi na brak definicji legalnej, interpretować w ten sam sposób jak zajęcia zarobkowe, o których mowa na gruncie art. 62 ust. 1 u.p. „Zajęciem zarobkowym jest każda forma działalności łącząca się z uzyskiwaniem dochodów, w tym działalność gospodarcza, stosunek służbowy, stosunek pracy, umowa cywilnoprawna bądź inny stosunek prawny wynikający z określonych przepisów, niezależnie od tego, czy ma ona stały bądź niestały charakter, czy w związku z daną działalnością wynagrodzenie przysługuje z mocy ustawy lub na podstawie umowy oraz czy umowa taka została zawarta na piśmie, ustnie bądź *per facta concludentia* (tj. w sposób dorozumiany). O zarobkowym charakterze zajęcia przesądza bowiem fakt wykonywania przez funkcjonariusza danej działalności lub danych czynności oraz należny z tego tytułu dochód (choćby nie został jeszcze wypłacony, pobrany itp.). Do zajęć zarobkowych, obok działalności gospodarczej, stosunku służbowego, stosunku pracy, umowy cywilnoprawnej bądź wynikającego z określonych przepisów innego stosunku prawnego należy także np. pełnienie funkcji biegłych sądowych, wydawanie odpłatnych opinii eksperckich w ramach powołania na tzw. biegłych *ad hoc* oraz udział w polowaniach, jeżeli udział w polowaniu lub upolowanie zwierzęcia wiąże się z określonym wynagrodzeniem” (*vide*: J. Zieliński, *op. cit.*).

<sup>442</sup> Zarządzenie nr 15 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie wykonywania zajęcia zarobkowego poza służbą albo pracą w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, dalej: zarządzenie Szefa ABW (Dz. Urz. ABW. 2016, nr 12).

<sup>443</sup> Zgodnie z § 3 ust. 2 Zarządzenia Szefa ABW raport powinien zawierać w szczególności: dane osobowe funkcjonariusza ABW wraz z numerem kadrowym; charakter planowanego zajęcia zarobkowego poza służbą w ABW; nazwę i inne dane umożliwiające identyfikację podmiotu, na rzecz którego będzie wykonywane zajęcie zarobkowe poza służbą w ABW, w szczególności adres podmiotu oraz numer z Krajowego Rejestru Sądowego; wymiar czasu i intensywność wykonywanego zajęcia zarobkowego poza służbą w ABW, z uwzględnieniem prawa funkcjonariusza ABW do wypoczynku; formę i rodzaj umowy, w ramach

niekolidowanie dodatkowego zajęcia zarobkowego z interesem służby, o której mowa zarówno w ustawie o ABW, jak i w zarządzeniu Szefa ABW. Ponadto, zgodnie z wymaganiami ustawodawcy, dodatkowe zajęcie zarobkowe nie może naruszać honoru, godności lub dobrego imienia służby. Terminy te nie znalazły swojej definicji legalnej ani na gruncie ustawowym, ani w zarządzeniu. W zarządzeniu Szefa ABW wymienione są jednak przesłanki negatywne, których wystąpienie decyduje o odmowie wyrażenia zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą w ABW, a są to sytuacje:

- 1) gdy wykonywanie przez funkcjonariusza ABW zajęcia zarobkowego poza służbą w ABW może prowadzić do:
  - a) podważania autorytetu lub zaufania do ABW lub funkcjonariuszy ABW,
  - b) wykorzystywania mienia ABW lub wyposażenia służbowego funkcjonariusza ABW,
  - c) nadmiernego wysiłku, uniemożliwiającego prawidłowe wykonywanie zadań służbowych.
- 2) w przypadku negatywnej opinii dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW, gdy decyzję o zgodzie podejmuje kierownik jednostki organizacyjnej ABW;
- 3) z innych, szczególnie ważnych, względów służbowych<sup>444</sup>.

Informacja o zgodzie albo o braku zgody jest zamieszczana na raporcie, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Oryginał raportu, na którym udzielono zgody albo nie udzielono zgody, włącza się do akt osobowych funkcjonariusza ABW, a o udzielonej lub nieudzielonej zgodzie informuje się niezwłocznie zainteresowanego funkcjonariusza (§ 5 ust. 1-3 zarządzenia Szefa ABW). Zgoda na wykonywanie dodatkowego zajęcia poza służbą nie ma charakteru bezterminowego i trwałego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przełożony posiadający uprawnienia w sprawach osobowych może cofnąć

---

której funkcjonariusz ABW będzie wykonywał zajęcia zarobkowe poza służbą w ABW oraz sposób, tryb oraz czas niezbędny do rozwiązania tej umowy; uzasadnienie wraz z informacją, czy charakter wykonywanego zajęcia zarobkowego poza służbą w ABW nie będzie kolidował ze służbą w ABW; możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych lub zdobywania uprawnień zawodowych przez funkcjonariusza ABW, przydatnych do wykonywania zadań służbowych; podpis funkcjonariusza ABW.

<sup>444</sup> W art. 80 ust. 2 u.ABW.AW ustawodawca wskazuje wyraźnie, że powodem odmowy wyrażenia zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego przez funkcjonariusza ABW poza służbą, poza kolidowaniem tego zajęcia z interesem służby, jest wykonywanie zajęcia, które narusza honor, godność lub dobre imię służby. Zarządzenie Szefa ABW, wydane na podstawie art. 19 ust. 3 w związku z art. 80 ust. 2 u.ABW.AW, w ocenie autorki w § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 wykracza poza upoważnienie ustawowe do określenia treści aktu prawa wewnętrznego. O ile można przyjąć, że określone przez Szefa ABW w § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a-c rozporządzenia przyczyny odmowy wydania zezwolenia na wykonywanie dodatkowego zajęcia zarobkowego pokrywają się z tymi ustawowymi z art. 80 ust. 2 u.ABW.AW i doprecyzowują pojęcie zajęć naruszających honor, godność lub dobre imię służby, o tyle przesłanki odmowy w postaci negatywnej opinii dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW oraz innych, szczególnie ważnych względów służbowych nie mieszczą się w katalogu ustawowym dotyczącym przyczyn odmowy wyrażenia zgody (*a contrario* do brzmienia art. 80 ust. 2 u.ABW.AW).

zgoda, przy czym zgoda ta musi być cofnięta, gdy wystąpi o to z wnioskiem dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW.

Przełożony, od którego zależy wydanie i cofnięcie zgody na wykonywanie dodatkowego zajęcia zarobkowego, dysponuje daleko idącą swobodą w ocenie, czy zachodzą przesłanki ustawowe, od których uzależniona jest pozytywna czy też negatywna decyzja w tym zakresie<sup>445</sup>.

Art. 160 ust. 1 u.SW statuuje zakaz skierowany do funkcjonariuszy Służby Więziennej dotyczący podejmowania zajęcia zarobkowego<sup>446</sup> poza służbą bez zezwolenia przełożonego. „Celem tej regulacji jest zapewnienie bezstronności funkcjonariuszy w wykonywaniu ich zadań, jak i przeciwdziałanie przypadkom, w których podjęcie dodatkowego zajęcia stoi w kolizji z zasadą «poświęcania się» służbie”<sup>447</sup>. Przedmiotowy zakaz może zostać uchylony poprzez uzyskanie zgody przełożonego na wykonywanie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Warunkiem jej otrzymania jest spełnienie kumulatywnie trzech warunków, o których mowa w art. 162 ust. 2 u.SW. W myśl tej regulacji przełożony może zezwolić funkcjonariuszowi na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, jeżeli zajęcia takie:

- 1) nie zakłóca wykonywania przez funkcjonariusza obowiązków służbowych w zakresie zadań Służby Więziennej określonych w ustawie,
- 2) nie narusza prestiżu służby,
- 3) nie podważa zaufania do bezstronności funkcjonariusza.

Postępowanie w sprawie udzielenia zgody inicjuje funkcjonariusz, składając pisemny wniosek kierownikowi jednostki organizacyjnej Służby Więziennej<sup>448</sup>. We wniosku funkcjonariusz powinien określić nazwę i adres podmiotu, u którego zamierza podjąć zajęcie zarobkowe poza służbą, albo informacje dotyczące zamiaru jego podjęcia

---

<sup>445</sup> Na podstawie art. 19 ust. 3 w związku z art. 80 ust. 2 u.ABW.AW, w związku z warunkową możliwością podejmowania przez funkcjonariuszy ABW zajęcia zarobkowego poza służbą, Szef Agencji Wywiadu nie wydał, pomimo upoważnienia ustawowego, aktu wewnętrznego regulującego szczegółowo kwestie dotyczące wykonywania zajęcia zarobkowego poza służbą albo pracą tych funkcjonariuszy. Oznacza to, iż w stosunku do tych funkcjonariuszy zastosowanie znajdują wyłącznie przepisy art. 80 u.ABW.AW, ze szczególnym uwzględnieniem brzmienia ust. 2 przywołanego przepisu.

<sup>446</sup> „Ustawa o Służbie Więziennej nie zawiera definicji legalnej pojęcia «zajęcie zarobkowe». Trudno też doszukać się ogólnosystemowej definicji tego pojęcia, a zatem należy je rozumieć zgodnie z jego potocznym znaczeniem. W związku z tym trzeba przyjąć, że w pojęciu tym mieszczą się czynności wykonywane przez funkcjonariusza na podstawie stosunku pracy, stosunku cywilnoprawnego (np. umowa zlecenia, umowa o dzieło), a także czynności wykonywane w ramach prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej” (*vide*: M. Kaczocha, Komentarz do art. 160, teza nr 1, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *op. cit.*).

<sup>447</sup> *Ibidem*, teza nr 1.

<sup>448</sup> Tryb postępowania w sprawach udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą oraz dane, jakie powinien zawierać wniosek funkcjonariusza Służby Więziennej, zostały ściśle uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. z 2010 r., poz. 834) w § 2, 3 i 4.

w formie działalności gospodarczej, szczegółowy charakter zajęcia i przewidywany zakres obowiązków, czas i miejsce wykonywania zajęcia zarobkowego oraz przewidywany okres jego trwania. Przełożony, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, zawiadamia na piśmie funkcjonariusza o udzieleniu zezwolenia lub o odmowie udzielenia zezwolenia<sup>449</sup>.

„W zezwoleniu przełożony poprzestaje tylko na udzieleniu zgody na dodatkowe zatrudnienie, bez konieczności szczegółowego precyzowania danych dotyczących pracodawcy, charakteru pracy czy terminu jej wykonywania”<sup>450</sup>.

Udzielone funkcjonariuszowi zezwolenie na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą zostaje obligatoryjnie cofnięte w przypadku naruszenia któregokolwiek z warunków, o których mowa w art. 160 ust. 2 u.SW. Tryb postępowania w zakresie cofnięcia zezwolenia reguluje § 4 ww. rozporządzenia. Jeżeli po udzieleniu zezwolenia wyjdą na jaw okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia zezwolenia, przełożony niezwłocznie, w formie pisemnej, cofa udzielone uprzednio zezwolenie. Cofnięcie zezwolenia nie wymaga uzasadnienia. Funkcjonariuszowi, któremu cofnięto zezwolenie, przełożony zapewnia odpowiedni czas potrzebny do rozwiązania umowy o pracę lub jej świadczenia na podstawie innego tytułu albo do zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej.

Zakaz podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą dotyczy również funkcjonariuszy Straży Granicznej, przy czym zakaz ten może być uchylony zezwoleniem przełożonego (art. 67 u.SG). Zajęcie zarobkowe powinno być rozumiane jako wszelkie zajęcia odpłatne, wykonywane na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej, podejmowane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, jak również wykonywane bez podstawy prawnej<sup>451</sup>. Ustawa nie precyzuje, jakie kryteria należy uwzględnić przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawach udzielania funkcjonariuszom Straży Granicznej zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, w jakim trybie powinno następować wydanie zezwolenia. Brak również danych, jakie informacje powinien zawierać wniosek funkcjonariusza o udzielenie zezwolenia. Zagadnienie to w detalach regulują Wytoczne Nr 65

---

<sup>449</sup> Zawiadomienie o odmowie udzielenia zezwolenia nie wymaga uzasadnienia, przez co, w ocenie autorki, z uwagi na brak obowiązku merytorycznego wyjaśnienia braku zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego, może być podejmowana dowolnie. Zezwolenie lub odmowę udzielenia zezwolenia umieszcza się w aktach osobowych funkcjonariusza.

<sup>450</sup> *Uzasadnienie Ministra Sprawiedliwości do projektu rozporządzenia w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej* (projekt z dnia 06.05.2010 r.), s. 3, [https://nszffpw.org.pl/download/projekty/proj100507\\_1.pdf](https://nszffpw.org.pl/download/projekty/proj100507_1.pdf) [dostęp: 18.01.2017].

<sup>451</sup> M. Wnuk, M. Szaładziński, *Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Poradnik dla pracowników administracji rządowej, Suplement: żołnierze, SKW, SWW, Straż Graniczna*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015, s. 46.

Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie udzielania zezwoleń funkcjonariuszom Straży Granicznej na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą<sup>452</sup>.

Udzielenie funkcjonariuszowi zezwolenia (§ 2 ust. 1 Wytucznych Komendanta Głównego Straży Granicznej) może nastąpić, jeżeli zajęcie zarobkowe nie będzie:

- 1) kolidować z wykonywaniem zadań lub obowiązków służbowych przez funkcjonariusza,
- 2) pozostawać w sprzeczności z interesem służby i jej zadaniami,
- 3) naruszać prestiżu oraz dobrego imienia służby,
- 4) podważać zaufania do bezstronności funkcjonariusza przy wykonywaniu zadań i obowiązków służbowych,
- 5) sprzeczne z zasadami etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej,
- 6) prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych lub środków publicznych do celów pozasłużbowych, albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem,
- 7) prowadzić do pogorszenia zdolności fizycznej lub psychicznej funkcjonariusza do pełnienia służby<sup>453</sup>.

Wniosek funkcjonariusza o udzielenie zezwolenia na wykonywanie zajęcia zarobkowego w formie stosunku pracy, zatrudnienia o charakterze niepracowniczym albo cywilnoprawnym bądź w formie działalności gospodarczej czy też innego zajęcia wykonywanego odpłatnie powinien zawierać w szczególności informacje dotyczące charakteru tego zajęcia, wymiar czasu zajęcia zarobkowego oraz planowanego terminu podjęcia i okres wykonywania zajęcia zarobkowego<sup>454</sup>. Skrupulatne opisanie zajęcia zarobkowego ma na celu umożliwienie komórce organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych przeanalizowanie w terminie 30 dni wniosku pod względem formalnym w zakresie ustalenia, czy wniosek ma poparcie przełożonych, a w przypadku braku takiego poparcia – jakie są przyczyny odmowy udzielenia poparcia, czy zajęcie zarobkowe spełnia warunki,

---

<sup>452</sup> Wytuczne Nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania zezwoleń funkcjonariuszom Straży Granicznej na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, dalej: Wytuczne Komendanta Głównego Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG 2015, poz. 27).

<sup>453</sup> *A contrario* do brzmienia § 2 ust. 1 Wytucznych Komendanta Głównego Straży Granicznej funkcjonariuszowi tej formacji nie wolno wykonywać zajęcia zarobkowego, które m.in. kolidowałyby z wykonywaniem zadań lub obowiązków służbowych przez funkcjonariusza, pozostawał w sprzeczności z interesem służby i jej zadaniami, podważało zaufanie do bezstronności funkcjonariusza przy wykonywaniu zadań i obowiązków służbowych oraz prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych lub środków publicznych do celów pozasłużbowych, albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem. Ograniczenia te wprost wpisują się w definicję konfliktu interesów, który pojawia się wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny posiada taki interes prywatny, który wpływa lub wydaje się wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie jego obowiązków służbowych.

<sup>454</sup> W zależności od podstawy prawnej, na podstawie której zajęcie zarobkowe miałyby być wykonywane przez funkcjonariusza Straży Granicznej, w § 4 ust. 1 pkt 1-3 Wytucznych Komendanta Głównego Straży Granicznej, został zawarty szczegółowy katalog danych dotyczące poszczególnych zajęć zarobkowych.



o których mowa w § 2 ust. 1, uzyskanie stanowiska właściwej komórki wewnętrznej Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, ustalenie, czy udzielenie zezwolenia nie wymaga wprowadzenia określonych zastrzeżeń w celu zachowania warunków, o których mowa w § 2 ust. 1, oraz okresu, na jaki uzasadnione jest udzielenie zezwolenia, jak również sporządzenie stanowiska w sprawie dla przełożonego właściwego w sprawach udzielania zezwoleń. Przełożony właściwy w sprawach udzielania zezwoleń, rozpatrując wniosek, może udzielić zezwolenia, odmówić udzielenia zezwolenia bądź zwrócić wniosek do komórki właściwej w sprawach osobowych w celu uzupełnienia ustaleń dokonanych w trakcie wykonywania czynności. Udzielając zezwolenia, przełożony może wprowadzić zastrzeżenia do zakresu podejmowanego zajęcia zarobkowego.

Sposób rozpatrzenia wniosku przełożony właściwy w sprawach udzielania zezwoleń dokumentuje stosowną adnotacją na wniosku, opatrując ją datą, pieczęcią imienną i podpisem. Funkcjonariusz o sposobie rozstrzygnięcia wniosku dowiaduje się za pośrednictwem zawiadomienia.

Zezwolenie ma charakter czasowy i może być udzielone jednorazowo na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. W przypadkach uzasadnionych charakterem podejmowanego zajęcia zarobkowego można udzielić zezwolenia na planowany przez funkcjonariusza okres wykonywania zajęcia zarobkowego (§ 8 ust. 1 i 2 Wytycznych Komendanta Głównego Straży Granicznej).

Dalekowzrocznym rozwiązaniem zaproponowanym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, które należy ocenić pozytywnie jako działanie polegające na daleko posuniętej prewencji korupcji, jest wprowadzenie kontroli nad sposobem wykonywania zajęcia zarobkowego przez funkcjonariusza już po uzyskaniu zezwolenia. Rozwiązanie to jest właściwe wyłącznie dla Straży Granicznej i nie występuje w pozostałych służbach mundurowych. Przełożony właściwy w sprawach udzielania zezwoleń lub osoba przez niego upoważniona może zażądać od funkcjonariusza, który uzyskał zezwolenie, przedłożenia do wglądu dokumentów potwierdzających podjęcie zajęcia zarobkowego, a w szczególności umowy o pracę lub innego tytułu, na podstawie którego podejmuje zajęcie zarobkowe, lub postanowienia o wpisie do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, lub decyzji o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, w celu i zakresie niezbędnym do oceny zachowania warunków, o których mowa w § 2 ust. 1 oraz wprowadzonych dodatkowych zastrzeżeń do zakresu wykonywanego zajęcia zarobkowego. W przypadku stwierdzenia, że zajęcie zarobkowe wykonywane przez funkcjonariusza narusza warunki, o których mowa w § 2 ust. 1, lub zastrzeżenia do zakresu podejmowanego zajęcia zarobkowego, zawarte w zawiadomieniu, przełożony właściwy w sprawach udzielania zezwoleń może skrócić okres, na który zostało

udzielone zezwolenie, lub odmówić funkcjonariuszowi udzielenia kolejnego zezwolenia, o czym funkcjonariusz powinien być zawiadomiony na piśmie.

### **3.3.1.2. Obowiązki informacyjne i zakazy dotyczące pośrednio sfery majątkowej funkcjonariusza administracji publicznej – akty normatywne je ustanawiające, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.3.1.2.1. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**

Art. 8 ust. 1 u.o.p.d. nakłada na osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, wśród których status funkcjonariuszy administracji publicznej posiadają Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes i Wiceprezes Rady Ministrów, ministrowie oraz wojewodowie, zobowiązanie do złożenia przełożonemu oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka – przed powołaniem na stanowisko, a także oświadczenia o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji. „Podkreśla się, że jest to ważny przepis antykorupcyjny, którego zadaniem jest przeciwdziałanie sytuacjom, w których beneficjentem decyzji funkcjonariusza publicznego mogą stać się jego najbliżsi krewni”<sup>455</sup>.

Przyczyną wprowadzenia mechanizmu antykorupcyjnego polegającego na poinformowaniu przełożonego o fakcie prowadzenia przez współmałżonka działalności gospodarczej lub zamiarze jej podjęcia jest możliwe zainteresowanie funkcjonariusza jego uprzywilejowaniem, np. poprzez ułatwienie mu nabycia danego dobra, zniesienie barier prowadzenia działalności. Uprzywilejowanie z kolei mogłoby prowadzić do wzbogacenia się małżonka funkcjonariusza, pomnożenia majątku, co w konsekwencji znalazłoby przełożenie na sytuację materialną obu małżonków. Bez znaczenia dla powstania ww. obowiązku jest ustrój majątkowy panujący między małżonkami, z których jedno jest funkcjonariuszem publicznym, a drugie przedsiębiorcą, albowiem każde przysporzenie majątkowe wpływa na poprawę bytu finansowego rodziny. Tym samym uzyskanie korzyści przez małżonka funkcjonariusza powinno być traktowane niemal tak samo jak uzyskanie jej przez samego funkcjonariusza<sup>456</sup>, przez co poddane jest ono obostrzeniom z art. 8 ust. 1 u.o.p.d.

Informacje zawarte w oświadczeniu stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 8 ust. 5 u.o.p.d.).

---

<sup>455</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu...*, komentarz do art. 8, teza nr 1.

<sup>456</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 20/03, LEX nr 121564.

Aby wzmocnić antykorupcyjny wydzźwięk obowiązku wyrażonego w art. 8 ust. 1 u.o.p.d. i zweryfikować, czy działalność gospodarcza prowadzona przez małżonka może wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność funkcjonariusza publicznego, na wniosek przełożonego funkcjonariusza lub osoby zainteresowanej komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów<sup>457</sup> wydaje, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, opinię w przedmiotowym zakresie (art. 8 ust. 2 u.o.p.d.). Opinia<sup>458</sup> wydana przez komisję ma wyłącznie charakter informacyjny, a rozstrzygnięcie w niej zawarte nie wpływa na prawa i obowiązki funkcjonariusza ani jego małżonka.

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego, w art. 42 ust. 1, wszyscy funkcjonariusze administracji publicznej, o których mowa w niniejszej pracy<sup>459</sup>, objęci zostali obowiązkiem złożenia przełożonemu oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka lub jego miejscu zatrudnienia – przed powołaniem, mianowaniem, zatrudnieniem lub wyborem, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji. Oświadczenie nie podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 42 ust. 2), a co za tym idzie – jest niejawne. W przypadku wątpliwości, czy działalność gospodarcza małżonka funkcjonariusza administracji publicznej może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność funkcjonariusza, istnieje możliwość zwrócenia się do Komisji do spraw Rozstrzygnięcia Konfliktu Interesów<sup>460</sup> o wydanie opinii w tym zakresie. Komisja wydaje opinię na

---

<sup>457</sup> Organizację pracy i skład komisji rozpatrującej wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnienie u przedsiębiorcy osób, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania przez nie stanowiska lub pełnienia funkcji publicznej, oraz wnioski o wydanie opinii, czy działalność gospodarcza małżonków osób pełniących funkcje publiczne może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, zwanej dalej „komisją”, a także zasady wynagradzania członków komisji określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie organizacji pracy, składu oraz zasad wynagradzania członków komisji rozpatrującej wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnienie osób, które pełniły funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 1863).

<sup>458</sup> „Ustawodawca nie określił, jaki charakter ma opinia komisji. Nie jest to jednak decyzja administracyjna, lecz inny niż decyzja administracyjna akt o charakterze administracyjnym. Za takim wnioskiem przemawia przede wszystkim charakter rozstrzygnięcia. Treścią tej opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wykonywanie danej działalności gospodarczej może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność współmałżonka osoby pełniącej funkcję publiczną. Z kolei «negatywna opinia» (stwierdzająca możliwość wywołania podejrzenia o stronniczość lub interesowność) nie powoduje zakazu wykonywania danej działalności gospodarczej, ani też nie stanowi samodzielnej podstawy do odwołania danej osoby z zajmowanego stanowiska. Słowem – opinia nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach danych osób. Ponadto od opinii tej nie można wnieść odwołania ani wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy” (vide: A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu...*, komentarz do art. 8, teza nr 12).

<sup>459</sup> Artykuł 42 ust. 1 projektowanej ustawy o jawności życia publicznego w zakresie ustalenia kręgu osób objętych obowiązkiem w nim wyrażonym odsyła do art. 36. W artykule tym wymienione są osoby pełniące funkcje publiczne, wśród których przymiot funkcjonariuszy administracji publicznej, wymienionych w niniejszej pracy doktorskiej, posiadają te wymienione w art. 36 pkt 1, art. 36 pkt 3 lit. a-c, w art. 36 pkt 4, 5, art. 36 pkt 13, 14, 15, 16, 17, 18 oraz art. 36 pkt 25.

<sup>460</sup> Szczegółowe regulacje dotyczące składu Komisji, stosowanej procedury oraz organu ją powołującego zawiera art. 41 projektu ustawy o jawności życia publicznego.

wniosek przełożonego funkcjonariusza lub osoby zainteresowanej w terminie 14 dni (art. 42 ust. 3).

### 3.3.1.2.2. Ustawy samorządowe

Ustawy samorządowe wprowadzają ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez małżonków funkcjonariuszy publicznych sprawujących funkcje w jednostce samorządu terytorialnego danego szczebla (art. 24f u.s.g., art. 25b u.s.p., art. 27b u.s.w.)<sup>461</sup>. W odniesieniu do funkcjonariuszy samorządu gminnego zakaz ten został rozciągnięty na osoby pozostające we wspólnym pożyciu z wójtami, zastępcami wójtów, radnymi, sekretarzami gminy, skarbnikami gminy, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi. Osoby te nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem osób prawnych danej jednostki samorządu terytorialnego lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby<sup>462</sup>.

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego omówione zakazy zostały powielone w art. 40 ust. 2-4.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustaw samorządowych w zakresie, w jakim ograniczają możliwość zatrudniania w spółkach z udziałem kapitału samorządowego małżonków funkcjonariuszy publicznych, mają przeciwdziałać nadużyciu wykorzystania ich stanowiska w zakresie protegowania małżonka na dane stanowisko<sup>463</sup>. Ponadto uczestnictwo małżonka funkcjonariusza publicznego sprawującego funkcje samorządowe we władzach spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, w której ten uzyskał mandat, mogłoby prowadzić do wykorzystania sprawowanej funkcji w interesie spółki. Na skutek działań funkcjonariusza rzeczona spółka mogłaby bowiem uzyskać przywileje, np. poprzez uzyskanie lukratywnych kontraktów, zniesienia barier

---

<sup>461</sup> Omawiany zakaz dotyczy małżonków radnych danej jednostki samorządu terytorialnego oraz małżonków: wójta, zastępcy wójta, członków zarządu powiatu i województwa, sekretarzy i skarbników gminy, powiatu i województwa, kierowników jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających osobami prawnymi danej jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>462</sup> Zakaz, o którym mowa w art. 24f u.s.g., art. 25b u.s.p., art. 27b u.s.w., dotyczący małżonków funkcjonariuszy publicznych pełniących funkcje samorządowe, odnosi się tylko do spółek z udziałem tej jednostki samorządu terytorialnego, w której dany funkcjonariusz uzyskał mandat lub piastuje swoje funkcje. Wniosek taki można wyprowadzić z treści wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2003 r. wydanego w sprawie o sygn. akt I PK 107/02, LEX nr 106957. Przywołane orzeczenie dotyczy, co prawda, bezpośredniej sytuacji radnego i możliwości sprawowania przez niego funkcji w spółce z udziałem danej jednostki samorządu terytorialnego. Skoro radny może być członkiem władz zarządzających spółki utworzonej przez inną jednostkę samorządu terytorialnego niż ta, w której uzyskał mandat, np. przez inną gminę lub powiat, to tym bardziej, na zasadzie wnioskowania *a maiori ad minus*, możliwość taka przysługuje jego małżonkowi.

<sup>463</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 20/03, LEX nr 121564.

prowadzenia działalności, które wpłynęłyby na jej witalność i kondycję finansową. To z kolei znalazłoby pośrednie przełożenie na sytuację majątkową funkcjonariusza, którego zatrudniony we władzach spółki małżonek nie tylko utrzymałby zatrudnienie, ale mógłby liczyć się z ewentualną podwyżką wynagrodzenia, która uzależniona jest w dużej mierze od kondycji finansowej spółki.

Powyższe twierdzenia trafnie podsumowuje Naczelny Sąd Administracyjny, zdaniem którego „zasadniczym celem rozwiązań antykorupcyjnych zawartych w ustawach samorządowych jest wyeliminowanie sytuacji, gdy radny, poprzez wykorzystywanie funkcji radnego, uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich”<sup>464</sup>. Rozwiązania te mają zapobiegać potencjalnemu konfliktowi interesów, który po przerodzeniu się w konflikt realny mógłby sprokurować działania korupcyjne, co wpisuje się w zagadnienie profilaktyki korupcji na gruncie materialnych ustaw z zakresu prawa administracyjnego.

### **3.3.1.2.3. Ustawa o pracownikach samorządowych**

Ustawodawca w art. 31 u.p.s. nałożył na pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym<sup>465</sup>, obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności lub zmiany jej charakteru kierownikowi jednostki, w której jest zatrudniony. Rozwiązanie to ma na celu zapobieganie konfliktowi interesów oraz ochronę interesu publicznego poprzez uczciwe i obiektywne działanie korpusu administracji samorządowej.

Urzędników samorządowych będących funkcjonariuszami publicznymi, o których mowa w art. 31 ust. 1 u.p.s., co warto podkreślić, nie obowiązuje zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pozostawania w stosunku pracy u pracodawców samorządowych, a mimo to ustawodawca nałożył na nich obowiązek sprawozdawczości. Ustawa nie rozstrzyga, w jakiej formie należy złożyć stosowne oświadczenie, stąd przyjmuje się, że dopuszczalne jest złożenie go również w formie ustnej wobec właściwego podmiotu. „Termin na złożenie oświadczenia wynosi 30 dni od dnia podjęcia przez urzędnika działalności gospodarczej. Przepis ust. 2 reguluje wyraźnie jedynie sytuację, gdy urzędnik samorządowy podejmuje działalność gospodarczą będąc już w stosunku pracy, zaś nie rozstrzyga, jak liczyć termin w sytuacji, gdy urzędnik nawiązuje stosunek pracy, prowadząc już działalność gospodarczą, a zatem wtedy, kiedy data podjęcia

---

<sup>464</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r. wydany w sprawie o sygn. akt II OSK 132/07, LEX nr 341083.

<sup>465</sup> Zgodnie z art. 31 i 34 u.p.s. obowiązku złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 31, nie mają pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie powołania, na podstawie wyboru, na stanowiskach pomocniczych i obsługi, na stanowiskach sekretarzy.

działalności gospodarczej jest wcześniejsza niż data powstania stosunku pracy. W tej drugiej sytuacji należy przyjąć, że urzędnik ma obowiązek złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej w terminie 30 dni od daty nawiązania stosunku pracy<sup>466</sup>.

Zaproponowane rozwiązanie ma służyć zapewnieniu transparentności w podejmowaniu decyzji przez urzędnika samorządowego i wykryciu potencjalnego konfliktu interesów. Deklarowanie prywatnych interesów urzędnika i ich rejestracja powinny mieć jednak formę sformalizowaną oraz podlegać ewidencjonowaniu<sup>467</sup>.

#### **3.3.1.2.4. Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych**

Art. 91b u.SG nakłada na funkcjonariusza Straży Granicznej obowiązek informacyjny dotyczący zatrudnienia lub podjęcia innych czynności zarobkowych przez małżonka lub osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym u ściśle określonych podmiotów. Taki sam obowiązek został nałożony na policjanta (art. 62a u.p.), funkcjonariusza Służby Więziennej (art. 162 ust. 1 i 2 u.SW) oraz strażaka (art. 57b ust. 1 pkt 1 u.p.s.p.)

Ujawnienie informacji, które mogą dotyczyć osobistych interesów funkcjonariuszy, ma na celu wyeliminowanie potencjalnego konfliktu interesów. Obowiązek szczególny, jakim jest konieczność rejestrowania działalności zarobkowej osoby bliskiej, stanowi integralną część rozwiązań antykorupcyjnych. Służy on, obok składania oświadczeń majątkowych, ujawnieniu wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na zdolność funkcjonariusza do bezstronnego wypełniania swoich zadań. W przypadku konfliktu interesów interes prywatny stanowiący konkurencję wobec interesu publicznego, któremu w ramach sprawowanej funkcji funkcjonariusz powinien dawać priorytet, należy rozumieć szeroko. Nie ogranicza się on wyłącznie do dóbr majątkowych bądź innych korzyści, jakie otrzymuje bezpośrednio funkcjonariusz publiczny. Nieprawidłowe wypełnianie obowiązków nałożonych na funkcjonariusza publicznego spowodowane konfliktem interesów może być podyktowane chęcią uzyskania przyszłej korzyści dla funkcjonariusza, np. w postaci stanowiska pracy po zakończeniu pełnienia funkcji, stworzenia sieci prominentnych kontaktów i powiązań, jak również interesem pośrednim polegającym na możliwości uzyskania korzyści przez członków swojej rodziny<sup>468</sup>.

Funkcjonariusze Straży Granicznej oraz funkcjonariusze Policji i Służby Więziennej, poza tym, że zobowiązani są do ujawnienia w oświadczeniu majątkowym informacji o stanie majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, zobligowani zostali do

---

<sup>466</sup> S. Płażek, *Komentarz do art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych*, teza nr 5, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

<sup>467</sup> OECD, *Annex to the recommendation...*, s. 9.

<sup>468</sup> *Ibidem*, s. 4.

poinformowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub usługi w zakresie ochrony osób i mienia, objęciu w nich akcji lub udziałów lub podjęciu działalności gospodarczej w tym zakresie, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>469</sup> na rzecz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Rozwiązanie to ma niewątpliwie zapobiegać konfliktowi interesów, który mógłby polegać na lobbowaniu przez funkcjonariusza Straży Granicznej, Służby Więziennej bądź policjanta zlecenia wykonania usługi bądź podjęcia pozytywnej decyzji w procedurze przetargowej na rzecz podmiotu, z którego działalności osoby najbliższe czerpią korzyści majątkowe. Jak zauważa W. Kotowski, „wprowadzenie obowiązku informowania przełożonych o fakcie podjęcia przez osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym pracy związanej z ochroną mienia i działalnością detektywistyczną oraz o wykonywaniu zamówień publicznych na rzecz jednostek resortu spraw wewnętrznych miało na celu głównie wyeliminowanie podejrzeń o konflikt interesów”<sup>470</sup>.

W odniesieniu do funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej ustawodawca, w art. 57b ust. 1 pkt 1, 2, 3 u.p.s.p., nałożył obowiązek informowania przełożonego przez strażaka o działalności zarobkowej małżonka strażaka, jego wstępnych, zstępnych pierwszego stopnia lub rodzeństwo pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym w sytuacji:

- 1) podjęcia zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych u przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie ochrony przeciwpożarowej polegającą na dostarczaniu wyrobów, których wykaz ustalają przepisy wydane na podstawie art. 7 ust. 14 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej lub świadczeniu usług podlegających sprawdzeniu w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych, o których mowa w art. 23 lub posiadania przez te osoby w spółkach prawa handlowego prowadzących działalność w zakresie wyżej wskazanym więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- 2) wykonywania w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych na rzecz organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Niewątpliwie celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji było wyeliminowanie konfliktu interesów również wśród funkcjonariuszy tej grupy zawodowej.

<sup>469</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 t. j.).

<sup>470</sup> W. Kotowski, *op. cit.*, komentarz do art. 62a, el./LEX.

Obowiązek informacyjny należy zrealizować w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wystąpieniu jednej z sytuacji wymienionych w art. 91b u.SG, 62a u.p., 57b ust. 1 pkt 1 u.p.s.p oraz 162 u.SW.

### **3.3.2. Zakaz łączenia stanowisk, funkcji i mandatu**

Do antykorupcyjnych rozwiązań w polskim prawodawstwie uregulowanych na gruncie administracyjnego prawa materialnego zalicza się zakazy związane z łączeniem stanowisk, funkcji i mandatów przez funkcjonariuszy publicznych wykonujących funkcje w administracji publicznej. W ocenie A. Garbacik „łączenie mandatów lub podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez osoby legitymujące się mandatem wyborczym jest niebezpieczne, bowiem rodzi pokusę płatnej protekcji, zaliczanej do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządowych”<sup>471</sup>. Ponadto skupienie w jednym ręku funkcji publicznych przynależnych funkcjonariuszowi publicznemu w związku ze sprawowanym mandatem z zatrudnieniem w instytucjach publicznych lub u podmiotu z sektora publicznego może budzić uzasadnione obawy o wystąpienie konfliktu interesów, który może przerodzić się w działania o charakterze korupcyjnym.

Ustanowienie szczegółowych zakazów w zakresie wyżej wskazanym stanowi zespół środków mających na celu profilaktykę korupcji.

#### **3.3.2.1. Akty normatywne ustanawiające zakaz, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy**

##### **3.3.2.1.1. Ustawy samorządowe**

###### **1. Zakaz łączenia mandatu radnego z dodatkowym stanowiskiem (zatrudnieniem)**

Na radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego został nałożony bezwzględny zakaz nawiązania stosunku pracy w urzędzie będącym aparatem pomocniczym organu stanowiącego, w której radny uzyskał mandat (art. 24a ust. 1 u.s.g., art. 23 ust. 1 u.s.p., art. 25 ust. 1 u.s.w.)<sup>472</sup>. Tym samym niedozwolone jest nawiązanie przez radnego stosunku pracy w macierzystym urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim, niezależnie od tego na jakiej podstawie prawnej praca miałaby być świadczona. „Obojętne

---

<sup>471</sup> A. Garbacik, *Antykorupcyjne rozwiązania w polskim prawodawstwie*, „Służba Pracownicza” 2000, Nr 5, <http://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5283/Antykorupcyjnerozwiazaniawpolskimprawodawstwie.doc> [dostęp: 06.11.2017].

<sup>472</sup> Artykuł 24a ust. 1 u.s.g.: „Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat”. Artykuł 23 ust. 1 u.s.p.: „Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym powiatu, w którym radny uzyskał mandat”. Artykuł 25 ust. 1 u.s.w.: „Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie marszałkowskim w tym województwie, w którym radny uzyskał mandat. Przepis ten nie dotyczy radnych wybranych do zarządu województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru”.



będzie również stanowisko, na jakim zatrudniony zostanie radny (urzędnicze, nieurzędnicze), wymiar etatu, okres, na jaki zawarta zostanie umowa o pracę<sup>473</sup>.

Omawiany zakaz dotyczy nawiązania stosunku pracy przez radnego w urzędzie dopiero po uzyskaniu przez niego mandatu. Ponadto osoby po uzyskaniu mandatu radnego nie mogą pełnić funkcji kierownika (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej, bez względu na rodzaj umowy lub innych aktów, na których podstawie nawiązany został z radnym stosunek pracy (art. 24a ust. 2 u.s.g., 23 ust. 2 u.s.p. i art. 25 ust. 2 u.s.w.)<sup>474</sup>. Ograniczenie to dotyczy pełnienia ustawowo określonych funkcji<sup>475</sup> w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat<sup>476</sup>.

Głównym celem ustawodawcy w ustanowieniu powyższych unormowań, tzw. zakazów zatrudniania radnego, było „stworzenie niezbędnego dystansu personalnego pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi, tak by nie dochodziło do łączenia w jednej osobie członkostwa w organie stanowiącym i kontrolnym z jednoczesnym wykonywaniem czynności i pełnieniem funkcji ze sfery wykonawczej gminy”<sup>477</sup>. Wydawać by się zatem mogło, że przywołane regulacje nie mają charakteru norm prewencji korupcyjnej na szczeblu administracji samorządowej, co byłoby założeniem błędnym. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sformułowane na gruncie ustaw samorządowych zakazy dotyczące zatrudnienia radnego w urzędzie i pełnienia przez niego funkcji kierownika jednostki organizacyjnej po uzyskaniu mandatu mają na celu wyeliminowanie kolizji pomiędzy obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego oraz jako pracownika podległego organom tej jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat<sup>478</sup>. Za niedopuszczalną należy uznać sytuację,

<sup>473</sup> A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 24a, teza nr 10, el./LEX.

<sup>474</sup> Artykuł 24a ust. 2 u.s.g.: „Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy”. Artykuł 23 ust. 2 u.s.p.: „Radny nie może pełnić funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy”. Artykuł 25 ust. 2 u.s.w.: „Radny nie może pełnić funkcji kierownika wojewódzkiej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy”.

<sup>475</sup> Jak zauważa A. Szewc, wyrażony w ustawach samorządowych zakaz dotyczący pełnienia funkcji kierownika (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy „nie stoi na przeszkodzie zatrudnieniu radnego w takiej jednostce na innym stanowisku” (*vide*: A. Szewc, Komentarz do art. 24a, teza nr 2, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2012, el./LEX).

<sup>476</sup> Zwrot „pełnić funkcję”, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny, oznacza „zajmować określone stanowisko”. Powinien on być interpretowany szeroko, albowiem dotyczy nie tylko sytuacji zatrudnienia radnego w danej jednostce organizacyjnej na stanowisku kierowniczym na podstawie umowy o pracę lub umowę cywilnoprawną, ale również wykonywania tej funkcji na podstawie czasowego powierzenia lub jej społecznego sprawowania bez konieczności nawiązania jakiegokolwiek formalnego stosunku prawnego (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2013 r. wydany w sprawie o sygn. akt II OSK 1781/13, LEX nr 1502954). Artykuł 24a ust. 2 ustawy rozciąga ten zakaz na zatrudnienie radnego w gminnej jednostce organizacyjnej, ale tylko na stanowisku kierownika tej jednostki lub jego zastępcy.

<sup>477</sup> A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 24a, teza nr 2.

<sup>478</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2010 r. wydany w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 150/10, LEX nr 726573.

w której ta sama osoba byłaby członkiem organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie wykonywałaby czynności należące do sfery wykonawczej. „Kolizyjność tych dwóch sfer jest oczywista, powołany przepis ma uniemożliwić lub w znacznym stopniu zapobiec powstaniu powiązań mogących wzbudzać bardziej lub mniej uzasadnione z obiektywnego punktu widzenia podejrzenia o charakterze korupcyjnym. Zakaz pełnienia przez radnych ustawowo określonych funkcji i stanowisk jest uzasadniony nie tylko względami etycznymi, jest on również środkiem gwarantującym utrzymywanie przez osoby wykonujące mandat radnego zaufania wyborców”<sup>479</sup>. Z tych też względów oba zakazy, tj. zakaz zatrudnienia w urzędzie i pełnienia funkcji kierownika jednostki organizacyjnej, mają charakter bezwzględny, od którego obowiązywania ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków, kształtując je jako normy *ius cogens*.

Konsekwentnym działaniem ustawodawcy, z uwagi na wyżej przedstawione przesłanki prewencji korupcyjnej, było unormowanie sytuacji, gdy pracownik urzędu gminy czy kierownik jednostki organizacyjnej gminy lub zastępca zostają radnymi. Ustanowione zostały stosowne zakazy wykonywania pracy przez radnego w ramach stosunku pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, oraz wykonywania funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy (art. 24b ust. 1 u.s.g., 24 ust. 1 u.s.p. i art. 26 ust. 1 u.s.w.)<sup>480</sup>.

Zakaz dalszego wykonywania pracy w urzędzie po uzyskaniu mandatu radnego ma charakter bezwzględny. „Nie ma zatem żadnego znaczenia status pracownika w urzędzie gminy, w szczególności zaś to, czy jest on, czy też nie jest urzędnikiem. Nieistotne jest więc również – z tego punktu widzenia – czy pracownik odgrywa jakąś rolę w procesie formułowania i wyrażania na zewnątrz aktów realizacji kompetencji organu wykonawczego gminy, czy też pełni funkcje stricte pomocnicze. Problem bowiem nie dotyczy pozycji zajmowanej przez radnego w strukturze urzędu gminy; jego istota sprowadza się natomiast do istniejącej między pracownikiem (niezależnie od zajmowanego przez niego

<sup>479</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2005 r. wydany w sprawie o sygn. akt II OSK 61/05, LEX nr 501235.

<sup>480</sup> Artykuł 24b ust. 1 u.s.g.: „Radny, który przed uzyskaniem mandatu pozostawał w stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim lub był zatrudniony na stanowisku kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej w tym województwie, w którym uzyskał mandat, jest obowiązany złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania, o którym mowa w art. 22 ust. 1”. Artykuł 24 ust. 1 u.s.p.: „Radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w starostwie powiatowym lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej tego powiatu, w którym uzyskał mandat, obowiązany jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania, o którym mowa w art. 20 ust. 1”. Artykuł 26 ust. 1 u.s.w.: „Radny, który przed uzyskaniem mandatu pozostawał w stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim lub był zatrudniony na stanowisku kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej w tym województwie, w którym uzyskał mandat, jest obowiązany złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania, o którym mowa w art. 22 ust. 1”.

stanowiska) a pracodawcą więzi podległości, której źródłem jest stosunek pracy<sup>481</sup>. Podobnie sprawa wygląda w przypadku kierowników i ich zastępców jednostek organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Dopełnienie regulacji antykorupcyjnych stanowi art. 24d u.s.g. zabraniający wykonywania pracy radnym gminy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z jego brzmieniem wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy<sup>482</sup> na podstawie umowy cywilnoprawnej. Mowa tu o wszelkich umowach cywilnoprawnych, których przedmiotem miałyby być wykonywanie pracy przez członka organu stanowiącego gminy, w tym w szczególności o umowach zlecenia, o dzieło, agencyjnej, o roboty budowlane, kontraktach menadżerskich oraz wszelkich umowach nienazwanych statuujących obowiązek wykonania pracy po stronie radnego<sup>483</sup>. Zakaz ten ma charakter bezwzględny, co oznacza „że nawet jednostkowe zaistnienie stosunku cywilnoprawnego, którego treścią jest wykonywanie pracy, zawartego pomiędzy wójtem a radnym tej samej gminy, powoduje, iż dochodzi do naruszenia [powołanej] normy ustrojowej”<sup>484</sup>. W ocenie B. Dolnickiego celem przedmiotowego zakazu jest zapobieżenie obchodzeniu przepisów zabraniających nawiązywania stosunku pracy w urzędzie gminy oraz na stanowiskach kierowniczych w gminnych jednostkach organizacyjnych poprzez powierzenie wykonywania radnemu pracy na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>485</sup>. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, zakaz określony w art. 24d u.s.g. ma zdecydowanie administracyjny rodowód, a jego celem jest stworzenie mechanizmów antykorupcyjnych. Celem ustawodawcy było bowiem

<sup>481</sup> L. Wengler, *Glosa do wyroku WSA z dnia 9 września 2004 r., II SA/Bk 37/04*, „GSP – Przegląd Orzecznictwa” 2006, Nr 3, s. 77-84, teza nr 1, el./LEX.

<sup>482</sup> „Zakaz, o którym mowa w art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, ogranicza się wyłącznie do wykonywania pracy, nie obejmuje zatem tych umów cywilnoprawnych, których przedmiotem nie jest świadczenie pracy. Organem, który nie może powierzyć radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, jest wyłącznie wójt, w związku z czym należy przyjąć, że wykonywanie pracy na podstawie umowy-zlecenia może powierzyć radnemu rada gminy, działająca przez swojego przewodniczącego, np. w celu sporządzania ekspertyz prawnych, gdy radny w czasie sprawowania mandatu prowadzi kancelarię prawną, a w ramach tej działalności nie wykorzystuje mienia komunalnego” (vide: K. Kozłowski, K. Święch, *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2003, Nr 12, s. 27-40, teza nr 4, el./LEX).

<sup>483</sup> Omawianego przepisu nie narusza natomiast ustanowienie radnych inkasentami podatków i opłat lokalnych w zamian za ustalone wynagrodzenie, pod warunkiem, że nie czynią tego na podstawie umowy z wójtem (vide: M. Miemieć, *Czy radny rady gminy może być soltysem?*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, Nr 2, s. 15, teza nr 1, el./LEX). Zdaniem A. Szewca „dopuszczalne jest natomiast wykonywanie pracy w jednostkach organizacyjnych gminy w ramach zatrudnienia lub na podstawie innej umowy, jeżeli pracodawcą (zlecającym) nie jest wójt gminy, lecz np. dyrektor szkoły lub biblioteki gminnej [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Bk 405/08, LEX nr 599046] (vide: A. Szewc, *Komentarz do art. 24a...*, teza nr 2).

<sup>484</sup> A. Wierzbica, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 1654/14*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2015, Nr 4, s. 125-131, teza nr 1, el./LEX.

<sup>485</sup> A. Wierzbica, *Komentarz do art. 24d*, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*

„zakazanie korzystania z indywidualnego prawa radnego do uzyskania korzyści od gminy w postaci dochodu z wykonywanej na jej rzecz pracy. To dzięki tak sformułowanemu zakazowi możliwe jest zachowanie interesu publicznego rozumianego jako zapobieżenie angażowaniu się radnych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów, w których działają”<sup>486</sup>. Naruszenie zakazu będzie stanowiło nie tylko zawarcie przez radnego umowy z wójtem, ale również z inną osobą niż wójt, pod warunkiem, że występująca w miejsce organu wykonawczego gminy strona umowy będzie uprawniona do złożenia w imieniu gminy oświadczenia woli w sprawach majątkowych, np. z zastępcą wójta<sup>487</sup>. Adresowany jest on zarówno do wójta, burmistrza, prezydenta miasta – organu wykonawczego gminy, jak i do radnego.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego konsoliduje i powiela dotychczas obowiązujące zakazy antykorupcyjne dotyczące radnych gminy, powiatu i województwa dotyczące zatrudnienia w urzędzie bądź jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat. Ponadto projektodawca rozwija je i doprecyzowuje, a także ustanawia nowe, nieznane dotąd rozwiązania antykorupcyjne. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1-5 radny gminy radny powiatu, radny województwa, radny dzielnicy i radny miasta stołecznego Warszawy nie może:

- 1) wykonywać pracy w ramach stosunku pracy ani umowy cywilnoprawnej w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, z wyjątkiem zasiadania w zarządzie powiatu i zarządzie województwa;
- 2) wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat;
- 3) wykonywać pracy w ramach stosunku pracy ani innej umowy cywilnoprawnej w spółce zobowiązanej, w której udziały posiada jednostka samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat;
- 4) wykonywać działalności gospodarczej osobiście na rzecz urzędu jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, a także na rzecz spółek zobowiązanych i jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat;
- 5) radny nie może posiadać więcej niż 10% udziałów w spółce lub zasiadać we władzach spółki prawa handlowego wykonującej działalność gospodarczą na rzecz urzędu jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, a także na

---

<sup>486</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2014 r. wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Bd 1299/13, LEX nr 1457779.

<sup>487</sup> S. Matyjek, *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, Nr 97, s. 53-68, teza nr 1, el./LEX.

rzecz spółek zobowiązanych i jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat<sup>488</sup>.

## **2. Zakaz łączenia mandatu radnego z innym mandatem lub funkcją**

Do regulacji o charakterze antykorupcyjnym zawartych w ustawach samorządowych skierowanych do radnych organów stanowiących danej jednostki samorządu terytorialnego zalicza się zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody oraz członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego<sup>489</sup> (art. 25b u.s.g., art. 21 ust. 8 u.s.p., art. 23 ust. 4 u.s.w.)<sup>490</sup>. Wymienionych stanowisk nie można piastować przez czas trwania mandatu, tj. od złożenia ślubowania do ustania mandatu.

Źródłem wymienionych zakazów jest obawa przed powstaniem konfliktu interesów, w jaki mógłby popaść radny w przypadku połączenia mandatu z jedną z ustawowo wymienionych funkcji. Ponadto eliminują one ryzyko powstania niepożądanych układów personalnych, które zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu struktur samorządowych, jak również stanowią ustawową gwarancję niezależnienia samorządu terytorialnego od administracji rządowej.

Zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora wynika z funkcji, jaką osoby go piastujące mają do spełnienia. Mandat radnego to bowiem zbiór praw i obowiązków reprezentanta wspólnoty samorządowej, której dobrem i interesem radny powinien się kierować. Z kolei mandat posła i senatora pochodzi z nadania narodu, którego interesy jako całości społeczeństwa powinny być przez osoby go sprawujące reprezentowane.

---

<sup>488</sup> W projekcie ustawy o jawności życia publicznego, w art. 39 ust. 2, zmodyfikowano zakazy wymienione w ust. 1 w stosunku do radnych dzielnicy i radnych miasta stołecznego Warszawy. Zabronione zostało, z uwzględnieniem zapisów ustępu 1, podejmowania zatrudnienia lub wykonywania działalności gospodarczej na rzecz urzędu i jednostek organizacyjnych każdej dzielnicy, a także urzędu miasta stołecznego Warszawy i jednostek organizacyjnych miasta stołecznego Warszawy.

<sup>489</sup> A. Radwańska, *Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych i radnych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, [w:] Ściągawka dla radnego. Program przeciw korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 19-23. Podobnego zdania jest E. Koniuszewska, która stwierdza, że zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody oraz członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego wpisuje się w katalog zakazów i ograniczeń o charakterze antykorupcyjnym skierowanych do członków organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego (*vide*: E. Koniuszewska, *op. cit.*, s. 89-90).

<sup>490</sup> Oznacza to, że radnego obowiązuje zakaz jednoczesnego sprawowania mandatu posła, mandatu senatora, mandatu radnego jakiegokolwiek innej gminy, powiatu, województwa, funkcji wójta jakiegokolwiek gminy, funkcji członka zarządu jakiegokolwiek powiatu, funkcji członka zarządu jakiegokolwiek województwa, funkcji wojewody, funkcji wicewojewody. Jednakże, jak zauważa J. Korczak, „zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody i wicewojewody oraz członkostwem w organie innej jednostki samorządowej nie oznacza, iż poseł, senator, wojewoda, wicewojewoda, wójt, starosta itp., nie mogą kandydować na radnego województwa. Po uzyskaniu mandatu, a przed jego objęciem, muszą jednak zrzec się innych mandatów lub funkcji o charakterze kolizyjnym” (*vide*: J. Korczak, *Łączenie funkcji członka zarządu województwa z innymi funkcjami w organach jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, Nr 5, s. 48, teza nr 1, el./LEX).

Radny jawi się zatem jako lider lokalnej społeczności oraz przedstawiciel jej interesów, to również pośrednik między mieszkańcami lokalnej społeczności a organami jednostki samorządu terytorialnego. Rola ta, w przypadku połączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, mogłaby nie być rzetelnie wypełniana w przypadku, gdy osoba sprawująca dwa mandaty zmuszona byłaby do działania w ramach konfliktu interesów polegającym na problemie przyznania priorytetu interesowi ogółu społeczeństwa, nad potrzebami lokalnej społeczności samorządowej.

Brak możliwości łączenia przez radnego mandatu z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego również ma swoje uzasadnienie w potrzebie wyeliminowania potencjalnego konfliktu interesów, który może prowadzić do wystąpienia zachowań korupcyjnych. „Radny jest z mocy prawa równocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. W związku z tym może on chcieć uczestniczyć w sprawowaniu władzy nie tylko w tej jednostce, w której pełni funkcję radnego, ale także w dwóch pozostałych, łącząc np. mandat radnego gminy z członkostwem w zarządzie powiatu. W celu wyeliminowania takich niekorzystnych sytuacji prawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych wprowadził zasadę *incompatibilitas*”<sup>491</sup>.

Radny, jako członek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, pełni także funkcję kontrolną wobec jej organu władzy wykonawczej. Z tej przyczyny za niedopuszczalną należało uznać sytuację zezwalającą na połączenie mandatu członka organu stanowiącego w jednostce samorządu terytorialnego z funkcją organu władzy wykonawczej z uwagi na możliwość wystąpienia konfliktu interesów, który w sposób oczywisty mógłby przerodzić się w korupcję. Podobnie radny jako przedstawiciel interesów mieszkańców lokalnej społeczności, w której uzyskał mandat, nie mógłby wykonywać swoich funkcji w sposób transparentny, rzetelny i wolny od jakichkolwiek uwikłań personalnych w sytuacji, gdyby sprawował kolejny mandat otrzymany z nadania innej społeczności lokalnej<sup>492</sup>.

<sup>491</sup> M. Gurdek, *Radny jednostki samorządu terytorialnego zastępcą wójta*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, Nr XVI (1), s. 147-148.

<sup>492</sup> W orzecznictwie Sądów Administracyjnych utrwalił się pogląd, że zakazy, o których mowa w art. 25b u.s.g., art. 21 ust. 8 u.s.p., art. 23 ust. 4 u.s.w., nie mogą być interpretowane rozszerzająco (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. wydany w sprawie o sygn. II OSK 1227/08, LEX nr 565681). Tym samym w związku z brakiem przepisów prawa o charakterze ustawowym zakazujących łączenia mandatu radnego rady gminy z członkostwem w radzie jednostki pomocniczej dopuszczalne jest jednoczesne członkostwo w organach uchwałodawczych gminy i jednostki pomocniczej tej gminy. W nauce prawa administracyjnego uznaje się za dopuszczalne sprawowanie mandatu radnego rady gminy równocześnie z piastowaniem funkcji sołtysa (*vide*: M. Miemieć, *op. cit.*). „Wprowadzona przez art. 25b u.s.g. zasada *incompatibilitas* nie stoi na przeszkodzie temu, by radny był członkiem organu związku międzygminnego (art. 70 ust. 2 u.s.g.) bądź piastunem organu lub członkiem organu jednostki pomocniczej gminy” (*vide*: A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 24b, teza nr 10, el./LEX). Przepisy ten nie wyłączają również zatrudnienia w administracji rządowej z wyłączeniem jedynie funkcji wojewody lub wicewojewody (*vide*: A. Wierzbica, Komentarz do art. 25b, teza nr 1, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, el./LEX).

Ostatni z zakazów, polegający na niepołączalności mandatu radnego z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, ma swoje uzasadnienie aksjologiczne<sup>493</sup>. Wojewoda jest bowiem jednym z organów nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego, stąd spojenie w jednej osobie funkcji radnego i wojewody w sposób jednoznaczny prowadziłyby do ciągłego funkcjonowania w ramach konfliktu interesów.

### 3. Niepołączalność funkcji piastuna lub członka organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego

Wszystkie ustawy samorządowe zakazują członkom kolegialnych i monokratycznych organów wykonawczych samorządu terytorialnego łączenia sprawowanej funkcji z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 27 u.s.g., art. 26 ust. 3 u.s.p., art. 31 ust. 3 u.s.w.)<sup>494</sup>.

Ograniczenie łączenia funkcji z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego skierowane jest zarówno do wójta (i jego zastępcy<sup>495</sup>), jak i członków zarządów powiatu i województwa, przy czym piastun monokratycznego organu władzy wykonawczej w gminie nie może, w odróżnieniu od członków zarządów organów kolegialnych, być członkiem organu jednostki samorządu gminy, w której jest wójtem lub

<sup>493</sup> W nauce prawa administracyjnego dyskusyjne jest, co należy rozumieć pod pojęciem sprawowania funkcji wojewody lub wicewojewody. To niejednoznaczne pojęcie można interpretować dwojako: sprawować funkcję, czyli zajmować personalnie stanowisko wojewody lub wicewojewody albo sprawować funkcję, tj. pełnić obowiązki właściwe wojewodzie lub wicewojewodzie nawet jedynie w charakterze pełniącego obowiązki tych organów. Jak zauważa S. Jaroszyński, „samo upoważnienie pracownika przez wojewodę do załatwienia spraw w imieniu tego organu, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń na podstawie art. 268a KPA, powoduje, że pracownik taki wykonuje funkcje wojewody i jako taki nie może sprawować mandatu radnego. Upoważnienie udzielone na podstawie art. 268a KPA wywiera bowiem ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca funkcję organu” (vide: S. Jaroszyński, Komentarz do art. 25b, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 318).

<sup>494</sup> Wszystkie trzy powołane przepisy ustaw samorządowych wprowadzają również zakaz łączenia funkcji członka zarządu powiatu i województwa oraz wójta i jego zastępcy z mandatem posła i senatora. Nauka prawa administracyjnego nie postrzega jednak tego zakazu jako restrykcji o ścisłym charakterze antykorupcyjnym. Powszechnie uważa się, że zakaz ten służy realizacji konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, a ściślej rzecz ujmując – personalnego aspektu zasady podziału władzy. „Podział władzy w aspekcie organizacyjnym (podmiotowym) i funkcjonalnym (przedmiotowym) byłby nieskuteczny, gdyby ta sama osoba, czy też grupa osób, mogła piastować stanowiska w różnych organach władzy publicznej, spełniających różne funkcje. Zadania, które przypadają organom samorządu stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy. Obecnie w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej. Dlatego pozycja organów administracji samorządowej w sposób generalny uzasadnia zakaz łączenia funkcji samorządowych z mandatem parlamentarnym” (vide: A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 27, teza nr 1).

<sup>495</sup> Zakazy wymienione w art. 27 u.s.g. dotyczą nie tylko wójta, ale również jego zastępcy. „Sam zastępca nie jest organem gminy ani nie sprawuje powierzonego mu mandatu, a mimo to ustawodawca ustanowił wobec niego takie same zakazy jak wobec samego wójta. Wynika to przede wszystkim z oczywistej roli jaką pełni zastępca” (vide: M. Gurdek, *Radny jednostki...*, s. 151).

zastępcą wójta<sup>496</sup>. Zakaz ten podyktowany jest koniecznością zapobieżenia konfliktowi interesów. Jak zauważa A. Rzetecka-Gil, „celem wprowadzenia tego typu ograniczeń jest eliminacja ryzyka powstania niepożądanych układów personalnych, które zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu struktur samorządowych”<sup>497</sup>.

Ponadto, na podstawie art. 27 pkt 1 u.s.g., na wójta oraz jego zastępcę nałożono zakaz łączenia tych funkcji z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie. Zwraca się bowiem uwagę na możliwość powstania kolizji pomiędzy interesami dwóch jednostek samorządu terytorialnego reprezentowanych przez tego samego wójta, co w prostej linii prowadzi do konfliktu interesów i powstania zagrożenia korupcją.

Członkostwa w zarządzie powiatu i województwa oraz funkcji wójta i jego zastępcy nie można ponadto łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej centralnej i terenowej. „Pojęcie zatrudnienie w administracji rządowej należy odnosić do zatrudnienia sensu largo – zarówno w formie umowy o pracę, mianowania, powołania, jak i administracyjnego stosunku pracy i innych form pokrewnych”<sup>498</sup>. Przyjmuje się, że celem wprowadzenia tej regulacji jest przeciwdziałanie sytuacjom, w których członkowie zarządów jednostek samorządu terytorialnego lub piastunowie monokratycznych organów wykonawczych gminy poddani zostaliby naciskom ze strony administracji rządowej bądź też przyznawaliby priorytet działaniom tej administracji kosztem interesu jednostki samorządu terytorialnego, w której sprawują swoją funkcję<sup>499</sup>. Wobec powyższego należy uznać, że przepisy te przynależą do kręgu przepisów antykorupcyjnych, których zasadniczym celem jest ochrona społeczności lokalnej przed nadużyciami związanymi z pełnieniem funkcji właściwych funkcjonariuszom publicznym zasiadającym w organach wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego.

### 3.3.2.1.2. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

Ograniczeniami w zakresie pełnienia funkcji w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych kolegiach odwoławczych zostali objęci prezesi regionalnych izb obrachunkowych, ich zastępcy i pozostali członkowie kolegium oraz pracownicy tych izb. Osoby te, zgodnie z art. 23 ust. 2 u.r.i.o., nie mogą być członkami organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych kolegiów odwoławczych oraz być w stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, związków

---

<sup>496</sup> „Nie ma przeszkód, aby na mandat wójta gminy kandydował zarówno radny rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa, jak i poseł lub senator, osoba zatrudniona w administracji rządowej, a nawet wójt innej gminy lub jego zastępca (art. 27 u.s.g.) byleby tylko przed objęciem obowiązków (art. 29a u.s.g.) uwolnił się od kolizyjnych mandatów, zatrudnienia i funkcji” (vide: J. Korczak, *Łączenie funkcji...*, teza nr 2).

<sup>497</sup> A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 27, teza nr 12.

<sup>498</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2002 r. wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2764/01, LEX nr 53680.

<sup>499</sup> A. Szewc, Komentarz do art. 27, teza nr 5, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *op. cit.*, el./LEX.



metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto ustawodawca wprowadził bezwzględny zakaz wykonywania pracy na rzecz wyżej wymienionych jednostek, na podstawie umowy cywilnoprawnej przez osoby aktywne w regionalnych izbach obrachunkowych<sup>500</sup> (art. 23 ust. 3 u.r.i.o.).

Jak zauważa M. Stec, „przepis art. 23 od momentu uchwalenia ustawy był poświęcony ograniczeniom równoległej aktywności pracowników i członków kolegiów u.r.i.o., mającym na celu zapobieganie niepożądanemu zbiegowi interesów, a również zagrożeniu postawami korupcyjnymi, (...) co ma niewątpliwą związek ze szczególną rolą i zadaniami izb, możliwymi do prawidłowej realizacji jedynie przy zapewnieniu całkowitej osobistej neutralności ich funkcjonariuszy w wykonywaniu powierzonych im spraw”<sup>501</sup>. Regionalne izby obrachunkowe, jak stanowi art. 1 u.r.i.o., są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, stąd niezbędne jest zachowanie oraz utrzymanie neutralności oraz niezależności osób będących pracownikami i członkami izby wykonujących powyższe czynności kontrolne.

Tym samym stroną umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej nie może być członek lub pracownik podmiotu, który z mocy ustawy podlega nadzorowi i kontroli regionalnej izby obrachunkowej. Ponadto wszyscy członkowie i pracownicy regionalnych izb obrachunkowych nie mogą łączyć jednoczesnego zatrudnienia w izbie z mandatem radnego w jakiegokolwiek jednostce samorządu terytorialnego, z funkcją monokratycznego organu wykonawczego gminy oraz z członkostwem – nawet pozaetatowym – w zarządzie powiatu lub województwa.

Zakazy antykorupcyjne wymienione w art. 23 ust. 2 i 3 u.r.i.o. służą zagwarantowaniu pełnej niezawisłości i bezstronności członków oraz pracowników regionalnych izb obrachunkowych w stosunku do podmiotów kontrolowanych. Wyeliminowanie jakichkolwiek osobistych powiązań pracowników organu kontroli jednostek samorządu terytorialnego z zatrudnieniem lub pełnieniem funkcji w podmiotach kontrolowanych

---

<sup>500</sup> Zarówno w art. 23 ust. 2 u.r.i.o., jak i 23 ust. 3 u.r.i.o. ustawodawca zakresem podmiotowym zakazów równoległego pozostawania w stosunkach pracy, piastowania stanowisk oraz wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych objął wszystkie wymienione w ustawie osoby aktywne w ramach regionalnej izby obrachunkowej, tj. wszystkich członków i pracowników izby, w tym pozaetatowych członków kolegiów.

<sup>501</sup> A. Babczuk *et al.*, komentarz do art. 23, teza nr 1, [w:] M. Stec (red.), *op. cit.*

eliminuje możliwość zaistnienia potencjalnego konfliktu interesów, a co za tym idzie – zachowań korupcyjnych, przez co dochodzi do wzmocnienia kontrolnej i pomocniczej wobec jednostki samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych.

### 3.3.2.1.3. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej

Na członków korpusu służby cywilnej nałożony został bezwzględny zakaz łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego (art. 78 ust. 4 u.s.c.). Wyrażona zasada *incompatibilitas* dotyczy zatem zakazu łączenia zatrudnienia w administracji rządowej z udziałem w organach stanowiących na którymkolwiek ze szczebli samorządu terytorialnego (gminnym, powiatowym lub wojewódzkim)<sup>502</sup>, stanowiąc tym samym gwarancję rozdzielenia sprawowania władzy publicznej przez organy administracji państwowej oraz samorząd terytorialny. „Kwestię zakazu łączenia pracy w służbie cywilnej z wykonywaniem mandatu radnego można rozpatrywać z punktu widzenia zasady bezstronności służby cywilnej<sup>503</sup>. Ogólnie rozumiane funkcje administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego wiążą się z daleko posuniętym uzależnieniem samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Uzależnienie to wynika zarówno z funkcji kontrolnych administracji rządowej, jak również z licznych instrumentów finansowania zadań samorządu. Wydaje się, że fakt istnienia powszechnych związków tego rodzaju mógł być również brany przez ustawodawcę pod uwagę przy wprowadzaniu omawianego zakazu. Taki model jest uzasadniony konstytucyjnymi wartościami, dla których wprowadzono służbę cywilną, a także adekwatny do potrzeb i problemów współczesnej demokracji w Polsce”<sup>504</sup>.

Sprawowanie funkcji kontrolnych przez administrację rządową wobec jednostek samorządu terytorialnego, jak również finansowanie podmiotów administracji zdecentralizowanej przez scentralizowaną sprawia, że członkowie korpusu służby cywilnej muszą zachować daleko idącą niezależność i bezstronność. Zachwianie tej zasady i przyzwolenie na skupienie w jednym ręku funkcji członka korpusu służby cywilnej z mandatem radnego mogłoby prowadzić do konfliktu interesów, lobbingu, a wręcz nieuprawnionych nacisków ze strony podmiotów zainteresowanych danym rozstrzygnięciem, co w prostej linii prowadziłyby do powstania zagrożenia korupcją.

---

<sup>502</sup> Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 78 ustawy o służbie cywilnej*, teza nr 10, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

<sup>503</sup> Zgodnie z art. 1 u.s.c. w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

<sup>504</sup> Odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 5983 w sprawie wyboru na stanowisko radnego pracowników korpusu służby cywilnej oraz dopuszczalności egzaminu z języka rosyjskiego z dnia 28 lutego 2007 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/75CF4FD5> [dostęp: 29.03.2017].

### 3.4. Zapewnienie transparentnego środowiska pracy funkcjonariusza administracji publicznej

Normy prawa materialnego na gruncie prawa administracyjnego o charakterze prewencyjnym korupcji obejmują szereg aspektów zmierzających do zapewnienia funkcjonariuszom publicznym transparentnego środowiska pracy. Skuteczne mechanizmy kontroli wewnętrznej wykonywania sprawowanej przez funkcjonariusza funkcji publicznej, opiniowanie służbowe, zakazy tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi oraz powoływanie się wobec osób trzecich na pełnioną funkcję mają służyć zapobieganiu zachowaniom korupcyjnym, jak również przyczyniać się do szybkiej identyfikacji czynów o tymże charakterze<sup>505</sup>. Zadania z zakresu administracji publicznej wykonywane przez funkcjonariuszy publicznych powinny być realizowane obiektywnie, w sposób wolny od nacisków czy personalnych zapatrywań i inklinacji, czemu właśnie ma służyć nadzór nad ich sprawowaniem w związku z wykonywaną pracą, jednoznaczne i transparentne procedury oceny tejże pracy oraz ukształtowanie struktury personalnej wolnej od potencjalnego konfliktu interesów. Skonstruowane przez ustawodawcę partykularne rozwiązania w sferze dotyczącej zatrudnienia funkcjonariuszy publicznych i ich funkcjonowania w środowisku pracy, często przybierające formę zakazów i nakazów, służą przeciwdziałaniu korupcji i innym patologiom w administracji publicznej.

Właściwe dla poszczególnych grup funkcjonariuszy administracji publicznej opiniowanie służbowe i okresowe ocenianie, wykonywane zazwyczaj przez przełożonego danej osoby i dotyczące powierzonych funkcjonariuszowi zadań wynikających ze specyfiki stanowiska pracy, pozwala na całościowe zapoznanie się z rezultatami jego pracy. Głównym powodem dokonywania ocen okresowych pracowników administracji publicznej jest weryfikacja kompetencji funkcjonariusza, czyli ocena wiedzy, umiejętności, uzdolnień, stylów działania, osobowości, wyznawanych zasad, zainteresowań i innych cech, które używane i rozwijane w procesie pracy prowadzą do osiągnięcia rezultatów zgodnych ze strategicznymi zamierzeniami organizacji. Nie należy jednak zapominać, że okresowe opiniowanie pracowników odbywa się w oparciu o procesy, które są realizowane za pomocą wystandaryzowanych narzędzi, przebiega na podstawie rygorystycznie określonego katalogu kryteriów oraz według ściśle określonej procedury, a także charakteryzuje się z góry określoną częstotliwością. Sformalizowane kryteria

---

<sup>505</sup> „Mechanizmy kontroli odgrywają istotną rolę w kontekście zapobiegania i wykrywania korupcji w organach publicznych. Niektóre państwa członkowskie nakładają duże obciążenia na organy egzekwowania prawa i organy ścigania lub agencje antykorupcyjne, które są postrzegane jako jedyne podmioty odpowiedzialne za walkę z korupcją w kraju. Choć działalność tych instytucji ma ogromne znaczenie, głęboko zakorzenionej korupcji nie uda się wyeliminować bez kompleksowego podejścia służącego wzmocnieniu mechanizmów prewencyjnych i kontrolnych w całej administracji publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu lokalnym” (vide: Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie o zwalczaniu...*, s. 12).

weryfikacji funkcjonariusza publicznego nakierowane są w przeważającej mierze na ocenę realizacji zadań, czyli na ocenę dotychczasowego i obecnego poziomu pracy, jakości wykonywanej pracy i sposobu wywiązywania się z obowiązków na danym stanowisku<sup>506</sup>. Pozwala to na zapobieżenie działaniom korupcyjnym związanym z wykonywanym stanowiskiem, co wynika z nieuchronności oraz częstotliwości dokonywanej oceny i opiniowania służbowego, jak również ma na celu wczesne wykrycie ewentualnych nieprawidłowości, których podłożem mogłyby być konflikt interesów czy zachowania korupcyjne funkcjonariusza oraz podmiotu ze sfery zewnętrznej lub wewnętrznej administracji<sup>507</sup>. Mówiąc o prewencji korupcji z punktu widzenia mechanizmu oceny pracy funkcjonariuszy publicznych, należy mieć na względzie zarówno zachowania korupcyjne wypełniające znamiona czynów zabronionych stypizowanych w Kodeksie karnym, jak też te działania, które podważają zaufanie do funkcjonariuszy publicznych, a które nie są wymienione w ustawie karnej, jak np. faworytyzm czy kumoterstwo, które są przejawami nadużywania władzy w ramach wykonywanej funkcji publicznej<sup>508</sup>. Przez faworyzowanie należy rozumieć przyznanie jednej osobie apriorycznej, nieuzasadnionej przewagi nad innymi kandydatami cechującymi się identycznymi lub zbliżonymi kompetencjami lub przymiotami w zamian za prywatną korzyść, przy czym korzyść ta nie musi mieć charakteru majątkowego. Faworyzowanie ma szczególnie destrukcyjny wpływ, albowiem wypiera wolną konkurencję pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o wejście w interakcję z administracją publiczną, czy to w trakcie procedury przetargowej, czy to mając na uwadze realizację zamówienia publicznego bądź zawarcie umowy publiczno-prawnej czy cywilnoprawnej stanowiącej formę działania administracji publicznej. Podobnie kumoterstwo jako niesankcjonowana karnie forma korupcji, polegająca na

<sup>506</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, *Oceny Okresowe w Służbie Cywilnej*, wrzesień 2016, s. 1-6.

<sup>507</sup> W ocenie OECD okresowa ocena funkcjonariuszy publicznych, polegająca m.in. na weryfikacji sposobu wykonywania swoich zadań, osiągniętych rezultatów i przesłanek, jakie legły u podstaw procesu decyzyjnego stanowi istotne narzędzie zapobiegania i wykrywania korupcji. Jednocześnie zauważa się, że opiniowanie służbowe i ocena okresowa powinny być adekwatne do ryzyka wystąpienia korupcji w związku ze sprawowanym stanowiskiem (vide: OECD, *Report on Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability*, OECD 2011, s. 10-11).

<sup>508</sup> Do symptomów korupcji związanych z wykonywaniem zadań przez funkcjonariusza CBA zaliczyło m.in.: niestosowanie się do obowiązujących przepisów prawnych, przyzwolenie na uchybienia, w szczególności na zachowania sprzeczne z prawem lub budzące wątpliwości, dopuszczanie się „drobnych nieprawidłowości”, różnice między faktycznym przebiegiem procedury a późniejszym jej udokumentowaniem, nie-spójną ocenę sytuacji i decyzję przy takim samym stanie faktycznym, lecz różnych wnioskodawcach, nadużywanie kompetencji decyzyjnych, zabieganie o realizację konkretnych zadań, nieinformowanie o wszystkich podejmowanych działaniach, niechęć do uzasadniania swoich decyzji, stronniczość w przypadku niektórych wnioskodawców lub oferentów, próby wywierania wpływu na decyzje w przypadku zadań, które nie należą do zakresu odpowiedzialności danego pracownika, a mają znaczenie dla interesów osób trzecich (vide: Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*, Warszawa 2014, s. 22-23).

protegowaniu osób niespokrewnionych z osobą decyzyjną, czy też tworzeniu sieci powiązań między podmiotami w celu osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści.

Kolejnym narzędziem o charakterze prewencyjnym korupcji, ustanowionym na gruncie prawa administracyjnego materialnego, a zmierzającym do zapewnienia transparentnego, wolnego od jakichkolwiek nacisków i personalnych powiązań środowiska pracy, jest zakaz tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi zatrudnionymi w administracji publicznej. Służy on zapobieżeniu tym sytuacjom, w których bliskie relacje między funkcjonariuszem a innym pracownikiem administracji publicznej (pracownikiem bądź również funkcjonariuszem publicznym) mogłyby wpłynąć na bezstronne i profesjonalne wykonywanie zadań. Rozwiązanie to, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, stanowi element profilaktyki wobec możliwych sytuacji patologicznych w administracji w środowisku pracy<sup>509</sup>. „Ewentualne zaistnienie niepożądanego układu służbowego między osobami spokrewnionymi może spowodować odczucie (niekoniecznie znajdujące potwierdzenie w faktach), że takie osoby są uprzywilejowane w stosunku do pozostałych pracowników urzędów. W piśmiennictwie wskazuje się, że istnienie systemu uznaniowego awansowania i nagradzania urzędników państwowych jest potencjalnym źródłem korupcji w administracji publicznej. Stąd wynika potrzeba eliminacji przesłanek, które mogą zostać odebrane jako przejaw bezzasadnej uznaniowości. Innym aspektem analizowanego zagadnienia jest możliwy do wystąpienia konflikt między interesem publicznym (realizowanym w komórce organizacyjnej urzędu, w której doszło do niepożądanego układu służbowego) a interesem osób pozostających ze sobą w relacjach określonych w komentowanym przepisie. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że «konflikt interesów» istnieje zawsze wtedy, kiedy urzędnik znajduje się w sytuacji, w której musi wybierać między dobrem publicznym a swoim osobistym. Niewątpliwie elementy immanentnie związane z zarządzaniem zespołem ludzi (zaczynając od nagradzania, a na wyciąganiu konsekwencji służbowych kończąc), w sytuacji istnienia więzi między kierownikiem a osobą służbowo podległą, muszą generować takie konflikty”<sup>510</sup>.

Wprowadzenie konkurencyjnego naboru na stanowiska publiczne, jako kolejne rozwiązanie o charakterze administracyjnym ukierunkowane na przeciwdziałanie korupcji, ma służyć promowaniu zasad uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności za wykonywane w ramach sprawowanej funkcji działania. Jednocześnie oparcie rekrutacji kandydatów na zasadach otwartego i konkurencyjnego naboru eliminuje wystąpienie zachowań korupcyjnych na etapie ubiegania się o objęcie stanowiska, polegających na

<sup>509</sup> S. Płażek, *Komentarz do art. 79 ustawy o służbie cywilnej*, teza nr 1, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

<sup>510</sup> P. Zuzankiewicz, *Komentarz do art. 79, teza nr 2*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*

tw. „kupowaniu” stanowisk<sup>511</sup>, nepotyzmie, faworyzmie, czy też protekcji. Słusznie wskazuje W. Mikułowski, że „faworytyzm i protekcja należą do zjawisk zaliczanych do szeroko rozumianej korupcji. Zdaniem Josepha S. Nye’a za korupcję uznajemy «zachowanie odbiegające od formalnych obowiązków związanych z rolą publiczną (...) ze względu na prywatną (osobistą, rodzinną, klikową) korzyść materialną lub statusową». Faworytyzmem określa się dawanie innej osobie nieuzasadnionej przewagi nad równorzędnymi podmiotami (np. kandydatami do pracy w administracji publicznej) w zamian za prywatną korzyść lub inne przysługi świadczone decydentowi.

Natomiast protekcja jest to ochrona i pomoc udzielana komuś przez wpływową osobę. Protegować znaczy udzielać komuś poparcia przy użyciu swoich wpływów i stosunków, aby mu pomóc w karierze. Faworytyzm i protekcja mogą opierać się na powiązaniach rodzinnych, środowiskowych bądź politycznych. Faworytyzm i protekcję nazywamy:

- nepotyzmem, kiedy polega na faworyzowaniu krewnych i znajomych przy przyjmowaniu do pracy lub obsadzaniu wysokich stanowisk, nadawaniu godności i przywilejów,
- kumoterstwem, kiedy chodzi o nieuczciwe lub nieoficjalne popieranie osób, które się znają i są powiązane ze sobą wspólnotą interesów, mające na celu umożliwić popieranym osiągnięcie korzyści,
- poplecznictwem i klientelizmem, kiedy chodzi o okazywanie komuś poparcia nie opartego na obiektywnych i zgodnych z prawem przesłankach, lecz na powiązaniach politycznych i w celu zdobycia lub umocnienia pozycji w grze politycznej (rozdawnictwo stanowisk w zamian za poparcie polityczne)<sup>512</sup>.

Wprowadzenie obowiązku stosowania zasad konkursowego obsadzania stanowisk w drodze naboru powszechnego, zorganizowanego według ściśle określonych wymogów formalnoprawnych, sprzyja wyborowi osób cechujących się najwyższą fachowością i profesjonalizmem. Jawny, konkurencyjny i otwarty nabór służy wykonywaniu zadań w sposób wolny od powiązań rodzinnych, towarzyskich czy biznesowych. Tym samym wpływa to na niwelowanie patologii w administracji publicznej polegającej w głównej mierze na korupcji, faworytyzmie i protekcji w procesach naboru i obsadzania stanowisk<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> K. Burnetko, *Slużba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 8, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba\\_cywilna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf) [dostęp: 23.10.2017].

<sup>512</sup> W. Mikułowski, *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 442.

<sup>513</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, LEX, Warszawa 2012, s. 116.

### **3.4.1. Konkursowość naboru na stanowisko funkcjonariusza administracji publicznej – akty normatywne go ustanawiające, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.4.1.1. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych**

Członkowie regionalnych izb obrachunkowych wyłaniani są w drodze konkursu, który ogłasza prezes izby w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym (art. 15a ust. 1 i 2 u.r.i.o.). Konkurs przeprowadza się w przypadku wakatu na stanowisku etatowego członka kolegium oraz upływu 6-letniej kadencji pozaetatowego członka kolegium lub wakatu po nim. Ogłoszenie konkursu następuje w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia powstania wakatu na stanowisku członka kolegium izby lub od daty utworzenia nowego stanowiska<sup>514</sup>.

Od zasady konkursowego naboru ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku<sup>515</sup>, co ma zdecydowanie antykorupcyjny wydźwięk. Tym samym stanowiska w służbie publicznej w ramach regionalnej izby obrachunkowej nie można objąć w drodze przeniesienia funkcjonariusza publicznego z innej izby bądź wewnętrznego awansowania, np. na etatowego członka kolegium<sup>516</sup>. Postępowanie konkursowe ma za zadanie zapewnić wyłonienie najlepszych kandydatów do sprawowania funkcji w regionalnych izbach obrachunkowych, zagwarantować realizację konstytucyjnej wartości równego dostępu obywateli polskich do pełnienia służby publicznej (art. 60 Konstytucji) oraz zniwelować możliwość korupcyjnego wpływania na wynik naboru (m.in. przekupstwo, nepotyzm, faworytyzm).

Kandydaci przystępujący do konkursu składają oferty w ciągu 14 dni od dnia ukazania się ogłoszenia, które powinny zawierać uzasadnienie przystąpienia do konkursu, kwestionariusz osobowy, życiorys z opisem przebiegu pracy zawodowej, odpis dyplomu oraz inne dokumenty potwierdzające dorobek i kwalifikacje zawodowe, informację z Krajowego Rejestru Karnego, opatrzoną datą nie wcześniejszą niż trzy miesiące przed jej złożeniem<sup>517</sup>.

---

<sup>514</sup> § 3 i 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej, Dz. U. z 2004 r., nr 130, poz. 1396, dalej: rozporządzenie RIO.

<sup>515</sup> „Powołanie danej osoby na członka kolegium izby z pominięciem procedury konkursowej stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie utrwalil się pogląd, że powołanie danej osoby na stanowisko, która nie została wyłoniona w drodze konkursu, pomimo ustawowego obowiązku wyłonienia kandydata w tym trybie, jest obciążone sankcją nieważności” (*vide*: A. Babczuk *et al.*, komentarz do art. 15a, teza nr 3, [w:] M. Stec (red.), *op. cit.*).

<sup>516</sup> *Ibidem*..., teza nr 1.

<sup>517</sup> § 4 ust. 1 pkt 1-5 i § 5 ust. 1 rozporządzenia RIO.

Postępowanie konkursowe przeprowadza komisja<sup>518</sup>, w której skład wchodzi prezes izby, który przewodniczy jej pracom oraz dwóch członków kolegium izby, wybranych przez to kolegium zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu (art. 15a ust. 2 i 4 u.r.i.o.)<sup>519</sup>. Komisja obraduje na posiedzeniach, z których sporządzany jest protokół zawierający przebieg obrad komisji i jej ustalenia, który podpisują członkowie komisji obecni na posiedzeniu.

„Po ustaleniu kręgu kandydatów dopuszczonych do konkursu przewodniczący komisji zawiadamia pisemnie kandydatów dopuszczonych do wzięcia udziału w konkursie o terminie i miejscu przeprowadzenia konkursu co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą konkursu. Właściwy konkurs składa się z dwóch części:

- 1) pierwszej, w której ustala się spełnienie przez kandydata wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie,
- 2) drugiej, którą jest test kwalifikacyjny obejmujący sprawdzenie znajomości obowiązujących przepisów prawa w zakresie działania regionalnych izb obrachunkowych<sup>520</sup>.

W pierwszej części konkursu komisja po zapoznaniu się z dokumentami złożonymi przez kandydata oraz przeprowadzeniu z nim rozmowy ocenia, czy spełnia on kryteria określone w ogłoszeniu o konkursie, w tym także ogólne predyspozycje, takie jak umiejętność prowadzenia dyskusji, wyrażanie myśli w sposób precyzyjny i logiczny oraz trafność doboru argumentów<sup>521</sup>. W drugiej części konkursu komisja przeprowadza pisemny test kwalifikacyjny, w którym sprawdza stopień znajomości przez kandydata obowiązujących przepisów prawa w zakresie działania regionalnych izb obrachunkowych<sup>522</sup>.

---

<sup>518</sup> Zgodnie z § 6 rozporządzenia RIO do zadań komisji należy: przeprowadzanie postępowania konkursowego, obejmującego następujące etapy: rozstrzygnięcie o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia kandydata do udziału w konkursie, przeprowadzenie konkursu, wybór kandydatów; zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania konkursowego; przygotowanie testu kwalifikacyjnego.

<sup>519</sup> Członkiem komisji konkursowej nie może być członek kolegium izby, który jest małżonkiem kandydata albo osobą pozostającą z nim we wspólnym pożyciu, jego krewnym albo powinowatym do drugiego stopnia bądź jest z nim związany z tytułu przysposobienia, opieki albo kurateli. Jeżeli okoliczności, o których mowa w zdaniu pierwszym, zostaną ujawnione po powołaniu komisji, kolegium izby dokonuje zmiany w składzie komisji. Czynności komisji dokonane przed zmianą składu komisji uznaje się za nieważne (art. 15a ust. 5 u.r.i.o.).

<sup>520</sup> D. Laszczyk, *op. cit.*

<sup>521</sup> Komisja dokonuje oceny ogólnych predyspozycji kandydata w skali od 0 do 15. Każdy z członków komisji może przyznać kandydatowi od 0 do 5 punktów. Przyznane w ten sposób punkty są sumowane (§ 14 rozporządzenia RIO).

<sup>522</sup> Komisja przygotowuje test kwalifikacyjny zawierający zestaw 50 pytań obejmujących w szczególności zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, finansów publicznych, w tym prawa podatkowego i prawa zamówień publicznych. Zestaw pytań do czasu przedstawienia go kandydatowi jest niejawnym. Odpowiedzi udzielone przez kandydata na pytania zawarte w teście kwalifikacyjnym oceniane są przez komisję w skali od 0 do 50. Za każdą prawidłową odpowiedź przyznaje się 1 punkt (§ 14 rozporządzenia RIO).



Po przeprowadzeniu konkursu komisja wybiera w drodze głosowania kandydatów, którzy zostają niezwłocznie przedstawieni kolegium izby. Wybór dokonywany jest spośród kandydatów, którzy uzyskali w sumie co najmniej 40 punktów w obu częściach konkursu. Wyboru kandydatów dokonuje się zwykłą większością głosów. W przypadku równej liczby głosów o rozstrzygnięciu głosowania decyduje głos przewodniczącego (art. 15a ust. 8 u.r.i.o.). Przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i przepisy wykonawcze nie definiują kryteriów, którymi powinna się kierować komisja konkursowa przy wyborze kandydata na członka kolegium izby. W szczególności ustawa nie wskazuje, że wybór komisji powinien paść na tych kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę punktów w postępowaniu konkursowym.

Uchwała w sprawie wyboru kandydata stanowi podstawę do przedstawienia kolegium izby przez przewodniczącego komisji listy kandydatów na członków kolegium. Przepisy nie nakazują wyjaśnienie przesłanek wyboru kandydata, a wyniki naboru nie podlegają upublicznieniu.

### **3.4.1.2. Ustawa o pracownikach samorządowych**

Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze w ramach struktur samorządu terytorialnego, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny (art. 11 ust. 1 u.p.s.). Wymóg przeprowadzenia otwartej i konkurencyjnej procedury naboru został skierowany wyłącznie do tych funkcjonariuszy publicznych, z którymi w urzędzie nawiązany zostanie stosunek pracy oparciu o umowę o pracę<sup>523</sup>. „Procedury konkursowej nie przeprowadza się nigdy, gdy chodzi o stanowiska, na których następuje zatrudnienie na podstawie wyboru lub powołania, oraz w razie obsadzenia stanowisk, na których zatrudnienie następuje na podstawie mianowania i umowy o pracę (a zatem w sytuacji powierzenia tego stanowiska dotychczasowemu pracownikowi bez nawiązywania stosunku pracy)”<sup>524</sup> oraz w przypadku zatrudnienia osoby na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego (art. 12 ust. 2 u.p.s.).

„Ustawa określa dwie podstawowe zasady naboru na stanowiska urzędnicze – otwartość i konkurencyjność. Wyrażają one dwa główne cele procedury naboru na stanowiska urzędnicze. Otwartość wiąże się z realizacją konstytucyjnego wymogu zapewnienia obywatelom równego dostępu do służby publicznej. Z tego względu nabór na

---

<sup>523</sup> Wśród pracowników samorządowych, którzy powinni zostać wyłonieni w drodze konkursowego i otwartego naboru na podstawie przepisu u.p.s. orzecznictwo wymienia, m.in. dyrektora domu pomocy społecznej (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 marca 2008 r. wydany w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 48/08, LEX nr 490149), komendanta straży gminnej (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2000 r. wydany w sprawie o sygn. akt PKN 766/99, LEX nr 46406).

<sup>524</sup> M. Gurdek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 października 2007 r., II OSK 1445/071*, PPP 2008, Nr 10, s. 100-113, teza nr 2, el./LEX.

stanowiska urzędnicze przybiera postać sformalizowanego postępowania rekrutacyjnego opartego na zasadach obiektywizmu, jawności i przejrzystości (transparentności). Z drugiej strony celem przeprowadzenia naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym jest także realizacja postulatu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe, do czego winien się przyczynić dobór kadr urzędniczych według kryteriów merytorycznych. Mamy tu zatem do czynienia z konkurencyjnością naboru, a więc cechą, która ma doprowadzić do wyłonienia najlepszego kandydata do pracy<sup>525</sup>.

Nabór na wolne stanowisko urzędnicze jest trój etapowy. W pierwszej kolejności kierownik urzędu marszałkowskiego, starostwa powiatowego lub urzędu gminy lub kierownik wojewódzkiej, powiatowej i gminnej jednostki organizacyjnej upowszechnia informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych oraz o naborze kandydatów na to stanowisko. Upowszechnienie informacji polega na jej ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.p.s.). W ogłoszeniu jedną z obligatoryjnych informacji, jaka powinna być zawarta, jest określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe<sup>526</sup>. Precyzyjne i czytelne określenie przez kierownika wymagań, które musi spełniać osoba, aby mogła zostać zatrudniona w służbie publicznej, podobnie jak w służbie cywilnej, ma służyć wyeliminowaniu podejrzeń o nepotyzm i faworytyzm, a służyć wyborowi kandydatów o najlepszych kompetencjach.

W stosunku do pracowników samorządowych biorących udział w naborze ogłoszonym przez kierownika danej jednostki ustawodawca nie przewidział procedury upublicznienia, w drodze informacji publicznej, imion i nazwisk tych osób, które spełniły warunki formalne rekrutacji.

Postępowanie przed komisją, mające na celu merytoryczną ocenę kandydatów, którzy spełnili przesłanki formalne określone w ogłoszeniu o naborze, stanowi drugi etap naboru (art. 13a u.p.s.). W toku naboru *sensu stricto* komisja wyłania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, których następnie przedstawia kierownikowi

---

<sup>525</sup> J. Stelina, Komentarz do art. 11, teza nr 6, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *op. cit.*

<sup>526</sup> Ogłoszenie o naborze powinno zawierać: nazwę i adres jednostki; określenie stanowiska; określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku; informację o warunkach pracy na danym stanowisku; informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%; wskazanie wymaganych dokumentów; określenie terminu i miejsca składania dokumentów.

jednostki celem zatrudnienia wybranego kandydata. Ponownie wskazać należy, że nabór oparty na analizie przedłożonych i wymaganych w ogłoszeniu o rekrutacji dokumentów, w terminie w nim przewidzianym, stanowi barierę dla działań o charakterze korupcyjnym jak nepotyzm, faworyzm, a nawet przepukstwo osoby zasiadającej w komisji konkursowej. Postępowanie przed komisją nie zostało ustawowo uregulowane. Ustawodawca nie rozstrzygnął również, jakie metody i techniki rekrutacji powinny zostać zastosowane, a to przesądza o tym, iż to pracodawca samorządowy – kierownik jednostki – ustala merytoryczne i proceduralne reguły, którymi będzie się kierował w postępowaniu rekrutacyjnym. Z przeprowadzonego naboru sporządza się protokół, którego najważniejszymi elementami, z punktu widzenia prewencji antykorupcyjnej, są informacje dotyczące stanowiska, na które był przeprowadzany nabór, liczby kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów wraz ze wskazaniem kandydatów niepełnosprawnych, o ile do przeprowadzanego naboru stosuje się przepis art. 13a ust. 2, przedstawianych kierownikowi jednostki oraz informacje o zastosowanych metodach i technikach naboru wraz z uzasadnieniem dokonanego wyboru (art. 14 ust. 2 u.p.s.).

Spośród maksymalnie pięciu kandydatów przedstawionych kierownikowi jednostki zatrudnienie otrzyma tylko jeden kandydat, przy czym jego wybór zależy od subiektywnych przesłanek, którymi kierował się pracodawca samorządowy. Nie musi być to zatem kandydat, który otrzymał najlepszy wynik spośród pozostałych kontrkandydatów przedstawionych przez komisję.

Trzecim, finalnym etapem naboru, jest poinformowanie o jego wyniku. Niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru jest upowszechniana przez umieszczenie na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był przeprowadzony nabór, oraz opublikowanie w Biuletynie przez okres co najmniej 3 miesięcy. Informacja ta zawiera nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania oraz, co ważne, uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nierozstrzygnięcia naboru na stanowisko (art. 15 u.p.s.). Podanie do publicznej wiadomości uzasadnienia dokonanego wyboru, a zatem pełnych motywów rozstrzygnięcia pracodawcy samorządowego, stanowi kolejny element w procedurze konkursowości mający charakter prewencji korupcji. Nie dość, że ogłoszenie wyników naboru stanowi pełną realizację zasady jawności procedury, to jeszcze łatwy dostęp do uzasadnienia zawierającego wyjaśnienie przesłanek wyboru najlepszego kandydata pozwala zweryfikować prawidłowość, bezstronność i zasadność podjętej decyzji, nie tylko kontrkandydatom, którzy nie zostali wybrani, ale również opinii społecznej i ewentualnie organom ścigania w przypadku podejrzeń o niedopełnienie w sposób zwiniony procedury naboru.

### 3.4.1.3. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej

#### 1. Ustawa o służbie cywilnej

Jak stanowi art. 6 u.s.c., nabór do służby cywilnej jest otwarty<sup>527</sup> i konkurencyjny, a każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej. „W celu zapewnienia prawidłowego i skutecznego wypełnienia dyspozycji art. 6 u.s.c., w szczególności w zakresie zapewnienia otwartego i konkurencyjnego naboru, opierając się między innymi na postanowieniach Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji i Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, można określić podstawowe zasady, jakimi powinny się kierować osoby przeprowadzające postępowanie rekrutacyjne. Zasadami otwartego i konkurencyjnego naboru są zasady: 1) praworządności, 2) niedyskryminacji, 3) niezmienności przyjętych kryteriów, 4) bezstronności i niezależności, 5) profesjonalizmu, 6) obiektywizmu i uczciwości, 7) przejrzystości, 8) ochrony informacji o kandydatach, 9) działania bez zbędnej zwłoki”<sup>528</sup>.

Nabór kandydatów do służby cywilnej organizuje dyrektor generalny urzędu (art. 26 ust. 1 u.s.c.) w drodze sformalizowanej rekrutacji. W tych urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora, zadania z zakresu rekrutacji wykonują kierownicy tych urzędów (art. 25 ust. 9 u.s.c.).

Mechanizm naboru kandydatów do służby cywilnej jest procesem złożonym, który rozpoczyna się od identyfikacji potrzeby zatrudnienia nowego pracownika, a kończy zatrudnieniem kandydata wyłonionego w procesie selekcji.

Początkowym etapem tej sformalizowanej rekrutacji jest upowszechnienie przez dyrektora generalnego urzędu informacji o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 28 ust. 1 u.s.c.). Są to trzy podstawowe, a zarazem obligatoryjne sposoby upublicznienia informacji o naborze, przy czym możliwe jest jej rozpowszechnienie również w innych, dostępnych mediach. Informacja o naborze przesądza o otwartości i jawności procesu naboru. Ponadto upublicznienie informacji o naborze umożliwia zgłoszenie się wszystkim zainteresowanym kandydatom, co eliminuje zarzuty o nepotyzm czy ukrywanie informacji o konkursie.

---

<sup>527</sup> „Otwartość naboru w służbie cywilnej nie dotyczy jednak postępowania kwalifikacyjnego do mianowania na urzędnika służby cywilnej. W tym postępowaniu mogą uczestniczyć jedynie osoby, które są obecnie pracownikami służby cywilnej; zgłoszenia zaś osób spoza korpusu służby cywilnej nie podlegają uwzględnieniu (nabór zamknięty)” (vide: J. Jagielski, Komentarz do art. 6, teza nr 2, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, el./LEX.

<sup>528</sup> J. Pakuła, M. Sopyło, K. Chęć, *Nabór do korpusu służby cywilnej. Poradnik dobrej praktyki*, Warszawa 2006, s. 19 i n.

Ogłoszenie o naborze zawiera informacje ściśle określone w art. 28 ust. 2 pkt 3<sup>529</sup> u.s.c., w tym m.in. wymogi dotyczące wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe. Ścisłe i jednoznaczne określenie wymagań<sup>530</sup>, jakie kandydat na dane stanowisko w służbie cywilnej powinien spełnić, pozwala odsunąć ewentualne zarzuty o kumoterstwo czy faworytyzm i nepotyzm w procedurze naboru. Procedura naboru, na etapie zgłaszania się kandydatów, ma przecież charakter pisemny. Kandydat składa swoje zgłoszenie na piśmie, a fakt spełniania określonych ogłoszeniem warunków powinien wykazać stosownymi dokumentami, jak dyplomy, zaświadczenia, referencje. „Poddanie się procedurze naboru, w której istnieje racjonalne uzasadnienie doboru wymagań do zakresu zadań, a opisane narzędzia pozwalają na sprawdzenie spełniania warunków określonych do zajmowania stanowiska, eliminuje podejrzenia dostosowania wymagań do konkretnej osoby i daje przez to większą pewność bezstronności naboru i jego konkurencyjnego charakteru”<sup>531</sup>.

Wyniki naboru, a zatem imiona i nazwiska kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o naborze (art. 29 u.s.c.). Rozwiązanie to koreluje z zasadą jawności procedury naboru do służby cywilnej.

Konkursowy etap naboru, polegający na wybraniu pięciu najlepszych kandydatów spośród tych, którzy spełnili warunki formalne, odbywa się przed komisją rekrutacyjną powołaną przez dyrektora urzędu (art. 29a ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.c.). Ich ocena odbywać powinna się merytorycznie według kryteriów merytorycznych, stanowiących wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, wskazanych w ogłoszeniu o naborze. Ustawa nie precyzuje, w jaki sposób ma procedować komisja ani jakimi metodami i technikami naboru powinna się posłużyć. Kwestie te, na zasadzie decentralizacji uprawnień, powinny być ustalone przez dyrektora w drodze aktu

---

<sup>529</sup> Ogłoszenie o naborze powinno zawierać: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy; informację o warunkach pracy na danym stanowisku pracy; informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%; wskazanie wymaganych dokumentów; termin i miejsce składania dokumentów.

<sup>530</sup> „Dyrektor generalny urzędu nie może stawiać w ogłoszeniu o naborze do służby cywilnej warunku legitymowania się przez kandydatów poziomem wykształcenia czy uprawnieniami, które nie mają podstaw w przepisach określających wymagania kwalifikacyjne. Z drugiej strony kandydat, którego kwalifikacje są wyższe niż wynika to z przepisów bądź posiadający jeszcze inne uprawnienia oprócz wymaganych na danym stanowisku, może być preferowany w procesie naboru, jeśli te walory można uznać za istotne z perspektywy urzędu jako pracodawcy” (vide: A. Dubowik, *Rygor selekcyjne i nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, Nr 8, s. 15-22, teza nr 4, el./LEX).

<sup>531</sup> W. Drobny, Komentarz do art. 28, teza nr 9, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*

wewnętrzny. Po przeprowadzeniu selekcji komisja powinna przedstawić co najmniej dwóch, a nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów dyrektorowi urzędu<sup>532</sup>. „Dyrektor generalny urzędu przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu nie musi kierować się wynikami uzyskanymi w postępowaniu konkursowym przez przedstawionych mu kandydatów. Oznacza to, że może on swobodnie przedłożyć propozycję zatrudnienia dowolnej osobie z grona wyłonionych (chyba że wśród tych osób znajduje się co najmniej jedna osoba niepełnosprawna)”<sup>533</sup>. Dyrektor generalny urzędu niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechnia informację o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie urzędu oraz w Biuletynie Kancelarii wskazując nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska pracy oraz imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego<sup>534</sup>.

## 2. Ustawa o krajowej administracji skarbowej

Kandydaci do Służby Celno-Skarbowej, tj. jednolitej i umundurowanej formacji krajowej administracji skarbowej, którą tworzą funkcjonariusze objęci zostali szczegółowym postępowaniem kwalifikacyjnym. Przyjęcie kandydata do służby, jak stanowi art. 153 u.k.a.s., następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, na które składa się aż 8 elementów<sup>535</sup>. Kandydat na funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej zobowiązany jest w pierwszej kolejności do złożenia podania o przyjęcie do służby,

---

<sup>532</sup> Komisja po zakończeniu naboru sporządza protokół naboru zawierający określenie stanowiska pracy, na które był przeprowadzany nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów wraz ze wskazaniem kandydatów niepełnosprawnych, o ile do przeprowadzanego naboru stosuje się przepis art. 29a ust. 2, przedstawianych dyrektorowi generalnemu, liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających wymogów formalnych, informację o zastosowanych metodach i technikach naboru, uzasadnienie dokonanego wyboru oraz skład komisji przeprowadzającej nabór (art. 30 u.s.c.). Zdaniem H. Szewczyk „treść protokołu jako integralna część informacji o wyniku naboru stanowi również informację publiczną i protokół ten powinien być udostępniany zainteresowanym osobom w trybie określonym w ustawie [z 2001 r.] o dostępie do informacji publicznej” (vide: H. Szewczyk, *Nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej*, PPP 2010, Nr 7-8, s. 154-172, teza nr 3, el./LEX). Możliwość dostępu do protokołu rekrutacji i zapoznania się z przesłankami, które legły u podstaw wyłonienia pięciu najlepszych kandydatów spośród tych, którzy spełnili wymogi formalne (tryb i metoda rekrutacji, sposób oceniania) stanowi antykorupcyjny mechanizm w toku naboru.

<sup>533</sup> J. Stelina, *Komentarz do art. 29a ustawy o służbie cywilnej*, teza nr 8, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

<sup>534</sup> Artykuł 31 u.s.c.

<sup>535</sup> Ustawa w art. 153 ust. 4 u.k.a.s. wprowadza wyjątek od obowiązkowego przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby lub kwalifikacjami kandydata do służby w Służbie Celno-Skarbowej może zwolnić kandydata z etapów postępowania kwalifikacyjnego, o których mowa w art. 153 ust. 1 pkt 2-6 lub ust. 2 u.k.a.s. W ocenie autorki posłużenie się zwrotami niedookreślonymi, takimi jak: „przypadki uzasadnione potrzebami służby” czy „kwalifikacje kandydata do służby”, stwarza pole do nadużyć. Podjęta na ich podstawie decyzja o zwolnieniu kandydata z niektórych etapów postępowania kwalifikacyjnego jest nieweryfikowalna i może nosić cechy dowolności.

kwestionariusza osobowego, a także dokumentów stwierdzających wymagane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz zawierających dane o poprzednim zatrudnieniu. W toku postępowania rekrutacyjnego aplikant do służby w krajowej administracji skarbowej poddany jest testowi wiedzy, rozmowie kwalifikacyjnej, testowi sprawności fizycznej<sup>536</sup>, testowi psychologicznemu i kompetencyjnemu do służby w Służbie Celno-Skarbowej. Ponadto ustalane są jego zdolności fizyczne i psychiczne do służby przez komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, sprawdzeniu w ewidencjach, rejestrach i kartotekach podlegają dane zawarte w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby pod kątem ich prawdziwości oraz przeprowadzane jest postępowanie sprawdzające określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 153 ust. 1 pkt 1-8 u.k.a.s.).

Nabór funkcjonariuszy do Służby Celno-Skarbowej nie został określony wprost przez ustawodawcę jako konkursowy, jednakże o tym charakterze przesądzają regulacje zawarte w rozporządzeniu w sprawie informacji o wolnych stanowiskach służbowych w Służbie Celno-Skarbowej oraz postępowania kwalifikacyjnego do Służby Celno-Skarbowej<sup>537</sup>.

Informacja o wolnych stanowiskach służbowych w Służbie Celno-Skarbowej jest podawana do publicznej wiadomości przez zamieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie jednostki organizacyjnej KAS, do której prowadzone jest postępowanie, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej tej jednostki<sup>538</sup>. Przesądza to o jawności naboru.

Do przeprowadzania postępowań kwalifikacyjnych kierownik jednostki organizacyjnej KAS wyznacza, na okres 3 lat, co najmniej 12 osób spośród funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz osób zatrudnionych w danej jednostce organizacyjnej, których wiedza i doświadczenie zawodowe dają rękojmię prawidłowego prowadzenia

<sup>536</sup> W szczególnie uzasadnionych przypadkach Szef Krajowej Administracji Skarbowej może zwolnić kandydata do służby z testu sprawności fizycznej.

<sup>537</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie informacji o wolnych stanowiskach służbowych w Służbie Celno-Skarbowej oraz postępowania kwalifikacyjnego do Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 449), dalej: rozporządzenie KAS.

<sup>538</sup> Zgodnie z § 2 rozporządzenia KAS podanie informacji o wolnych stanowiskach do publicznej wiadomości poprzedza postępowanie rekrutacyjne. Treść informacji wskazuje na: liczbę wolnych stanowisk służbowych, na które prowadzone jest postępowanie, w tym informację o możliwości zwiększenia liczby wolnych stanowisk w przypadku powstania wakatów w okresie od dnia ukazania się informacji do dnia poprzedzającego test wiedzy; jednostkę organizacyjną Krajowej Administracji Skarbowej, do której jest prowadzone postępowanie; stanowisko służbowe, na które prowadzone jest postępowanie, jego kategorię, zakres zadań służbowych wykonywanych na tym stanowisku oraz kwalifikacje zawodowe wymagane oraz dodatkowe, jeżeli mogą być przydatne przy wykonywaniu zadań na stanowisku służbowym; wymagane kryteria do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej określone w art. 151 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, zwanej dalej „ustawą”; wykaz dokumentów, które należy złożyć, w tym kwestionariusz osobowy, którego wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia; termin i miejsce składania dokumentów, o których mowa w pkt 5.

postępowań. W przypadku prowadzenia naboru w danej jednostce KAS jej kierownik wyznacza każdorazowo 4-osobowy zespół spośród wyżej wymienionych funkcjonariuszy. Nadto do przeprowadzenia testu sprawności fizycznej wyznaczany jest dodatkowo 3-osobowy zespół, którego członkowie rekrutowani spośród funkcjonariuszy i pracowników danej jednostki KAS dają rękojmię prawidłowego przeprowadzenia testu sprawności fizycznej. Z kolei przeprowadzenie testu psychologicznego może zostać powierzone psychologowi (§ 4 rozporządzenia KAS).

Kandydatowi spełniającemu wymagania formalne jest przydzielany numer ewidencyjny. Całe postępowanie konkursowe podlega protokołowaniu, którego dokonuje 4-osobowy zespół powołany do jego przeprowadzenia. Podaje on informacje o miejscu i terminie oraz wynikach kolejnych etapów postępowania<sup>539</sup>.

Pierwszym etapem właściwego konkursu jest test wiedzy, który obejmuje wybrane zagadnienia z zakresu organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym Krajowej Administracji Skarbowej, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz aktualnych zagadnień społeczno-gospodarczych<sup>540</sup>. Do testu sprawności fizycznej, będącym drugim etapem konkursu, dopuszczani są kandydaci, którzy z testu wiedzy uzyskali co najmniej 24 punkty. Na jedno wolne stanowisko służbowe kwalifikuje się pięciu kandydatów, którzy uzyskali z testu wiedzy kolejno największą liczbę punktów (§ 10 rozporządzenia KAS)<sup>541</sup>. Rozwiązanie to pozwala na wyłonienie najlepiej przygotowanych merytorycznie kandydatów i eliminuje jakąkolwiek uznaniowość w tym zakresie.

Kandydaci, którzy z testu sprawności fizycznej uzyskali co najmniej po 3 punkty z każdego ćwiczenia<sup>542</sup>, przystępują do testu psychologicznego (§ 11 ust. 4 rozporządzenia KAS). Pozytywny wynik testu pozwala przystąpić kandydatowi do czwartego testu – kompetencyjnego<sup>543</sup>. Kandydat, który z testu kompetencyjnego uzyskał wynik pozytywny, przystępuje do rozmowy kwalifikacyjnej (§ 14 rozporządzenia KAS).

---

<sup>539</sup> Informacja o zakwalifikowaniu kandydata do testu wiedzy zawiera imię i nazwisko kandydata. Informacje o wynikach pozostałych etapów postępowania opatrzone są wyłącznie numerem ewidencyjnym kandydata (§ 6 rozporządzenia KAS).

<sup>540</sup> Test wiedzy trwa 40 minut i zawiera 40 pytań. Na każde pytanie testowe możliwa jest tylko jedna poprawna odpowiedź, za którą otrzymuje się 1 punkt. W przypadku braku odpowiedzi lub niepoprawnej odpowiedzi otrzymuje się 0 punktów.

<sup>541</sup> W przypadku gdy piąty i kolejny kandydat uzyska taką samą liczbę punktów z testu wiedzy, do testu sprawności fizycznej przystępują wszyscy kandydaci, którzy uzyskali tę lub większą liczbę punktów z testu wiedzy.

<sup>542</sup> Załącznik Nr 2 do rozporządzenia KAS określa zakres testu sprawności fizycznej dla kandydatów do Służby Celno-Skarbowej oraz sposób oceny jego wyników. Kandydaci, zarówno kobiety jak i mężczyźni, wykonują następujące ćwiczenia: uginanie ramion w podporze leżąc przodem, skłony tułowia w przód z leżenia tyłem w ciągu 30 sek. oraz bieg.

<sup>543</sup> Załącznik nr 3 do rozporządzenia KAS zawiera wykaz kompetencji kandydata niezbędnych do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, którymi są: gotowość do uczenia się, orientacja na klienta, orientacja na osiągnięcie celów organizacji, odpowiedzialność, etyka zawodowa, gotowość do zmian.



Rozmowę kwalifikacyjną przeprowadza 4-osobowy zespół powołany do przeprowadzenia danego postępowania kwalifikacyjnego. Z rozmowy kwalifikacyjnej zespół wystawia ocenę<sup>544</sup>.

Zespół sporządza i przedstawia kierownikowi jednostki organizacyjnej listę kandydatów na stanowiska służbowe w określonej kategorii stanowisk służbowych, którzy uzyskali z rozmowy kwalifikacyjnej co najmniej 4,5 punktu, wraz z wynikami poszczególnych etapów postępowania oraz informacją o posiadaniu kwalifikacji dodatkowych, jeżeli zostały podane w informacji o naborze (§ 15 ust. 7 rozporządzenia KAS).

Kierownik jednostki organizacyjnej wybiera kandydata, uwzględniając jego kwalifikacje oraz aktualnie wolne etaty i potrzeby kadrowe jednostki organizacyjnej, do której jest prowadzone postępowanie. Uprawnienie kierownika do wyboru kandydata ma charakter dyskrecyjny i nie jest obwarowane obowiązkiem wyboru kandydata, który w toku postępowania konkursowego uzyskał najwyższą ilość punktów z testu wiedzy, testu sprawności fizycznej i rozmowy kwalifikacyjnej przed zespołem<sup>545</sup>.

Ustawodawca wprowadził antykorupcyjną zasadę, zgodnie z którą informacje o wyniku postępowania kwalifikacyjnego stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o postępowaniu kwalifikacyjnym. Upowszechnienie informacji o wynikach naboru pozwala zainteresowanym kandydatom do Służby Celno-Skarbowej oraz opinii publicznej poznać tożsamość przyjętych kandydatów, a tym samym zweryfikować, czy postępowanie rekrutacyjne zostało przeprowadzone bezstronnie, na zasadach konkurencyjności, w sposób wolny od powiązań rodzinnych czy faworyzmu (art. 153 ust. 5 u.k.a.s.). Wyjątkiem od powyższej zasady jest enumeratywne wyliczenie przypadków, kiedy informacje o wyniku postępowania kwalifikacyjnego kandydatów do służby w Służbie Celno-Skarbowej nie podlegają upowszechnianiu i udostępnianiu<sup>546</sup>.

---

<sup>544</sup> Przy wystawianiu oceny z rozmowy kwalifikacyjnej uwzględnia się: umiejętność komunikowania się; motywację do podjęcia służby w Służbie Celno-Skarbowej; umiejętność funkcjonowania w warunkach stresu i pod presją czasu.

Ocena kandydata sporządzana jest przez każdego z członków zespołu oraz osobę osoby posiadającą tytuł zawodowy magistra na kierunku studiów związanym z kształceniem w zakresie psychologii. Za każde kryterium może być przyznane od 1 do 3 punktów, gdzie 1 punkt oznacza niski poziom spełniania kryterium, 2 punkty oznaczają średni poziom spełniania kryterium, 3 punkty oznaczają wysoki poziom spełniania kryterium (§ 15 rozporządzenia KAS).

<sup>545</sup> Niepunktowanymi etapami konkursu są test psychologiczny i test kompetencyjny. Pozytywny wynik obu testów pozwala na dalsze uczestnictwo kandydata w konkursie i przystąpienie do rozmowy kwalifikacyjnej. Punktowanymi etapami konkursu są test wiedzy, test sprawności fizycznej i rozmowa kwalifikacyjna. Wynik uzyskany w tych etapach powinien posłużyć do sporządzenia przez zespół listy rankingowej, gdzie kandydaci z kolejno najwyższą liczbą punktów powinni być wybierani na stanowiska objęte konkursem przez kierownika jednostki KAS prowadzącej nabór.

<sup>546</sup> Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy postępowanie rekrutacyjne odbyło się w komórkach, w których są wykonywane czynności określone w art. 113-117, art. 118 ust. 1-17, art. 119 ust. 1-10, art. 120 ust. 1-6, art. 122-126, art. 127 ust. 1-5, art. 128 ust. 1, art. 131 ust. 1, 2 i 5 i art. 133 (art. 153 ust. 5 u.k.a.s.).

### **3.4.2. Opiniowanie i ocenianie służbowe – akty normatywne je ustanawiające, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.4.2.1. Ustawa o pracownikach samorządowych**

Ocenie okresowej została poddana również praca funkcjonariuszy publicznych będących pracownikami samorządu, zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym (art. 27 ust. 1 u.p.s.). „Ocnom nie podlegają więc doradcy i asystenci oraz pracownicy na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy ocen okresowych nie przeprowadza się również w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i wyboru, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Są to m.in.: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi; starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi; wójt (burmistrz, prezydent miasta) czy też zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa”<sup>547</sup>.

Za zasadnością dokonywania oceny okresowej pracowników samorządowych, poza koniecznością sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi, przemawia również fakt, że coraz częściej dochodzi do niepożądanych interakcji między sektorem prywatnym a publicznym, które mają charakter korupcyjny. Mowa tu chociażby o przepukstwie, sprzedajności osoby pełniącej funkcję publiczną, płatnej protekcji czy też nadużyciu uprawnień.

Oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy (art. 27 ust. 2 u.p.s.). Bezpośrednim przełożonym jest kierownik komórki organizacyjnej wchodzącej w skład danej jednostki organizacyjnej (urzędu, wydziału, biura) – dla pracowników tych komórek. Natomiast dla kierowników poszczególnych komórek, a także pracowników nie-wchodzących formalnie do żadnej z wewnętrznych komórek danej jednostki – kierownik danej jednostki, np. wójt, starosta, marszałek<sup>548</sup>. Nadmienić należy w tym miejscu, że każdorazowo źródłem informacji o osobie uprawnionej do przeprowadzenia opiniowania służbowego będzie regulamin organizacyjny danej jednostki zawierający informacje o jej uhierarchizowanej strukturze organizacyjnej.

Zgodnie z brzmieniem art. 27 ust. 3 u.p.s. ewaluacja dotyczy dwóch płaszczyzn postępowania pracownika samorządowego: wywiązywania się przez niego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku oraz z obowiązków

---

<sup>547</sup> M. Rycak, Komentarz do art. 27, teza nr 2, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *op. cit.*

<sup>548</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz do art. 27, teza nr 10, el./LEX.

określonych w ustawie w art. 24<sup>549</sup> i art. 25<sup>550</sup> ust. 1 u.p.s. Ustawodawca nie wskazał jednak, według jakich szczegółowych kryteriów powinna być sporządzana ani jaka powinna być skala ocen. Analiza brzmienia art. 27 u.p.s. pozwala jedynie na stwierdzenie, że ocena może mieć charakter pozytywny lub negatywny<sup>551</sup>.

Kompetencja do określenia w drodze zarządzenia sposobu dokonywania ocen okresowych, okresów, za które sporządzana jest ocena, kryteriów, na podstawie których ocena jest dokonywana, oraz skali ocen spoczywa na kierowniku urzędu lub biura jednostki samorządowej (art. 28 u.p.s.). Zaproponowane rozwiązanie pozwala w sposób elastyczny dostosowywać kryteria do zmieniających się warunków pracy w danej jednostce samorządowej oraz do zmian w przepisach prawa. Zarządzenie kierownika powinno w sposób obowiązkowy respektować zasady dotyczące częstotliwości i przesłanek dokonywania oceny okresowej, przy czym mogą zostać w nim zawarte rozwiązania uwzględniające specyfikę funkcjonowania danej jednostki. Akt prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 28 u.p.s., powinien zawierać również skalę ocen i podstawy dokonywanej oceny.

Z uwagi na fakt, że jednym z kryteriów oceny jest przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa (art. 24 pkt 1 u.p.s.), a ocena ta dokonywana jest, nawet przy przyjęciu dwuletnich okresów maksymalnych jej przeprowadzania, w sposób częsty i regularny, rozwiązanie to stanowi materialnoprawny środek zapobiegania korupcji. Nieuchronność weryfikacji pracy danego funkcjonariusza samorządowego wpływa na przeświadczenie o możliwości łatwego wykrycia zachowań korupcyjnych, co determinuje decyzję o nieopłacalności podejmowania ewentualnych zachowań korupcyjnych. Ponadto oceny okresowe uwzględniające specyfikę pracy w danej jednostce sprawiają, że weryfikacją objęte są sfery działania szczególnie narażone na możliwość powstania korupcji, przez co łatwiej jest nie tylko zapobiegać jej wystąpieniu, ale również wykrywać tę patologię życia publicznego.

<sup>549</sup> Art. 24 u.p.s. wymienia podstawowe i szczegółowe obowiązki pracownika samorządowego.

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Z kolei do szczegółowych obowiązków pracownika samorządowego należy: przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej; zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim; stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

<sup>550</sup> Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego (art. 25 ust. 1 u.p.s.).

<sup>551</sup> W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny. Uzyskanie ponownej negatywnej oceny skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

### 3.4.2.2. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej

#### 1. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych

Funkcjonariusze publiczni zatrudnieni w urzędach państwowych podlegają okresowym ocenom kwalifikacyjnym, przy czym ocena ta obejmuje wyłącznie urzędników państwowych mianowanych<sup>552</sup> (art. 20 ust. 1 u.p.u.p.).

Oceny, co do zasady, dokonuje kierownik urzędu, w którym urzędnik jest zatrudniony, biorąc pod uwagę opinię bezpośredniego przełożonego i zakładowej organizacji związkowej. Jednakże, do dokonania oceny okresowej kierownik urzędu może powołać również komisję (art. 20 ust. 2 u.p.u.p.). „Okresowe oceny kwalifikacyjne są jednym z istotnych narzędzi mających na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu funkcjonowania administracji państwowej. Są one nie tylko instrumentem, który służy planowaniu zatrudnienia i rozmieszczenia pracowników w strukturze organizacyjnej pracodawcy, ale również wpływają na efektywność pracy oraz są ważnym środkiem motywującym i mobilizującym urzędników do podnoszenia kwalifikacji i doskonalenia zawodowego”<sup>553</sup>. Ponadto systematyczna i regularna ocena urzędników państwowych pozwala na zweryfikowanie jakości i sposobu wykonywanej przez nich pracy pod kątem zagrożenia korupcją oraz wczesnego wykrycia potencjalnego konfliktu interesów<sup>554</sup>.

Dokonywana przez kierownika urzędu ocena na piśmie powinna zostać poprzedzona uzyskaniem opinii bezpośredniego przełożonego urzędnika oraz zakładowej organizacji związkowej do której on należy. Kierownik winien z ww. opiniami zapoznać się, przy czym nie mają one dla niego charakteru wiążącego.

Szczegółowe zasady i tryb postępowania przy dokonywaniu ocen urzędników państwowych mianowanych, w drodze delegacji ustawowej wyrażonej w art. 20 ust. 4

---

<sup>552</sup> Oznacza to, iż obowiązkową oceną okresową nie zostali objęci ci pracownicy administracji rządowej, którzy wykonują swoje zadania na podstawie umowy o pracę, a którzy stanowią w urzędach zdecydowaną większość. W stosunku do tej grupy funkcjonariuszy publicznych ocena okresowa może zostać przeprowadzona według procedury oceny sformułowanej w akcie wewnętrznym wydanym przez kierownika urzędu, przy czym nie ma ona charakteru obligatoryjnego.

<sup>553</sup> E. Plesnarowicz-Durska, *op. cit.*, komentarz do art. 20, teza nr 1.

<sup>554</sup> Ocenie okresowej, jak stanowi wprost art. 20 ust. 1 u.p.u.p., podlegają wyłącznie mianowani urzędnicy państwowi. Ten antykorupcyjny mechanizm nie znajdzie zastosowania wobec funkcjonariuszy administracji publicznej będących piastunami monokratycznych organów administracji rządowej, którzy jednocześnie są pracownikami urzędów państwowych, którymi z reguły kierują. Są oni uznawani bowiem za pracowników urzędu zatrudnionych na podstawie powołania (E. Ura, *Pojęcie „urzędnik państwowy” i „pracownik samorządowy”*, „Studia Iuridica” 1996, Nr 32, s. 241-249, teza nr 3, el./LEX). Funkcjonariusze ci ponoszą z zasady odpowiedzialność polityczną za swoje działania, przez co ich działania podlegają ciągłej weryfikacji przez organ powołujący. „Cechą charakterystyczną stosunku pracy z powołania jest brak ochrony jego trwałości, wyrażający się tym, że organ powołujący może w każdej chwili, bez podania przyczyny, odwołać pracownika powołanego z zajmowanego stanowiska. Celem nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania jest stworzenie organowi powołującemu swobody w doborze osób, którym powierza się na ogół stanowiska kierownicze” (<http://kadry.infor.pl/kodeks-pracy/stosunek-pracy/225585,Czym-jest-stosunek-pracy-na-podstawie-powolania-art-68.html>, dostęp: 11.03.2018).

u.p.u.p., zostały uregulowane w rozporządzeniu w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych<sup>555</sup>. Akt wykonawczy do ustawy w zakresie dokonywania ocen okresowych mianowanych urzędników państwowych stanowi, iż ocen kwalifikacyjnych dokonuje się co 2 lata, z tym że w razie negatywnej oceny urzędnik państwowy może być poddany następnej ocenie po upływie 3 miesięcy, nie później jednak niż 6 miesięcy (§ 11 ust. 2 ww. rozporządzenia). Jednocześnie oceny kwalifikacyjne sporządza się w końcu roku kalendarzowego. Stosunkowo regularne i częste dokonywanie oceny pozwala na cykliczną kontrolę pracy urzędnika, która jest możliwa do skrupulatnego przeprowadzenia, albowiem między dwiema następującymi po sobie kontrolami nie upłynęło dużo czasu.

Jednym z celów oceny jest wyeliminowanie tych urzędników, którzy na wyższe stanowisko nie nadają się lub z którymi stosunek pracy powinien zostać rozwiązany ze względu na nieprzydatność. W kontekście rozpatrywania tej regulacji pod kątem materialnoprawnych mechanizmów prewencji korupcji można stwierdzić, że współcześnie, rozporządzenie obowiązuje już bowiem 25 lat w zmienionych realiach społecznych, pod pojęciem nienadawania się do służby należy rozumieć również te aspekty, które sprawiają, że praca urzędnika wykonywana jest nierzetelnie, w sytuacji konfliktu interesów, bądź sposób jej wykonywania lub rezultat pozwala uznać, że w przyszłości funkcjonariusz może uwikłać się w zachowania korupcyjne. Ocenie okresowej podlegają bowiem m.in. przestrzeganie zasad praworządności, prawidłowość, dokładność i terminowość wykonywania obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku oraz umiejętność umacniania zaufania do organów państwowych i autorytetu urzędu.

Ocena może mieć charakter negatywny lub pozytywny. „Wynik oceny jest sprawą bardzo doniosłej wagi dla bytu stosunku pracy urzędnika mianowanego. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.p.u.p. otrzymanie przez urzędnika ponownej ujemnej oceny kwalifikacyjnej może stać się podstawą wypowiedzenia stosunku pracy. Z kolei ocena pozytywna, z której wynika, że urzędnik wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, w myśl art. 20 ust. 2 powinna stać się podstawą awansu urzędnika do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko”<sup>556</sup>.

## 2. Ustawa o służbie cywilnej

Artykuł 37 i 38 u.s.c. regulują zagadnienie dotyczącej pierwszej oceny pracownika służby cywilnej. Powyższe regulacje skierowane są do osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę zawieranej na czas określony wynoszący 12 miesięcy (art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 3 u.s.c.) oraz do osób zatrudnionych

<sup>555</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz. U. z 1982 r., poz. 258).

<sup>556</sup> A. Dubowik, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz do art. 20*, [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2005, el./LEX.

w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej. Ocena ta ma charakter obligatoryjny i jest dokonywana nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego (art. 38 ust. 1 u.s.c.), przy czym zauważyć należy, że w przypadku pracowników zatrudnionych na zastępstwo uzyskuje ona obligatoryjny charakter wówczas, gdy o jej przeprowadzeniu zdecydował bezpośredni przełożony<sup>557</sup>. Pierwszej oceny pracownika służby cywilnej dokonuje jego bezpośredni przełożony, biorąc pod uwagę postawę pracownika, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań, wynik egzaminu ze służby przygotowawczej oraz sporządzone przez ocenianego pracownika sprawozdanie dotyczące zadań realizowanych przez niego w trakcie przepracowanego okresu (art. 38 ust. 2 u.s.c.). Głównym „celem tej oceny jest przede wszystkim ustalenie stopnia przydatności pracownika do dalszej pracy w służbie cywilnej, a w konsekwencji podjęcie racjonalnej decyzji w sprawie dalszego zatrudnienia danego pracownika (wypowiedzenia umowy, zakończenia zatrudnienia wraz z upływem czasu, na jaki umowę zawarto, zaproponowanie nowej umowy o pracę)”<sup>558</sup>. Przyznanie pozytywnej oceny skutkuje bowiem złożeniem przez osobę kierującą komórką organizacyjną zatrudniającą danego pracownika wniosku do dyrektora generalnego urzędu o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony<sup>559</sup>. Ocena negatywna zaś skutkuje złożeniem wniosku o niezawieranie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony albo o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony (art. 38 ust. 3 u.s.c.).

Wobec wpływu pierwszej oceny na dalszą karierę pracownika służby cywilnej w ramach tej struktur zostały określone szczegółowe warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej<sup>560</sup>. Jednym z zasadniczych elementów oceny

<sup>557</sup> Ustawodawca nie wskazał żadnych okoliczności, którymi powinien kierować się bezpośredni przełożony pracownika zatrudnionego na zastępstwo, podejmując decyzję o przeprowadzeniu oceny służbowej. Zauważyć jednak należy, że dokonanie pierwszej oceny służbowej, w myśl art. 38 ust. 3 u.s.c. i przyznanie oceny pozytywnej jest przesłanką niezbędną do tego, aby dany pracownik służby cywilnej, zatrudniony na umowę o pracę na czas określony, mógł kontynuować zatrudnienie w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Tym samym stwierdzić należy, że ocenie służbowej podlegać będą ci pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy na zastępstwo, z którymi bezpośredni przełożony i osoba kierująca komórką organizacyjną wiążą plany dalszego zatrudnienia w służbie cywilnej.

<sup>558</sup> J. Stelina, *Komentarz do art. 37 ustawy o służbie cywilnej*, teza nr 1, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*.

<sup>559</sup> Uzyskanie pozytywnej oceny nie stanowi przesłanki bezwzględnej nawiązania z pracownikiem służby cywilnej umowy o pracę na czas nieokreślony. Jednakże „odmowa nawiązania stosunku pracy na czas nieokreślony z pracownikiem, który uzyskał pozytywną pierwszą ocenę, powinna następować wyjątkowo i muszą za nią przemawiać istotne powody. Mogą to być okoliczności dotyczące urzędu (planowana reorganizacja, likwidacja stanowiska itp.) bądź pracownika, jak np. naganne wykonywanie obowiązków ujawnione już po dokonaniu oceny” (*vide*: A. Dubowik, *Podstawy nawiązania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej*, PiZS 2010, Nr 1, s. 22-30, teza nr 1, el./LEX).

<sup>560</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1144).

pracownika jest rzetelność wykonywanych przez niego zadań. Pod pojęciem rzetelności należy rozumieć, zgodnie z opisem elementów oceny, m.in. wykonywanie zadań zgodnie z obowiązującymi standardami (przepisami, zasadami, procedurami) oraz dbałość o jakość rezultatów. Uznać należy, że ten element oceny stanowi mechanizm antykorupcyjny pozwalający zbadać, w czasie nie krótszym niż 8 miesięcy pracownik nie dopuścił się działań o podłożu korupcyjnym bądź nie działał w ramach konfliktu interesów, który w przypadku dalszego zatrudnienia mógłby przerodzić się w korupcję. Z uwagi na krótki odcinek czasu podlegający ocenie bezpośredni przełożony pracownika ma realną możliwość wykrycia potencjalnych sytuacji o charakterze korupcyjnym lub wczesnego wykrycia tych zachowań.

Urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlegają ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego (art. 81 ust. 1 i 4 u.s.c.), dokonywanej co 24 miesiące<sup>561</sup>. Jej przedmiotem jest wykonywanie obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy (art. 81 ust. 3 u.s.c.).

Ocena okresowa służy kontroli jakości wykonywania pracy w administracji publicznej, zarówno pod względem prawnym, merytorycznym a także etycznym. Częstotliwość jej przeprowadzania, co 24 miesiące, podyktowana jest koniecznością weryfikacji jakości pracy pracownika i urzędnika służby cywilnej. „W założeniu ustawodawcy rytm dwuletni jest wystarczający, aby zweryfikować przydatność pracownika, jednocześnie nie stanowi nadmiernej uciążliwości (tak dla urzędu, jak i dla samego ocenianego). Należy podkreślić, że w przypadku członków korpusu służby cywilnej podmiotom oceniającym nie pozostawia się swobody co do częstotliwości oceny”<sup>562</sup>. Ocena ta dokonywana jest wyłącznie przez bezpośredniego przełożonego na piśmie, z pominięciem kierownika jednostki, a zatem inaczej niż ma to miejsce w przypadku pierwszej oceny. „Oceny pracownicze stanowią istotny element zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Są mechanizmem oceny wykonywania powierzonych obowiązków, wyznaczania kierunków rozwoju zawodowego oraz elementem motywacyjnym”<sup>563</sup>. Ustawodawca, inaczej niż w przypadku pierwszej oceny, nie wprowadził szczegółowych regulacji dotyczących wykonywania oceny okresowej. Jednocześnie zaznaczyć należy, że w przypadku uzyskania oceny

---

<sup>561</sup> Okres przeprowadzenia oceny ulega skróceniu w przypadku zmiany stanowiska pracy przez urzędnika lub pracownika służby cywilnej zatrudnionego na czas nieokreślony. Regułę tę ustanawia art. 81 ust. 6 u.s.c., zgodnie z którym ocena okresowa jest sporządzana w razie zmiany stanowiska pracy, wiążącej się z istotną zmianą zakresu obowiązków, jeżeli od dnia sporządzenia ostatniej oceny okresowej upłynęło więcej niż 6 miesięcy. W przypadku osób ocenianych po raz pierwszy ocenę sporządza się, jeżeli okres podlegający ocenie jest dłuższy niż 6 miesięcy.

<sup>562</sup> Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 81 ustawy o służbie cywilnej*, teza nr 9, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

<sup>563</sup> P. Zuzankiewicz, *Komentarz do art. 81*, teza nr 1, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*

negatywnej oceniany podlega ponownej ocenie po upływie 6 miesięcy od dnia zapoznania się z oceną (art. 81 ust. 9 u.s.c.). Ewaluacja ta ma dotyczyć wyłącznie wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy, co zostało szczegółowo dookreślone w rozporządzeniu w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej<sup>564</sup>. Okresowej ocenie podlegają w szczególności osoby zatrudnione na stanowisku kierownika urzędu, które jest stanowiskiem pracy w służbie cywilnej, na stanowisku, na którym praca polega na bezpośrednim kierowaniu pracownikami, przy czym nie jest to stanowisko kierownika urzędu, oraz osoby zatrudnione na pozostałych stanowiskach. Jedynie wobec tej trzeciej kategorii funkcjonariuszy publicznych pełniących funkcje w ramach służby cywilnej jako obowiązkowe kryterium zostało wskazane kryterium rzetelności, przez którą należy rozumieć wykonywanie zadań zgodnie z obowiązującymi standardami (przepisami, zasadami, procedurami) oraz dbałość o jakość rezultatów i dotrzymywanie zobowiązań (realizacja zadań) w wyznaczonym czasie. Kryterium rzetelności w stosunku do urzędników służby cywilnej sprawujących funkcje kierowników urzędów czy uposażonych w kompetencje do zarządzania pracownikami stanowi kryterium dodatkowe, które może zostać wybrane z wykazu kryteriów oceny, o ile jest to uzasadnione charakterem obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego.

Przyjmując jednakowoż, że jednym z kryteriów oceny okresowej jest rzetelne i bezstronne wykonywanie powierzonych zadań, uznać należy, że ten element oceny ma znaczenie profilaktyczne dla powstania zachowań korupcyjnych.

### **3. Ustawa o krajowej administracji skarbowej**

W okresie służby przygotowawczej funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej podlegają opiniowaniu okresowemu, nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Opinię wydaje bezpośredni przełożony w porozumieniu z opiekunem funkcjonariusza<sup>565</sup> (art. 156 ust. 1 u.k.a.s.). Zgodnie z art. 154 ust. 3 u.k.a.s. służba przygotowawcza trwa 2 lata. Oznacza to, że aplikant służby przygotowawczej<sup>566</sup> w trakcie trwania tej służby podlega opiniowaniu co najmniej czterokrotnie, przy czym liczba ta może być większa. Ustawodawca nie wprowadził ograniczeń dotyczących liczby przeprowadzanych opinii, a ustanowił jedynie ich minimalny zakres do czterech, co wynika z literalnego brzmienia przepisu.

Opinia okresowa może zostać wydana po raz pierwszy po 3 miesiącach służby funkcjonariusza. Bezpośredni przełożony, podczas rozmowy, w obecności opiekuna

---

<sup>564</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 470).

<sup>565</sup> W okresie służby przygotowawczej funkcjonariuszowi wyznacza się opiekuna spośród funkcjonariuszy (art. 154 ust. 3 u.k.a.s.).

<sup>566</sup> Art. 154 ust. 2 u.k.a.s. stanowi, że osoba mianowana funkcjonariuszem służby przygotowawczej otrzymuje stopień służbowy aplikanta.



zapoznaje funkcjonariusza z opinią okresową i wręcza mu jej egzemplarz<sup>567</sup>. Ani ustawa, ani rozporządzenie w sprawie służby przygotowawczej nie precyzują, jakie kryteria oceny są brane pod uwagę przy opiniowaniu. W trakcie służby przygotowawczej funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej zobligowany jest w ramach szkolenia wstępnego trwającego 6 miesięcy zapoznać się m.in. z zadaniami wykonywanymi na stanowisku służbowym funkcjonariusza oraz podstawami etyki zawodowej (§ 4 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej). Z kolei w ramach zasadniczego kursu zawodowego funkcjonariusz jest zapoznawany z przepisami, których znajomość jest niezbędna do samodzielnego pełnienia służby, w tym z przepisami prawa karnego (§ 4 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej). Na tej podstawie można wnioskować, że opiniowanie w trakcie służby przygotowawczej dotyczy prawidłowego realizowania stawianych mu w jej trakcie zadań. Skoro funkcjonariusz zobowiązany jest do zapoznania się z zasadami etycznymi służby i przepisami karnymi, w tym tymi o charakterze korupcyjnym, opiniowanie służbowe powinno mieć na celu zweryfikowanie jego postawy w zakresie promowania uczciwości, bezstronności, rzetelnego wykonywania obowiązków, które to cechy nie sprzyjają tolerowaniu zachowań korupcyjnych.

Opinia, choć to nie wynika wprost z przepisów, może mieć charakter pozytywny lub negatywny. Od decyzji negatywnej funkcjonariuszowi przysługuje odwołanie w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z opinią, które może wnieść do kierownika jednostki organizacyjnej (art. 156 ust. 2 u.k.a.s.). W przypadku uwzględnienia odwołania przez bezpośredniego przełożonego funkcjonariusza w całości wydaje on, w porozumieniu z opiekunem funkcjonariusza, nową opinią okresową. W przypadku nieuwzględnienia odwołania jest ono przesyłane, w terminie 7 dni od dnia otrzymania, do kierownika jednostki organizacyjnej, wraz z wydaną opinią okresową i dokumentacją przebiegu służby przygotowawczej oraz stanowiskiem w sprawie bezpośredniego przełożonego funkcjonariusza, który zobligowany jest je rozpatrzyć w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania (§ 25 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej)<sup>568</sup>.

Funkcjonariusz służby stałej<sup>569</sup> Służby Celno-Skarbowej podlega ocenie okresowej dokonywanej przez kierownika jednostki organizacyjnej, tj. urzędu celno-skarbowego raz

---

<sup>567</sup> § 23 i 24 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1396, dalej: rozporządzenie w sprawie służby przygotowawczej.

<sup>568</sup> Kierownik jednostki organizacyjnej, po zapoznaniu się z całością sprawy, utrzymuje w mocy zaskarżoną opinią okresową albo uchyla zaskarżoną opinią okresową w całości i poleca wydanie nowej opinii okresowej, wskazując, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy jej wydawaniu, albo uchyla zaskarżoną opinią okresową w całości i wydaje nową opinią okresową, jeżeli dotyczy ona pracownika bezpośredniego jemu podległego.

<sup>569</sup> Art. 157 u.k.a.s. kształtuje warunki, jakie musi spełnić aplikant służby przygotowawczej, aby zostać mianowany do służby stałej. Po zakończeniu służby przygotowawczej, z zastrzeżeniem art. 155 ust. 2 pkt 1, i po spełnieniu warunków określonych w art. 155 ust. 1 oraz po uzyskaniu opinii okresowej stwierdzającej

na 2 lata. Ustawodawca, na gruncie art. 206 ust. 1 u.k.a.s., zdecydował się na wprowadzenie jednego, sztywnego terminu przeprowadzania weryfikacji wykonywanej pracy, nadając tej kontroli charakter obligatoryjny. Z literalnego brzmienia przepisu wyłania się zatem obowiązek przeprowadzenia jednej oceny okresowej w przedziale dwóch następujących po sobie lat. Oznacza to, iż przeprowadzana przez kierownika urzędu celno-skarbowego kolejna kontrola nie powinna odbyć się wcześniej niż po upływie 2 lat od wykonania poprzedniej kontroli, przy czym nie później niż po upływie analogicznego okresu od daty dokonania poprzedniej kontroli. Poruszając się w tak zakreślonych ramach czasowych, można stwierdzić, że maksymalny łączny okres między dwiema następującymi po sobie obligatoryjnymi kontrolami może wynieść nawet 4 lata (zakładając, że pierwsza kontrola odbywa się na początku okresu kontrolnego, a druga na końcu możliwego do przeprowadzenia kontroli terminu), co w kontekście postrzegania oceny okresowej funkcjonariusza jako narzędzia zapobiegania korupcji, należy ocenić negatywnie.

Ocenę okresową funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej sporządza się, biorąc pod uwagę następujące kryteria:

- 1) realizację zadań na stanowisku służbowym wynikających z karty zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariusza, przy uwzględnieniu:
  - a) terminowości,
  - b) jakości,
  - c) efektywności;
- 2) posiadane kompetencje<sup>570</sup>.

---

przydatność do służby w Służbie Celno-Skarbowej funkcjonariusz zostaje mianowany do służby stałej. Konstrukcja tego artykułu jest niekompatybilna z brzmieniem art. 156 ust. 1 u.k.a.s. Aplikant Służby Celno-Skarbowej w okresie przygotowawczym podlega bowiem okresowemu opiniowaniu, przy czym proces ten w trakcie trwania aplikacji musi być przeprowadzony co najmniej czterokrotnie. Ustawodawca w drodze dalszych przepisów ustawy nie określa, czy każda z ocen okresowych powinna być pozytywna, aby aplikant, po spełnieniu warunków z art. 157 u.k.a.s., został mianowanym funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej. Przeciwnie, wydaje się, że w art. 157 u.k.a.s. został wprowadzony kolejny rodzaj oceny okresowej, tj. opinia okresowa stwierdzająca przydatność do służby. Użycie liczby pojedynczej odnośnie do tego rodzaju opinii, posługując się wykładnią literalną przepisu, nakazuje uważać, że nie jest w tym przepisie mowa o ocenach okresowych, o których mowa w art. 156 ust. 1 u.k.a.s. Jednocześnie należy zauważyć, że w art. 157 u.k.a.s. ustawodawca nie wprowadził uregulowań odnośnie do terminu wydania tej opinii ani osoby, która miałaby przeprowadzić ewaluację aplikanta. Należy zatem stwierdzić, że opinia okresowa, o której mowa w art. 156 ust. 1 u.k.a.s. to, mimo różnic terminologicznych, opinia okresowa stwierdzająca przydatność do służby w Służbie Celno-Skarbowej. Przepis art. 157 u.k.a.s. nie przesądza jednoznacznie, czy wszystkie opinie okresowe wydane w stosunku do aplikanta powinny być pozytywne. Z literalnego brzmienia przepisu wynikałoby, że wystarczające byłoby uzyskanie tylko jednej pozytywnej opinii. Jednakże z uwagi na rangę Służby Celno-Skarbowej i status jej funkcjonariuszy, którzy posiadają przymiot funkcjonariuszy publicznych, należy uznać, że wszystkie opinie okresowe powinny być pozytywne i stwierdzać przydatność do służby aplikanta.

<sup>570</sup> § 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 462), dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych.

Wśród kompetencji branych pod uwagę przy ocenie okresowej są te, których posiadanie, nabycie i rozwijanie ma walor antykorupcyjny. Są to, m.in.:

- 1) etyczne zachowanie funkcjonariusza w służbie i poza służbą, które w szczególności charakteryzuje się uczciwością, bezstronnością, praworządnością, bezinteresownością. Kompetencja ta określa poczucie związku funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej z Krajową Administracją Skarbową jako organizacją i jej zadaniami, przejawia się w postępowaniu zgodnym z zasadami etyki zawodowej nawet w trudnych czy ryzykownych sytuacjach oraz w podejmowaniu działań na rzecz budowania pozytywnego wizerunku służby,
- 2) odpowiedzialność, pod pojęciem której należy rozumieć rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych, dbałość o to, by decyzje i działania były zgodne z istniejącym prawem, polityką, procedurami i służyły ochronie interesów państwa i społeczeństwa. Odpowiedzialność przejawia się w gotowości do ponoszenia konsekwencji własnych wyborów i zachowań,
- 3) skrupulatność – oznacza koncentrację na dokładności i jakości wykonywanych zadań. Przejawia się w wykonywaniu zadań systematycznie, rzetelnie, zgodnie z oczekiwaniami oraz w gotowości do podejmowania długotrwałego wysiłku,
- 4) odwaga, która przejawia się w stanowczym i konsekwentnym działaniu, odpowiedzialności za podejmowane decyzje, nieuleganie presji<sup>571</sup>.

Funkcjonariusz celno-skarbowy na skutek przeprowadzonej ewaluacji poprawności wykonywania przez niego zadań może otrzymać ocenę pozytywną bądź negatywną. W przypadku otrzymania oceny negatywnej, w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z oceną funkcjonariusz może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 206 ust. 3 u.k.a.s.)<sup>572</sup>.

W przypadku otrzymania negatywnej oceny okresowej kierownik właściwej dla funkcjonariusza jednostki organizacyjnej jest zobligowany do przeprowadzenia dodatkowej oceny po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia funkcjonariuszowi pierwszej oceny.

Jednocześnie, niezależnie od oceny okresowej dokonywanej przez kierownika jednostki organizacyjnej, bezpośredni przełożony może wydawać opinię służbową dotyczącą przebiegu służby funkcjonariusza (art. 206 ust. 2 u.k.a.s.). Opinię służbową sporządza bezpośredni przełożony funkcjonariusza na wniosek kierownika jednostki

---

<sup>571</sup> Załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ocen okresowych zawierający wykaz kompetencji branych pod uwagę przy sporządzeniu oceny okresowej funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej.

<sup>572</sup> Po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy kierownik jednostki organizacyjnej utrzymuje w mocy ocenę okresową albo uchyla ocenę okresową i wydaje nową. Rozstrzygnięcie w tym zakresie kierownik jednostki organizacyjnej jest obowiązany wydać w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (§ 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych).

organizacyjnej albo funkcjonariusza lub w przypadku zakończenia pełnienia służby przez funkcjonariusza w komórce organizacyjnej bądź zakończenia okresu przeniesienia czasowego funkcjonariusza trwającego dłużej niż 3 miesiące. Opinię służbową sporządza się wyłącznie o kryteria terminowości, jakości i efektywności wykonywania powierzonych zadań (§ 12 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych).

Ocenie okresowej ani opiniowaniu służbowemu nie podlegają Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz jego Zastępca (art. 206 ust. 5 u.k.a.s.).

### **3.4.2.3. Ustawy regulujące status funkcjonariuszy służb mundurowych**

#### **1. Ustawa o Policji**

Policjant, zgodnie z dyspozycją art. 35 u.p., podlega opiniowaniu służbowemu. Szczegółowe zasady dotyczące opiniowania określa rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego policjantów<sup>573</sup>. Ewaluacja policjanta przeprowadzana jest nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy w służbie kandydackiej, przygotowawczej i kontraktowej oraz nie później niż na 30 dni przed mianowaniem policjanta na stałe, jeżeli od ostatniego opiniowania minęły co najmniej 3 miesiące. W przypadku mianowania policjanta do służby stałej opiniowanie odbywa się nie rzadziej niż raz na 24 miesiące w służbie stałej do osiągnięcia przez policjanta 10 lat służby oraz nie rzadziej niż raz na 36 miesięcy w służbie stałej po osiągnięciu przez policjanta 10 lat służby<sup>574</sup>.

Opinię, w formie pisemnej, wydają przełożeni policjanta samodzielnie bądź przy pomocy upoważnionych przełożonych opiniowanego.

W *Poradniku dla policjantów pełniących służbę na drogach* wyraźnie podkreślono, że najczęściej patologia w służbie ma swój początek w niedbałym przeprowadzaniu i dokumentowaniu czynności służbowych, niepełnym przestrzeganiu procedur, nieuzasadnionym opuszczaniu rejonu pełnionej służby, np. w celu załatwienia swoich prywatnych spraw, dokonywaniu fikcyjnych zapisów w dokumentacji służbowej mających na celu potwierdzenie czynności, których nie wykonano lub wykazanie czasu czynności, który znacząco odbiega od czasu rzeczywiście przepracowanego. Genezą zachowań korupcyjnych może być ponadto przyjmowanie drobnych prezentów jako dowodów wdzięczności z tytułu dobrze wykonanej pracy lub tolerowanie takich zachowań

---

<sup>573</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1102 t. j.).

<sup>574</sup> Opiniowanie przeprowadza się niezależnie od ww. terminów, w następujących przypadkach: przeniesienia policjanta do innej jednostki organizacyjnej Policji albo mianowania policjanta na stanowisko służbowe w innej komórce organizacyjnej, związanych ze zmianą właściwości wydającego opinię, jeżeli od ostatniego opiniowania minęło co najmniej 6 miesięcy; delegowania policjanta do czasowego pełnienia służby albo powierzenia policjantowi obowiązków służbowych na innym stanowisku, związanych ze zmianą właściwości wydającego opinię, jeżeli okres tego delegowania lub pełnienia obowiązków wyniesie co najmniej 6 miesięcy.

u współpracowników. Te, jak by mogło wydawać się na pierwszy rzut oka, drobne nieprawidłowości w sposobie pełnienia służby mogą ewoluować „i pójść dalej w kierunku braku reakcji na naruszenie prawa przez innych, jak również w kierunku własnych cięższych naruszeń prawa – od naruszeń przepisów wewnętrznych Policji, przez wykroczenia, aż do przestępstw”<sup>575</sup>.

Komenda Główna Policji do działań mających na celu profilaktykę korupcji w szeregach policjantów zalicza m.in. rzetelne realizowanie poleceń przełożonych i przydzielonych zadań, jak również przestrzeganie procedur wewnętrznych, dyscypliny służbowej, zasad etyki służbowej i przepisów prawa oraz skrupulatne i zgodne ze stanem faktycznym dokumentowanie przebiegu służby<sup>576</sup>. Tym samym uzasadnioną decyzją ustawodawcy było ustanowienie takich kryteriów opiniowania służbowego, które pozwalałyby na wczesne wykrycie nieprawidłowych postaw funkcjonariuszy, zarówno w służbie przygotowawczej, kandydackiej i kontraktowej, jak i służbie stałej. Kryteriami oceny pracy policjanta są sposób realizacji zadań i czynności, w tym jakość, samodzielność i inicjatywa, terminowość, planowanie i organizowanie pracy, jego kompetencje ogólne, takie jak: rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji, umiejętność współpracy, kultura osobista, dyspozycyjność oraz kompetencje kierownicze, w przypadku funkcjonariuszy sprawujących takie funkcje, a to dbałość o relacje międzyludzkie, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych oraz kreatywność<sup>577</sup>.

Wprowadzenie kryterium jakości wykonywanej pracy pozwala zbadać sposób wykonywania obowiązków pod kątem dbałości o rzetelne i dokładne wykonywanie powierzonych zadań, zgodnie z obowiązującymi wymaganiami, oraz zaangażowanie w ich realizowanie, a ponadto efektywne wykorzystywanie czasu i nakładu pracy. Z kolei badanie terminowości służy określeniu stopnia dbałości o przestrzeganie terminów określonych przepisami, dotyczących wykonywanych zadań, wywiązywanie się z zadań w wyznaczonym przez przełożonego terminie, w tym wykonywanie obowiązków bez zbędnej zwłoki. Planowanie i organizowanie pracy, jako kryterium opiniowania służbowego, ma na celu ocenę umiejętności planowania działań, sposobów ich realizacji i organizowania pracy w celu wykonania zadań, ustalanie priorytetów, dostosowanie planów i organizacji pracy do zmieniających się okoliczności, efektywne wykorzystywanie czasu<sup>578</sup>. Wymienione kryteria służą weryfikacji prawidłowości wykonywanej służby i wczesnemu

---

<sup>575</sup> I. Dziugieł, G. Puchalska, K. Zimoń, *Poradnik dla policjantów pełniących służbę na drogach. Stop korupcji*, Biuro Spraw Wewnętrznych, Komenda Główna Policji, Warszawa 2014, s. 45-46.

<sup>576</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>577</sup> *Vide*: § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1102 t. j.).

<sup>578</sup> Załącznik nr 1 Kryteria oraz opisowa skala ocen do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1102 t. j.).

wyeliminowaniu zachowań niepożądanych, które niezauważone bądź tolerowane mogą sprokurować w przyszłości zachowania korupcyjne funkcjonariusza policji.

## 2. Ustawa o Służbie Więziennej

Opiniowanie służbowe funkcjonariuszy Służby Więziennej odbywa się m.in. w celu ustalenia przydatności do służby, ocenienia wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz przydatności na zajmowanym stanowisku (art. 86 pkt 2 u.SW). Podobnie jak w formacjach policji, tak i wśród funkcjonariuszy Służby Więziennej, przyczyny zachowań korupcyjnych mogą być prozaiczne i mieć swoje źródło w pozornie mało znaczącym odstępstwie od regulaminu, niedopełnieniu obowiązków służbowych czy niezgłoszeniu zachowań o charakterze korupcyjnym zaobserwowanych u innych funkcjonariuszy<sup>579</sup>. Do zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy Służby Więziennej dochodzi najczęściej na skutek bezpośredniego kontaktu z więźniami, a czynnikami popychającymi funkcjonariuszy tych służb do czynów łapownictwa jest chciwość, zachłanność, chęć szybkiego zysku i łatwego wzbogacenia się.

Wobec zagrożeń korupcyjnych, na które narażeni są funkcjonariusze Służby Więziennej, jednym z kryteriów oceny okresowej jest wykorzystywanie posiadanych umiejętności, z uwzględnieniem znajomości obowiązujących przepisów i procedur oraz ich stosowania, zasobu wiadomości i umiejętności pozwalających na wywiązywanie się z obowiązków i realizację zadań służbowych na zajmowanym stanowisku (art. 87 ust. 1 pkt 2 u.SW), radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, z uwzględnieniem umiejętności stanowczego i zdecydowanego działania w sytuacjach nietypowych, gdy nie wystarczają obowiązujące (standardowe) procedury postępowania, odporność na stres, opanowanie emocjonalne, umiejętność dostosowania działań do szybko zmieniających się warunków i sytuacji (art. 87 ust. 1 pkt 11 u.SW) oraz przestrzeganie etyki zawodowej i zdyscyplinowanie, z uwzględnieniem przestrzegania zasad wynikających ze złożonego ślubowania (art. 87 ust. 1 pkt 12 u.SW). Wymienione kryteria stanowią obowiązkowy element każdej opinii służbowej<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup> „Pracownicy więziennictwa zarabiają mniej od kolegów ze straży pożarnej czy policji. A w więzieniu teraz rządzi pieniądź, a nie siła fizyczna – mówi Jacek Pekról, wicedyrektor ZK we Włocławku. Osadzeni lubią podkreślać przy strażnikach, że tyle, co oni zarabiają przez miesiąc, sami wydawali na wolności na dobre przyjęcie w knajpie. Szczycą się, że w paczce od żony mają rzeczy o większej wartości. Stąd już tylko krok do korupcyjnych propozycji, z których niestety co niektórzy korzystają. Wystarczą drobne przysługi, by dorobić do pensji. Podrzucenie telefonu komórkowego, dostarczenie alkoholu do celi, drobne odstępstwo od regulaminu” (vide: YT, *Klawisze zaczynają pękać*, 17.07.2005 r., <http://www.newsweek.pl/polska/klawisze-zaczynaja-pekać,16666,1,1.html>, dostęp: 28.01.2018).

<sup>580</sup> Ustawodawca, podobnie jak przypadku innych funkcjonariuszy publicznych wykonujących swoje funkcje w administracji publicznej podlegających opiniowaniu, w rozporządzeniu szczegółowym określił, jakie czynniki powinny być brane pod uwagę w związku z oceną funkcjonariuszy Służby Więziennej w ramach ustawowo określonego kryteriów. Jak wynika z załącznika do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 03 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru arkusza opinii służbowej funkcjonariusza Służby Więziennej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2345), kryteriami oceny pracy funkcjonariusza Służby Więziennej są, z perspektywy prewencji

Opinię służbową planowaną o funkcjonariuszu wydaje jego przełożony w okresie służby przygotowawczej nie później niż 30 dni przed upływem pierwszego roku tej służby i 60 dni przed mianowaniem na stałe, a w służbie stałej – nie później niż 30 dni przed upływem każdego 3 lat służby do osiągnięcia 15 lat służby oraz każdego 5 lat służby po przekroczeniu 15 lat służby (art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.SW)<sup>581</sup>. Po jej przeprowadzeniu funkcjonariusz może otrzymać ocenę pozytywną lub negatywną.

### 3. Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej

Ustawodawca opiniowaniem służbowym objął funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (art. 36a u.p.s.p.). Spośród wielu celów, jakie ma spełnić ewaluacja tej grupy funkcjonariuszy, wymienione zostało motywowanie do rzetelnego i sprawnego wykonywania przez strażaków obowiązków i zadań wymienionych w powierzonym zakresie obowiązków służbowych na danym stanowisku. Szczegółowe warunki periodicznej ewaluacji funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej określa rozporządzenie w sprawie opiniowania służbowego strażaka<sup>582</sup>.

Opinię służbową strażaka wydaje jego przełożony w okresie służby przygotowawczej, nie później niż 30 dni przed upływem każdego roku tej służby i 60 dni przed mianowaniem na stałe, a w toku służby stałej, nie później niż 30 dni przed upływem każdego 3 lat służby do osiągnięcia 15 lat służby oraz każdego 5 lat służby po przekroczeniu 15 lat służby<sup>583</sup>.

---

korupcji: umiejętności zawodowe, z uwzględnieniem wymagań na zajmowanym stanowisku służbowym, kwalifikacji specjalistycznych wynikających z ukończenia szkoleń lub studiów oraz wyniki osiągane przez funkcjonariusza podczas szkoleń, wykorzystywanie posiadanych umiejętności, z uwzględnieniem znajomości obowiązujących przepisów i procedur oraz ich stosowania, zasobu wiadomości i umiejętności pozwalających na wywiązywanie się z obowiązków i realizację zadań służbowych na zajmowanym stanowisku, inicjatywa oraz podnoszenie kwalifikacji, a także umiejętności samodzielnego wyszukiwania i zdobywania niezbędnych informacji, komunikatywność, z uwzględnieniem umiejętności przekazywania, odbierania i rozumienia informacji w mowie i piśmie, jasnego i wyrazistego sformułowania wypowiedzi w sposób gwarantujący ich zrozumienie, zdolność analitycznego myślenia, z uwzględnieniem umiejętności oceny wartości informacji, ich źródeł i wyboru oraz interpretowania, wyciągania wniosków, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, z uwzględnieniem umiejętności stanowczego i zdecydowanego działania w sytuacjach nietypowych, gdy nie wystarczają obowiązujące (standardowe) procedury postępowania, odporność na stres, opanowanie emocjonalne, umiejętność dostosowania działań do szybko zmieniających się warunków i sytuacji, przestrzeganie etyki zawodowej i zdyscyplinowanie, z uwzględnieniem przestrzegania zasad wynikających ze złożonego ślubowania.

<sup>581</sup> Opiniowanie służbowe przeprowadza się niezależnie od terminów, o których mowa w art. 89 ust. 1 u.SW, w następujących przypadkach: wniosku o mianowanie lub powołanie funkcjonariusza na wyższe stanowisko służbowe albo o nadanie kolejnego wyższego stopnia Służby Więziennej, jeżeli od ostatniego opiniowania upłynął co najmniej 1 rok; stwierdzenia nieprzydatności na zajmowanym stanowisku, nieprzydatności do służby w okresie służby przygotowawczej albo niewywiązywania się z obowiązków służbowych; jeżeli od dnia wydania opinii stwierdzającej niewywiązywanie się z obowiązków służbowych upłynęło 6 miesięcy; polecenia wyższego przełożonego.

<sup>582</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie opiniowania służbowego strażaka Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r., poz. 562).

<sup>583</sup> Opiniowanie służbowe przeprowadza się niezależnie od planowanych terminów, w następujących przypadkach: wniosku o mianowanie lub powołanie strażaka na wyższe stanowisko służbowe albo o nadanie kolejnego wyższego stopnia, jeżeli od ostatniego opiniowania upłynął co najmniej 1 rok; stwierdzenia nieprzydatności na zajmowanym stanowisku lub nieprzydatności do służby w okresie służby przygotowawczej

W formacji straży pożarnej korupcja może pojawić się czy to w relacjach zewnętrznych na linii funkcjonariusz – osoba trzecia, czy w strukturach wewnętrznych z uwagi na mogący pojawić się konflikt interesów, kiedy funkcjonariusz utrzymuje kontakty bądź pełni funkcje o charakterze prywatnym mogące negatywnie wpływać na zachowania urzędowe. „Korupcja wewnętrzna wiąże się z kulturą organizacyjną danej formacji bądź instytucji. Mówi się o klimacie sprzyjającym korupcji, jeżeli pozwala się na łamanie podstawowych zasad etycznych, w relacjach między współpracownikami panuje atmosfera podejrzliwości, bądź blokuje się przepływ informacji. Relacje funkcjonalne mogą przybierać formę układów personalnych (klikowych lub kumoterskich), a struktura wzajemnych podległości tworzy specyficzny kodeks zachowań promujący wewnętrzną lojalność także wbrew etyce i prawu. (...) Oznacza to, że w instytucjach brakuje etycznych liderów i kadry zarządzającej, która sprawuje władzę w sposób przejrzysty i nie nadużywając jej dla osiągnięcia własnych korzyści”<sup>584</sup>.

Spośród dwunastu wymienionych w rozporządzeniu kryteriów opiniowania funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej, charakter prewencji korupcji przedstawiają trzy z nich:

- wykorzystywanie posiadanych umiejętności, z uwzględnieniem znajomości obowiązujących przepisów i procedur oraz ich stosowania, zasobu wiadomości i umiejętności pozwalających na wywiązywanie się z obowiązków i realizację zadań służbowych na zajmowanym stanowisku,
- radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, z uwzględnieniem umiejętności stanowczego i zdecydowanego działania w sytuacjach nietypowych, gdy nie wystarczają obowiązujące (standardowe) procedury postępowania, odporność na stres, opanowanie emocjonalne, umiejętność dostosowania działań do szybko zmieniających się warunków i sytuacji,
- przestrzeganie etyki zawodowej i zdyscyplinowanie, z uwzględnieniem przestrzegania zasad wynikających ze złożonego ślubowania.

#### **4. Ustawa o Straży Granicznej**

Funkcjonariusze formacji jaką jest Straż Graniczna również podlegają okresowej ewaluacji służbowej (art. 39 ust. 1 u.SG), co szczegółowo reguluje rozporządzenie w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>585</sup>. Opinię służbową dotyczącą funkcjonariusza Straży Granicznej sporządza się zarówno w okresie

---

albo niewywiązywania się z obowiązków służbowych, jeżeli od dnia wydania opinii stwierdzającej niewywiązywanie się z obowiązków służbowych w służbie stałej upłynęło 6 miesięcy; polecenia wyższego przełożonego.

<sup>584</sup> E. Przyłuska, *O korupcji*, „Przegląd Pożarniczy” 2010, Nr 12, s. 39-40.

<sup>585</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r., poz. 787).



służby przygotowawczej, jak i w służbie stałej. W okresie służby przygotowawczej sporządza się ją nie później niż do 90 dnia po upływie pierwszego roku służby, do 30 dnia przed upływem drugiego roku służby oraz do 90 dnia przed mianowaniem na stałe. Z kolei w służbie stałej opinie sporządza się po upływie każdych 3 lat służby do osiągnięcia 15 lat służby, a później po upływie każdych 5 lat służby<sup>586</sup>.

Opinia może mieć charakter pozytywny lub negatywny. W przypadku sporządzenia opinii służbowej stwierdzającej niewywiązywanie się z obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku, kolejną opinię przeprowadza się po upływie co najmniej 6 miesięcy.

Jak wynika z „Mapy zagrożeń korupcyjnych w Straży Granicznej”, występowanie nieprawidłowości w tej formacji jest w pewnym stopniu zjawiskiem naturalnym. W dużych formacjach, jaką jest niewątpliwie Straż Graniczna, gdzie realizowanych jest wiele obowiązków służbowych, często pod presją czasu, obarczonych ryzykiem stresu i ze swojej natury odpowiedzialnych, nieuniknione jest występowanie pewnych błędów, które mogą nieść ryzyko korupcyjne. Do nieprawidłowości, które mogą przerodzić się w korupcję, zaliczono m.in. błędy w wykonaniu kart kontrolnych, błędy w sporządzanej dokumentacji, nierzetelne prowadzenie dokumentacji służbowej, niestaranne i nienależyte pełnienie służby, schematyzm w planowaniu służby, nieprawidłowe prowadzenie urzędzeń ewidencyjnych<sup>587</sup>.

Aby skutecznie zapobiegać powyższym nieprawidłowościom i móc wdrożyć wczesne metody prewencji korupcyjnej, w trakcie opiniowania służbowego ocenie podlega przygotowanie zawodowe funkcjonariusza podlegającego opiniowaniu, w tym posiadane wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, uprawnienia specjalistyczne oraz posiadane umiejętności, sposób wykonywania przez opiniowanego zadań służbowych oraz uzdolnienia opiniowanego mających wpływ na sposób wykonywania zadań służbowych.

---

<sup>586</sup> Opiniowania dokonuje się przed upływem planowanych okresów, o których mowa w rozporządzeniu, w przypadkach: stwierdzenia w okresie służby przygotowawczej nieprzydatności funkcjonariusza do służby lub nieprzydatności na zajmowanym stanowisku, a w okresie służby stałej niewywiązywania się z obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku; ustalania, czy funkcjonariusz spełnia warunki do mianowania na wyższy stopień Straży Granicznej, jeżeli od dnia ostatniego opiniowania minął co najmniej rok albo wystąpiły okoliczności uzasadniające zmianę opinii służbowej, mającą wpływ na mianowanie funkcjonariusza na wyższy stopień służbowy; przed wystąpieniem z wnioskiem o przedterminowe zatarcie kary dyscyplinarnej; przeniesienia funkcjonariusza do innej jednostki organizacyjnej Straży Granicznej, jeżeli od dnia ostatniego opiniowania minęło co najmniej 6 miesięcy; na zakończenie szkolenia trwającego co najmniej 3 miesiące; na polecenie Komendanta Głównego Straży Granicznej, kierownika komórki organizacyjnej Komendy Głównej Straży Granicznej, komendanta oddziału, ośrodka szkolenia, ośrodka, placówki lub dywizjonu Straży Granicznej.

<sup>587</sup> K. Gozdecka-Miklaszewska, *Mapa zagrożeń korupcji w Straży Granicznej*, Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, Warszawa 2015, s. 22-25.

Kryteria oceny stanowią, z punktu widzenia prewencji antykorupcyjnej, jakość, efektywność i fachowość<sup>588</sup>.

Opinię służbową sporządza osoba zajmująca stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza podlegającego opiniowaniu, poczynając od stanowiska dowódcy plutonu<sup>589</sup>.

### **5. Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu**

Funkcjonariusze ABW i AW podlegają okresowemu opiniowaniu służbowemu raz w roku w toku służby przygotowawczej oraz raz na 3 lata w służbie stałej (art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.ABW.AW). Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu nie rozwija kwestii szczegółowych zasad i trybu opiniowania służbowego funkcjonariuszy, kryteriów branych pod uwagę przy opiniowaniu, ani właściwości położonych w zakresie wydawania opinii służbowych. Kwestie te zostały rozstrzygnięte w rozporządzeniach skierowanych do Funkcjonariuszy ABW<sup>590</sup> i AW<sup>591</sup>.

Opinię służbową funkcjonariusza ABW sporządza jego bezpośredni przełożony, dokonując oceny służby, zgodnie z kryteriami znajomość służby, wyniki osiągnięte w służbie, znajomość i umiejętność stosowania przepisów prawa, jakość wykonywania zadań służbowych oraz jakość opracowywanych dokumentów służbowych (§ 2 ust. 1 w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej). W odniesieniu do tej grupy opiniowanych funkcjonariuszy brak jest jednak wytycznych, jakie elementy składają się na siatkę pojęć opisujących dane kryterium.

W stosunku do funkcjonariuszy AW bezpośredni przełożony powinien kierować się kryteriami efektywności i znajomości służby, przez co należy rozumieć znajomość zadań i obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku służbowym, dyspozycyjność,

---

<sup>588</sup> § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej reguluje zagadnienie, na czym opiniowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej polega oraz jakie kryteria brane są w jego trakcie pod uwagę. Opiniowanie polega na ocenie: przygotowania zawodowego funkcjonariusza podlegającego opiniowaniu, zwanego dalej „opiniowanym”, w tym posiadanego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, uprawnień specjalistycznych oraz posiadanych umiejętności, sposobu wykonywania przez opiniowanego zadań służbowych, wyników osiągniętych przez opiniowanego podczas szkolenia, uzdolnień opiniowanego mających wpływ na sposób wykonywania zadań służbowych. Natomiast oceny sposobu wykonywania przez opiniowanego zadań służbowych dokonuje się według następujących kryteriów: terminowość, jakość, efektywność, fachowość, samodzielność, umiejętność określania ważności realizacji zadań służbowych, inicjatywa przy wykonywaniu zadań służbowych, współpraca z innymi osobami (współpraca zespołowa) przy wykonywaniu zadań służbowych, zastępstwo innego funkcjonariusza w zakresie odpowiedzialności służbowej wynikającej z zakresu uprawnień i obowiązków.

<sup>589</sup> *Vide*: § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej.

<sup>590</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 46 t. j.).

<sup>591</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2014 r., poz. 503 t. j.).

dyscyplinę rozumianą jako wykonywanie poleceń przełożonych, stosowanie się do obowiązujących zasad i przepisów, w tym przepisów o ochronie informacji niejawnych, pracowitość, inicjatywę i kreatywność, samodzielność, organizację pracy, sporządzanie dokumentów służbowych pod kątem merytorycznym, formalnym i językowym, pracę w zespole oraz rozwój zawodowy (§ 3 rozporządzenia w sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu).

Dla antykorupcyjnych celów opiniowania przyjęć należy, że głównym spośród wymienionych kryteriów ewaluacji, powinna być znajomość i umiejętność stosowania przepisów prawa, jakość wykonywania zadań służbowych oraz jakość opracowywanych dokumentów służbowych.

### **3.4.3. Zakaz tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi – akty normatywne go ustanawiające, jego zakres podmiotowy i przedmiotowy**

#### **3.4.3.1. Ustawa o pracownikach samorządowych**

Art. 26 u.p.s. formułuje zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi, który mógłby powstać w związku z zatrudnieniem w enumeratywnie wymienionych jednostkach, a to w: urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 pkt 1-5 u.p.s.).

Swoim zakresem podmiotowym przepis art. 26 u.p.s. obejmuje małżonków oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kuratelii<sup>592</sup>. Tym samym obejmuje on swoim zakresem relacje między rodzicami a dziećmi, dziadkami, rodzeństwem, jak również między teściami, zięciem i synową, przy czym nie obejmuje on osób pozostających w konkubinacie.

Adresatami rzeczzonego zakazu są wszyscy pracownicy samorządowi, a zatem skierowany jest on zarówno do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, jak też do innych pracowników danej jednostki. Jednocześnie ma on charakter bezwzględny,

---

<sup>592</sup> „Poza stosunkiem pokrewieństwa wszystkie pozostałe relacje mają charakter konwencjonalny i mogą być zniesione; omawiany zakaz zatem nie dotyczy osób, których związek małżeński oraz stosunki powinowactwa, przysposobienia, opieki i kuratelii należą do przeszłości” (vide: A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz do art. 26, teza nr 11.).

a co za tym idzie – wyklucza jakąkolwiek dowolność w jego interpretowaniu, przez co znajduje zastosowanie zarówno na etapie rekrutacji na dane stanowisko w jednostce, o której mowa w art. 2 u.p.s., jak i w czasie trwania stosunku pracy<sup>593</sup>.

Zakaz zatrudnienia osób bliskich w tej samej jednostce dotyczy okoliczności, w której powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Pod tym pojęciem należy rozumieć sytuację, gdzie jeden z krewnych, powinowatych lub pozostających w stosunku opieki lub kurateli jest bezpośrednim przełożonym drugiego<sup>594</sup>, a zatem brak jakiegokolwiek szczebla pomiędzy osobami zatrudnionymi w tej samej jednostce samorządowej lub w różnych jednostkach samorządowych<sup>595</sup>. Reguła ta „ma zastosowanie bez względu na rodzaj spraw załatwianych przez podległego pracownika. Przepis ten nie pozwala również na powstanie możliwości, nawet okresowej, bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy małżonkami i innymi osobami wymienionymi w tym przepisie”<sup>596</sup>. Jednocześnie „w komentowanym przepisie nie chodzi o każdy stosunek podległości służbowej, a wyłącznie o stosunek bezpośredniej podległości służbowej, który należałoby rozumieć jako stosunek służbowy zachodzący z osobą władną do bieżącego wydawania poleceń służbowych i kontroli ich wykonania, niezależnie od tego, czy jest to osoba zatrudniona w tej samej jednostce samorządowej, czy też w innej jednostce”<sup>597</sup>.

Zdaniem M. Rycak „komentowany przepis ma na celu wyeliminowanie zagrożeń, jakie mogłyby powstawać w związku z zatrudnieniem w tej samej jednostce samorządu terytorialnego małżonków, krewnych do drugiego stopnia włącznie, powinowatych pierwszego stopnia oraz osób pozostających ze sobą w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Chodzi w nim również o wyeliminowanie nieformalnych rodzinnych grup interesów”<sup>598</sup>.

---

<sup>593</sup> „Zakaz wskazany w art. 26 ma charakter bezwzględny, a więc gdy powstaje stosunek podległości między już zatrudnionymi pracownikami, niezbędne jest doprowadzenie przez kierownika urzędu do stanu zgodnego z treścią komentowanego artykułu, np. przez rozwiązanie stosunku pracy w drodze porozumienia stron lub wypowiedzenia zmieniającego” (*vide*: P. Zuzankiewicz, Komentarz do art. 26, teza nr 1, [w:] W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*

<sup>594</sup> Bezpośrednim przełożonym pracownika samorządowego jest osoba, której pracownik podlega bezpośrednio na podstawie schematu zawartego w regulaminie organizacyjnym danej jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>595</sup> Jak trafnie podnosi A. Rzetecka-Gil za T. Szewc, konstrukcja zakazu dająca możliwość jego stosowania w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z bezpośrednią podległością służbową, jest stosunkowo łatwa do obejścia. Bezpośredniość podlegania jednej osoby wobec drugiej można wyeliminować, tworząc struktury pośrednie (*vide*: A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz do art. 26, teza nr 5).

<sup>596</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 1992 r. wydany w sprawie o sygn. akt II SA 403/92, LEX nr 43478.

<sup>597</sup> M. Rycak, Komentarz do art. 26..., teza nr 14, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *op. cit.*

<sup>598</sup> *Ibidem*, teza nr 3.

### 3.4.3.2. Ustawy dotyczące funkcjonariuszy administracji rządowej

#### 1. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych

Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia, jak wynika z art. 9 u.p.u.p., nie mogą być zatrudnieni w tym samym urzędzie, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek służbowej podległości. Przedmiotowy zakaz, jak trafnie zauważa S. Płażek, „służy zapobieżeniu zaistnienia sytuacji, w których bliskie relacje osobiste pomiędzy przełożonym a podwładnym w służbie publicznej mogą zagrozić obiektywizmowi i profesjonalizmowi działań pracownika. W jakimś zakresie stanowi też utrudnienie dla nepotyzmu w objętych ustawą jednostkach”<sup>599</sup>.

Zakaz skierowany jest do wąskiego grona podmiotów, albowiem obejmuje on małżonków, osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, czyli dotyczy relacji rodzice – dzieci, dziadkowie – wnuki, rodzeństwo oraz osoby pozostających ze sobą w stosunku powinowactwa pierwszego stopnia, czyli relacji służbowych na linii zięć – teściowie, synowa – teściowie<sup>600</sup>.

Ma on charakter bezwzględny, co oznacza, że ma zastosowanie bez względu na rodzaj spraw załatwianych przez podległego urzędnika i nie pozwala nawet na krótkie, okresowe powstanie podległości służbowej między wskazanymi osobami. Art. 9 u.p.u.p. nie zabrania bezwzględnie zatrudniania osób powiązanych określonymi więzami rodzinnymi w jednym urzędzie. Jego nadrzędnym celem jest wyeliminowanie sytuacji, w których osoby bliskie pozostawałyby w pracy względem siebie w stosunku podległości służbowej. Mowa tu nie tylko o relacjach, kiedy osoby bliskie pozostają w bezpośredniej podległości służbowej, ale również o takich zależnościach, w ramach których jedna z osób jest uprawniona względem drugiej do wykonywania nadzoru lub kontroli. Zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi zaktualizuje się nie tylko na etapie zatrudniania pracownika do urzędu, ale również w czasie trwania stosunku pracy<sup>601</sup>. Ma on zastosowanie do osób zatrudnionych w tym samym urzędzie, co należy rozumieć, iż mowa tu o tożsamości pracodawcy<sup>602</sup>.

„Ustawodawca, wprowadzając komentowany przepis, wyszedł z założenia, iż w służbie publicznej konieczne jest uniknięcie podejrzeń o nepotyzm oraz konfliktu interesów. Jednym z celów jest więc wyeliminowanie podejrzeń co do uprzywilejowania takich osób w stosunku do pozostałych pracowników urzędu. Poza tym nie bez znaczenia jest

<sup>599</sup> S. Płażek, Komentarz do art. 9, teza nr 1, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

<sup>600</sup> Zakazem nie zostali objęci konkubenci, byli małżonkowie oraz osób pozostających w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

<sup>601</sup> E. Plesnarowicz-Durska, *op. cit.*, komentarz do art. 9, teza nr 1-2.

<sup>602</sup> S. Płażek, *Komentarz do art. 9 ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, teza nr 3, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

wykluczenie sytuacji, w których urzędnik zmuszony będzie wybierać między dobrem publicznym a swoim osobistym interesem. Chodzi tu o tzw. konflikt interesów<sup>603</sup>.

## 2. Ustawa o służbie cywilnej

Jak stanowi art. 79 u.s.c., w urzędzie nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. W praktyce oznacza to, że przedmiotowy zakaz dotyczy powstania relacji służbowych pomiędzy osobami bliskimi, tj. małżonkami, rodzicami i dziećmi, dziadkami i wnukami, a także rodzeństwem (w tym przyrodnim), teściami, zięciami i synowymi oraz osobami będącymi w stosunku opieki lub kurateli. Bez znaczenia pozostaje jednocześnie fakt, czy osoby te zatrudnione są na stanowiskach urzędników służby cywilnej, czy też na stanowiskach pracowników tej służby<sup>604</sup>. Omawiany zakaz ma charakter bezwzględny, a co za tym idzie – „dyspozycja zawarta w komentowanym przepisie musi być brana pod uwagę zarówno w momencie zatrudniania członka korpusu służby cywilnej, jak i w czasie trwania jego stosunku pracy. W pierwszym przypadku niemożliwe jest wyznaczenie urzędnikowi lub pracownikowi stanowiska, z którym wiązałyby się stosunek podległości między wskazanymi osobami. W drugim przypadku powinno dojść niezwłocznie do przesunięcia jednej z zainteresowanych osób – zwierzchnika lub podwładnego – na inne stanowisko<sup>605</sup>. Jednocześnie zauważyć należy, że trwa on tylko wówczas, gdy stosunki bliskości enumeratywnie wyliczone w art. 79 u.s.c. między osobami, z prawnego punktu widzenia, nadal trwają<sup>606</sup>.

<sup>603</sup> M. Kulesza, M. Niziołek., *Etyka służby publicznej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 219.

<sup>604</sup> Przytoczony pogląd stanowi wynik wykładni literalnej przepisu art. 79 u.s.c. i został wyrażony przez K. Rączkę (*vide*: K. Rączka, Komentarz do art. 79, teza nr 1-3, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*). W nauce prawa administracyjnego prezentowany jest również odmienny pogląd, będące wynikiem celowościowej i funkcjonalnej interpretacji przywołanego przepisu. Jak zauważa S. Płażek, ustawodawca wprowadził zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi jedynie w odniesieniu do osób na stanowiskach urzędniczych i nie dotyczy relacji między jakimikolwiek pracownikami danego urzędu, także zatrudnionymi na stanowiskach nieurzędniczych, np. na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W jego ocenie „ustawa została stworzona dla określenia statusu członków korpusu służby cywilnej, co wynika jednoznacznie z wielu jej zapisów. Ponadto trudno byłoby w całej ustawie znaleźć jeszcze inny przepis odnoszący się do stanowisk nieurzędniczych. (...) Intencją tak samej ustawy, jak i wszelkich regulacji typu *incompatibilitas* jest stworzenie jak najlepszych warunków dla działania administracji publicznej, a w tym dla jej dbałości o interes publiczny. Tymczasem stanowiska inne niż urzędnicze nie mają wszak bezpośredniego udziału w wykonywaniu działań administracji publicznej, a tym samym nie istnieje jakaś realna obawa konfliktu w ich działaniach pomiędzy interesem publicznym a innym” (*vide*: S. Płażek, *Komentarz do art. 79 ustawy o służbie cywilnej*, teza nr 3, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*). Autorka niniejszej pracy przychyliła się jednak do poglądu, że przepis należy interpretować literalnie, albowiem ten typ wykładni daje jasny rezultat polegający na określeniu kręgu podmiotów, do których adresowany jest rzeczony zakaz.

<sup>605</sup> K. Rączka, Komentarz do art. 79, teza nr 3...

<sup>606</sup> Zakaz tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi w służbie cywilnej przestaje obowiązywać, gdy na skutek orzeczenia rozvodu między małżonkami (nie dotyczy separacji prawnej

Dalsze przesłanki konstytuujące zakaz tworzenia podległości służbowej pomiędzy osobami bliskimi dotyczą zatrudnienia w urzędzie oraz powstania między pracownikami podległości służbowej. Z zatrudnieniem osób bliskich w urzędzie mamy do czynienia wówczas, kiedy osoby te mają jednego wspólnego pracodawcę. Z kolei przez stworzenie podległości służbowej należy rozumieć sytuację, kiedy jedna z osób bliskich została wyposażona w kompetencje kierownicze, o których mowa w art. 22 § 1 kodeksu pracy<sup>607</sup> czy też art. 283 § 1 k.p. „Kompetencja ta wynika zaś albo z faktu bycia reprezentantem pracodawcy w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> k.p., albo z otrzymania stosownego pełnomocnictwa w tym zakresie, albo też wreszcie z przyjętej w danym zakładzie hierarchii organizacyjnej, ustalającej reguły zwierzchnictwa pomiędzy poszczególnymi stanowiskami. Przepis nie używa przy tym sformułowania «podległość bezpośrednia» (...) zatem należy przyjąć, że dotyczy on wszelkich przypadków podległości, także tej mniej lub bardziej pośredniej. Ma to szczególne znaczenie w służbie cywilnej, wobec jej ustawowo określonej wielostopniowej hierarchii. Zatem nawet odległa podległość pośrednia narusza przedmiotowy zakaz”<sup>608</sup>.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że komentowany przepis wpisuje się w administracyjnoprawne regulacje o charakterze antykorupcyjnym. Za jego pomocą ustawodawca dąży do uprzedniego wyeliminowania sytuacji, w których rodzinne, bliskie powiązania pomiędzy pracownikami służby cywilnej na linii przełożony – podwładny mogłyby wpłynąć na faworyzowanie danej osoby, polepszenie jej sytuacji zawodowej bądź działanie w ramach konfliktu interesów. Omawiany przepis stanowi również barierę wobec jakichkolwiek nepotycznych zachowań w trakcie rekrutacji na stanowisko w służbie cywilnej, którego ewentualne sprawowania ustawiłoby osoby bliskie względem siebie w relacji przełożony – podwładny.

### 3. Ustawa o krajowej administracji skarbowej

Zakaz podległości służbowej został szeroko uregulowany w art. 147 ust. 1 u.k.a.s. Zgodnie z jego uregulowaniami małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, powinowactwa pierwszego stopnia, przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osoby prowadzące wspólne gospodarstwo domowe nie mogą pełnić służby ani być zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek podległości służbowej.

Zakresem podmiotowym zakazu, poza małżonkami, zostały objęte osoby bliskie pozostające w relacjach rodzice – dzieci, dziadkowie – wnuki, rodzeństwo oraz osoby

i faktycznej), ustania opieki i kurateli, rozwiązania stosunku przysposobienia. Ponadto zakaz ten nie obejmuje w ogóle osób pozostających ze sobą w związkach faktycznych, czyli w konkubinacie.

<sup>607</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 t.j.), dalej: k.p.

<sup>608</sup> S. Płażek, *Komentarz do art. 79 ustawy o służbie cywilnej...*, teza nr 4, [w:] K. W. Baran (red. nauk.), *op. cit.*

pozostających ze sobą w stosunku powinowactwa pierwszego stopnia, czyli na linii zięć – teściowie, synowa – teściowie, a nadto osoby pozostające w relacjach opieki i kurateli. Swoistym *novum* jest skierowanie zakazu do osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe<sup>609</sup>, a zatem do konkubentów oraz ich krewnych i powinowatych, rozwiedzionych małżonków, osób w stosunku do których ustała kuratela lub obowiązek opieki, osób, względem których zostało rozwiązane przysposobienie, krewnych, począwszy od trzeciego stopnia i powinowatych od drugiego stopnia, o ile wspólne zamieszkiwanie pod jednym dachem cechuje się obopólnym zaspokajaniem potrzeb życiowych, wzajemną ścisłą współpracą w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu o charakterze stałym.

Ustalenie szerokiego kręgu podmiotów, do których adresowany jest zakaz, w tym objęcie nim osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe, wpisuje się w sposób istotny w antykorupcyjne rozwiązania prawne. Ustawodawca dostosował brzmienie przepisu do zmieniających się realiów społecznych, gdzie powszechną formą wspólnego pożycia, obok małżeństwa, jest związek partnerski, jak również dostrzegł problematykę wspólnego zamieszkiwania ludzi pod jednym dachem w ramach różnych powiązań personalnych, niekoniecznie opartych na bliskich więzach pokrewieństwa czy powinowactwa. W sposób kompleksowy i daleko idący postawiona została bariera wobec działań mających na celu faworyzowanie członków rodziny czy osób bliskich przy zatrudnieniu, w trakcie wykonywania pracy, jak również zapobieżono możliwości powstania realnego konfliktu interesów.

Ograniczenia w pełnieniu służby w stosunku do małżonków, krewnych, powinowatych ma charakter bezwzględny, co oznacza, że nie zostały przewidziane od niego

---

<sup>609</sup> Prawodawca na gruncie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie definiuje pojęcia prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego. Pojęcie to zostało obszernie wyjaśnione na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. „Aby wyjaśnić pojęcie «wspólne gospodarowanie», (...) należy uwzględnić potoczne rozumienie tego wyrażenia. Zgodnie z Wielkim Słownikiem Poprawnej Polszczyzny PWN «wspólny to taki, w którym biorą udział dwie osoby lub więcej osób; wykonywany razem z kimś», natomiast «gospodarować» to «dysponować czymś; zarządzać czymś» (red. A. Markowski, Warszawa, 2005, s. 1330 i 298). Stąd jeśli osoby gospodarują wspólnie, oznacza to, że razem czymś zarządzają, dysponują. W rozpatrywanym kontekście chodzi więc o przyczynianie się do funkcjonowania wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności. Możliwość zarządzania oznacza w istocie uprawnienie do współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny, a także wykonywanie części czynności związanych z codziennymi zajęciami, jak sprzątanie, gotowanie, pranie itp. Zatem przez wspólne prowadzenie gospodarstwa domowego rozumie się nie tylko wspólne zamieszkiwanie określonych osób, ale związane z tym wspólne zaspokajanie potrzeb życiowych, w tym wzajemną ścisłą współpracą w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, a wszystko to dodatkowo uzupełnione powinno być cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują” (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 grudnia 2010 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 664/10, LEX nr 753922).



żadne wyjątki. Ponadto dyspozycja normy art. 147 ust. 1 u.k.a.s. realizuje się zarówno na etapie przyjmowania do służby, jak też w czasie jej trwania.

Z uwagi na szeroki krąg adresatów normy z art. 147 ust. 1 u.k.a.s. na funkcjonariuszy publicznych pełniących swoje funkcje w ramach krajowej administracji skarbowej został nałożony obowiązek złożenia kierownikowi jednostki organizacyjnej<sup>610</sup> pisemnej informacji o zaistnieniu przesłanek objętych zakazem (art. 147 ust. 2 u.k.a.s.). Wynika to zapewne z faktu, że o ile krewni w linii prostej będą mieli przeważnie to samo nazwisko oraz pochodzenie i stosunkowo łatwo będzie można ustalić ich powiązania osobowe, o tyle osoby rozwiedzione, pozostające w relacji konkubenckiej lub prowadzące wspólne gospodarstwo domowe, z punktu widzenia ich stanu cywilnego, mogą *prima facie* być postrzegane jako osoby względem siebie obce. Informację tę należy złożyć niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek powodujących powstanie obowiązku złożenia tej informacji albo uzyskaniu wiedzy uzasadniającej złożenie takiej informacji (art. 147 ust. 2 u.k.a.s.). Z omawianej regulacji nie wynika jednoznacznie, czy obowiązek złożenia informacji mają tylko funkcjonariusze i osoby zatrudnione w krajowej administracji skarbowej, których sytuacja powiązania służbowego z osobą bliską dotyczy bezpośrednio, czy też każdy, kto dowiedział się o jej zaistnieniu. Dla pełnej realizacji profilaktyki korupcji poprzez ustanowienie zakazu pozostawania w stosunku służbowym między osobami bliskimi należy opowiedzieć się za powszechnością obowiązku informacyjnego i interpretować go w ten sposób, że do jego wykonania zobowiązany jest każdy, kto uzyskaniu wiedzy uzasadniającej złożenie takiej informacji. Za taką interpretacją przepisu przemawia również brzmienie art. 147 ust. 4 *in fine*.

Składana informacja powinna cechować się znacznym stopniem szczegółowości (art. 147 ust. 3 u.k.a.s.) i zawierać w szczególności imię i nazwisko składającego informację, imię i nazwisko osoby zatrudnionej w jednostce organizacyjnej KAS albo funkcjonariusza będącego jego małżonkiem, osobą pozostającą z nim w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, powinowactwa pierwszego stopnia, przysposobienia, opieki lub kurateli albo osobą prowadzącą z nim wspólne gospodarstwo domowe<sup>611</sup>.

<sup>610</sup> Zgodnie z art. 147 ust. 5 u.k.a.s. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, ich zastępcy, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, dyrektor Szkoły i dyrektor Centrum składają Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informację, o której mowa w ust. 2.

<sup>611</sup> Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 147 ust. 6 u.k.a.s. zostało wydane Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie wzoru informacji dotyczącej stosunku podległości służbowej pracowników jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 418). Wzór informacji, poza obowiązkiem wymienienia stanowiska, stopnia służbowego i miejsca pracy osoby składającej informację, w żaden sposób nie uzupełnia, ani nie uszczegóławia zapisów art. 147 ust. 3 u.k.a.s. Mimo że zawarty w tym przepisie zwrot „w szczególności” skłania do uznania, iż dane, o których w nim mowa, mają charakter podstawowy, to na gruncie rozporządzenia ani we wzorze nie doszło do ich dalszego uszczegółowienia.

Ustawa o krajowej administracji skarbowej zakazuje powstania jakiegokolwiek stosunku podległości służbowej między osobami bliskimi w ramach struktur krajowej administracji skarbowej. Osoby te nie mogą pełnić służby ani być zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS, co oznacza, że podległość służbowa będzie odnosiła się zarówno do osób bliskich będących funkcjonariuszami publicznymi pełniącymi funkcje w ramach administracji skarbowej, jak też do osób nie będących funkcjonariuszami, a zatrudnionych w KAS, oraz do osób, z których jedna będzie funkcjonariuszem administracji skarbowej, a druga jej pracownikiem.

Ponadto należy mieć na względzie możliwość powstania każdej, a nie tylko bezpośredniej podległości służbowej, w tym podległości, w ramach której jedna osoba uprawniona jest wobec drugiej osoby bliskiej do nadzoru lub kontroli.

### **3.4.4. Obowiązek zachowania neutralności i bezstronności w związku z pełnioną funkcją przez funkcjonariusza publicznego – akty normatywne go ustanawiające, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy**

#### **3.4.4.1. Ustawy samorządowe**

##### **1. Zakaz otrzymywania darowizn**

Ustawy samorządowe formułują w stosunku do radnych zasiadających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zakaz otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie ze złożonym ślubowaniem (24e ust. 1 u.s.g., 25a ust. 1 u.s.p., 27a ust. 1 u.s.w.). Zakazem tym, na mocy art. 28 u.s.g., został objęty monokratyczny organ władzy wykonawczej w gminie, tj. wójt oraz jego zastępca. W ocenie A. Szewca zakaz ten nie ma charakteru absolutnego, jednakże pod warunkiem, że przyjęcie darowizny zostanie dokonane zgodnie z prawem, a jednocześnie nie sprostuje jakichkolwiek zarzutów dotyczących naruszenia prawa bądź zasad etyki, a w szczególności nie wywoła podejrzeń o łapownictwo, poplecznictwo, kumoterstwo czy też nepotyzm bądź stronnictwo<sup>612</sup>.

Powyższe zapatrywanie A. Szewca, które powszechnie akceptowane jest w nauce prawa administracyjnego, wynika ze specyficznego stosunku, jaki łączy darczyńcę z obdarowanym. Pojęcie darowizny regulują przepisy kodeksu cywilnego<sup>613</sup> od art. 888-902. Zgodnie z ustawową definicją darowizna jest umową, przez którą darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Umowa darowizny kreuje zatem sytuację nietypową, niespotykaną na gruncie prawa zobowiązań, kiedy to jeden podmiot, bez konieczności wykonania świadczenia

---

<sup>612</sup> A. Szewc, Komentarz do art. 24e, teza nr 2-3, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *op. cit.*

<sup>613</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 t. j.), dalej: k.c.

wzajemnego, ekwiwalentnego, zostaje obdarowany, wzbogacony, można powiedzieć – bezinteresownie – przez drugi kosztem jego majątku. Słusznie podnosi A. Kidyba, że „podmioty prawa cywilnego powodowane różnymi przyczynami dokonują wielu czynności prawnych. Z reguły są one nastawione na osiągnięcie określonych korzyści. Niekiedy jednak przyczyną dokonania czynności prawnej jest wyświadczenie komuś dobrodziejstwa, własne zadowolenie z uczynionej drugiemu przyjemności, dowód wdzięczności, chęć udzielenia wsparcia osobie znajdującej się w potrzebie, pobudki altruistyczne, realizacja celów charytatywnych czy sposób okazania przyjaźni, uznania czy nawet działanie powodowane potrzebą chwili. (...) Zachowanie dokonującego czynności nie jest ukierunkowane w tych przypadkach na osiągnięcie jakiegokolwiek korzyści. Darowizna prowadzi do tzw. aktu szczodrobliwości. Czynnikiem wyróżniającym czynność prawną opisywanego typu jest zatem element korzyści osiągniany tylko przez jedną stronę umowy. Celem darowizny jest wzbogacenie obdarowanego kosztem majątku darczyńcy”<sup>614</sup>.

Nie powinno zatem w żaden sposób dziwić zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie dotyczące zakazu otrzymywania przez radnych darowizn, szczególnie wobec specyfiki tej umowy, jeżeli zachowanie to mogłoby podważyć zaufanie wyborców do radnego lub wójta i jego zastępcy. Rozwiązanie to ma ewidentnie wydźwięk antykorupcyjny i stanowi środek prawny o charakterze prewencyjnym skierowany do funkcjonariuszy publicznych pełniących swoje funkcje w ramach samorządu terytorialnego. W ocenie J. Jagody „celem przepisu jest przeciwdziałanie postawom i zachowaniom radnych, które są sprzeczne z zasadami etyki obowiązującej osoby sprawujące funkcje publiczne. W szczególności chodzi o zapobieżenie czerpaniu korzyści majątkowych oraz nadużywaniu pozycji radnego w interesie prywatnym. Zakazy odnoszą się wyłącznie do radnych, w tym do członków zarządu powiatu i zarządu województwa będących radnymi”<sup>615</sup>. Należy jednocześnie pamiętać, że zakaz z art. 24e ust. 1 u.s.g., 25a ust. 1 u.s.p., 27a ust. 1 u.s.w. zaktualizuje się nawet wówczas, gdy na skutek przyjęcia darowizny zaistnieje „sama możliwość podważenia zaufania wyborców, nie zaś jego rzeczywiste podważenie”<sup>616</sup>.

## 2. Zakaz przyjmowania świadczeń o charakterze majątkowym

Kolejnym rozwiązaniem prawnym mającym na celu profilaktykę korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych pełniących swoje funkcje w ramach samorządu terytorialnego

<sup>614</sup> Z. Gawlik, Komentarz do art. 888, teza nr 1, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, wyd. II, LEX, Warszawa 2014, el./LEX.

<sup>615</sup> J. Jagoda, Komentarz do art. 25a, teza nr 1, [w:] B. Dolnicki (red. nauk), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, ABC, Warszawa 2007, el./LEX.

<sup>616</sup> E. Koniuszewska, *op. cit.*, s. 82.

jest art. 24m ust. 1 u.s.g.<sup>617</sup>, 25h ust. 1 u.s.p.<sup>618</sup> i 27h ust. 1 u.s.w.<sup>619</sup> Zakazują one funkcjonariuszom każdej z jednostek samorządu terytorialnego, w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia, przyjmowania jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie, w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego<sup>620</sup>, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

Oba te warunki muszą zostać spełnione łącznie, aby omawiane obostrzenie znalazło zastosowanie.

Pojęcie świadczenia należy interpretować szeroko i rozumieć przez to każde przyzporzenie w majątku osób wymienionych w przepisach ustaw samorządowych, niezależnie od jego postaci. „Może to więc być świadczenie pieniężne, rzeczowe lub usługa. Świadczeniem takim może też być umorzenie długu lub zwolnienie z zobowiązania, korzystna zmiana warunków jego spełnienia itp.”<sup>621</sup>

<sup>617</sup> Wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

<sup>618</sup> Członek zarządu powiatu, skarbnik powiatu, sekretarz powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

<sup>619</sup> Członek zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie, w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

<sup>620</sup> Ustawodawca definiuje pojęcie podmiotu zależnego. Podmiotem zależnym, zgodnie z art. 24m ust. 2 u.s.g., 25h ust. 2 u.s.p., 27h ust. 2 u.s.w. jest podmiot, w którym przedsiębiorca posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w jego organach, także na podstawie porozumień z innymi współnikami i akcjonariuszami; przedsiębiorca jest uprawniony do powoływania albo odwoływania większości członków organów zarządzających podmiotu zależnego; więcej niż połowa członków zarządu przedsiębiorcy jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze w podmiocie pozostającym z przedsiębiorcą w stosunku zależności.

<sup>621</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, ABC, Warszawa 2008, komentarz do art. 27h, teza nr 4, el./LEX.

*A contrario* do brzmienia art. 24m ust. 1 u.s.g., 25h ust. 1 u.s.p. i 27h ust. 1 u.s.w. funkcjonariusz może przyjąć świadczenie majątkowe, nawet jeśli brał udział w rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy dotyczącej konkretnego podmiotu, w tym też od niego zależnego, o ile świadczenie to ma charakter odpłatny, a jego wartość jest zbliżona do wartości rynkowej<sup>622</sup>. Przyjęcie bowiem świadczenia nieodpłatnie lub o wartości niższej od rynkowej w sytuacji, gdy funkcjonariusz nie tylko powiązany jest z podmiotem, na rzecz którego rozstrzygał indywidualnie sprawę, a nadto miał osobisty, bezpośredni wpływ na jego kształt i treść, może doprowadzić do uzasadnionych zarzutów o stronniczość i sprzedajność funkcjonariusza<sup>623</sup>.

Omawiany zakaz nie dotyczy nabycia przedmiotu lub usługi dostępnych w ramach publicznej oferty, a także nie dotyczy przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych oraz nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną (art. 24m ust. 3 u.s.g., 25h ust. 3 u.s.p., art. 27h ust. 3 u.s.w.).

### 3. Zakaz powoływania się na mandat

Radni organów stanowiących wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, tj. radni gminy, powiatu i województwa nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (art. 24e ust. 2 u.s.g., 25a ust. 2 u.s.p., 27a ust. 2 u.s.w.).

Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku Języka Polskiego* zwrot „powoływać się” oznacza odwołać się do jakiegoś autorytetu w celu poparcia swojej tezy, opinii lub prośby<sup>624</sup>. Z kolei pod pojęciem mandatu należy rozumieć upoważnienie do pełnienia jakiegoś urzędu udzielane przez wyborców, też: czynności i obowiązki z tym związane<sup>625</sup>. Zestawiając te dwa pojęcia w kontekście sformułowanego zakazu na gruncie każdej z trzech ustaw samorządowych, uznać należy, że celem ustawodawcy niewątpliwie było

<sup>622</sup> Jak podkreśla A. Wierzbica, „trudności interpretacyjne mogą pojawić się przy ocenie wartości świadczenia, jakie otrzymuje funkcjonariusz samorządowy, jeżeli jego wartość jest niższa od rzeczywistej. Nie wiadomo bowiem, kto ma szacować tę wartość i jaka powinna być różnica pomiędzy wartością rzeczywistą świadczenia a niższą, by zaistniał zakaz jego przyjęcia. Wydaje się jednak, że wartość świadczenia, które może przyjąć funkcjonariusz samorządowy, powinna odpowiadać wartości rynkowej i mieścić się w przedziale powszechnie przyjętych wartości dla danego typu świadczeń. Zaniżona wartość świadczenia wystąpi bezspornie wówczas, gdy będzie rodzić podejrzenie stronniczości funkcjonariusza samorządowego będącego jego odbiorcą” (vide: A. Wierzbica, Komentarz do art. 24m, teza nr 3-4, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*).

<sup>623</sup> Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w literaturze przedmiotu. „Wartość świadczenia, które może przyjąć funkcjonariusz samorządowy, powinna odpowiadać wartości rynkowej i mieścić się w przedziale powszechnie przyjętych wartości dla danego typu świadczeń. Zaniżona wartość świadczenia wystąpi bezspornie wówczas, gdy będzie rodzić podejrzenie stronniczości funkcjonariusza samorządowego będącego jego odbiorcą” (vide: *ibidem*, teza nr 4).

<sup>624</sup> <http://sjp.pwn.pl/sjp/powolac-sie;2506727.html> [dostęp: 14.04.2017].

<sup>625</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/mandat.html> [dostęp: 14.04.2017].

uniemożliwienie radnym powoływanie się na mandat w ich własnym, partykularnym interesie oraz czerpanie nieuprawnionych korzyści majątkowych ze sprawowanej funkcji, albowiem zakaz został ściśle powiązany z wykonywaniem zajęć dodatkowych przez radnego lub z prowadzeniem działalności gospodarczej na własny rachunek bądź z innymi osobami. Zachowanie takie mogłoby budzić podejrzenia co do prawidłowości wykonywania mandatu radnego, a ponadto kreować poczucie jego uprzywilejowania. Radny, z racji sprawowanej funkcji publicznej jako funkcjonariusz samorządu terytorialnego, w ramach wykonywanej działalności poza sprawowaniem mandatu, ma dużo większą wiedzę na temat poczynań i planów władzy na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego, a nadto może dysponować wpływami, których inne podmioty w ramach działalności wolnorynkowej, nie posiadają, co w sposób uzasadniony może budzić podejrzenia korupcyjne związane z powoływaniem się na wpływy, handel wpływami, czy też sprzedajność<sup>626</sup>.

Ponadto „sformułowany brak przyzwolenia dla wymienionych działań tłumaczyć należy jako zakaz wywoływania wrażenia, że dana osoba jako radny ma możliwości wpływania na funkcjonariuszy publicznych w celu skłonienia ich do odstąpienia od przestrzegania obowiązków służbowych przy załatwianiu spraw. Tak rozumiane powoływanie się przez radnego na swój mandat oznacza oferowanie protekcji albo przynajmniej wywoływanie wrażenia, że protekcja taka jest możliwa”<sup>627</sup>. Dodatkowo nadużywanie funkcji radnego, polegające na powoływanie się na mandat w związku z wykonywaniem prywatnej działalności, powodować może społeczny spadek zaufania do instytucji publicznych, co stanowiłoby dodatkowy, społeczny koszt zachowania o charakterze korupcyjnym funkcjonariusza samorządowego, jakim jest radny.

#### 4. Wyłączenie radnego z udziału w głosowaniu

Antykorupcyjny<sup>628</sup> charakter mają także przepisy ustaw samorządowych wyłączające radnego gminy, powiatu i województwa od udziału w głosowaniu w radzie lub

---

<sup>626</sup> Zdaniem J. Jagody zakaz ten ma daleko idące, szczególnie antykorupcyjne znaczenie, albowiem „powoływanie się przez radnego na swój mandat oznacza oferowanie protekcji albo przynajmniej wywoływanie wrażenia, że protekcja taka jest możliwa” (*vide*: J. Jagoda, *op. cit.*, teza nr 4).

<sup>627</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 136.

<sup>628</sup> W nauce prawa administracyjnego przeważa stanowisko, że obowiązek wyłączenia się radnego od udziału w głosowaniu w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego lub komisji w sytuacji, gdy sprawa dotyczy jego interesu prawnego, ma charakter antykorupcyjny. Pogląd ten prezentuje E. Koniuszewska, która zakaz ten kwalifikuje jako środek prawny o charakterze antykorupcyjnym kierowany bezpośrednio do radnych (*vide*: E. Koniuszewska, *op. cit.*, s. 89). Identyczne stanowisko przyjmuje A. Wierzbica (*vide*: A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem ich mankamentów prawnych*, 2009, s. 146, <https://www.google.com/search?ei=Yu0fYLegJIKMrwSq3ojwCQ&q=A.+Wierzbica%2C+Analiza+obowi%C4%85zuj%C4%85cych+przepis%C3%B3w+antykorupcyjnych+z+wykazanie+ich+mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&oq=A.+Wierzbica%2C+Analiza+obowi%C4%85zuj%C4%85cych+przepis%C3%B3w+antykorupcyjnych+z+wykazaniem+ich+>

sejmiku oraz komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (25a u.s.g., 21 ust. 7 u.s.p., 24 ust. 2 u.s.w.). Ustawiając zakaz brania udziału w głosowaniu w sytuacjach wyżej opisanych wobec wszystkich radnych organów stanowiących samorządu terytorialnego, ustawodawca dążył do zapobieżenia konfliktowi interesów, do którego mogłoby niewątpliwie dojść, gdyby funkcjonariusz publiczny sprawujący funkcje w samorządzie terytorialnym miał głosować we własnej sprawie, a tym bardziej mógł decydować w kwestiach dotyczących jego partykularnych korzyści czy potrzeb<sup>629</sup>. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, celem ustanowionego zakazu „jest wprowadzenie gwarancji mających zapewnić uczciwe sprawowanie przez radnego mandatu i wykluczenie wykorzystania jego nie tylko dla własnych korzyści, ale również zabezpiecza jego przed naciskami ze strony organów samorządu terytorialnego z jednej strony zaś z drugiej strony uniemożliwia wyciąganie korzyści ze sprawowanego mandatu”<sup>630</sup>. Przez zakaz udziału w głosowaniu należy rozumieć powstrzymanie się przez radnego od wyrażenia swojej woli, jeżeli podejmowana uchwała dotyczy jego interesu prawnego<sup>631</sup>.

Ustawy samorządowe zawierające zakaz udziału radnego w głosowaniu różnią się między sobą, albowiem w każdej z nich, mimo że konstrukcja zakazu opiera się na podobnych przesłankach, w dyspozycji normy prawnej ustawodawca w sposób odmienny determinuje okoliczności, których zaistnienie aktualizuje obostrzenie w niej wyrażone.

Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (art. 25a u.s.g.). Z brzmienia przepisu wynika jednoznacznie, że jedynym kryterium wyłączenia

---

[mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&gs\\_lcp=CgZwc3ktYWIQA1CugStYroErYO6DK2gAcAB4AIABAIgbaJBAJgBAqABAqABAaoBB2d3cy13aXrAAQE&scient=psy-ab&ved=0ahUKEwi32dbf8tfuAhUCxosKHSovAp4Q4dUDCAw&uact=5](http://mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQA1CugStYroErYO6DK2gAcAB4AIABAIgbaJBAJgBAqABAqABAaoBB2d3cy13aXrAAQE&scient=psy-ab&ved=0ahUKEwi32dbf8tfuAhUCxosKHSovAp4Q4dUDCAw&uact=5), dostęp: 26.02.2017) oraz A. Rzetecka-Gil w swoim komentarzu do przepisów o charakterze antykorupcyjnym zawartych w ustawie o samorządzie gminnym (*vide*: A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*). W nauce prezentowany jest jednak pogląd odrębny, którego autorem jest R. Skwarło stwierdzający, że „przepis art. 25a u.s.g. [ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym] nie ma charakteru antykorupcyjnego (...). Do korupcji nie może dojść w przypadku głosowania w sprawie własnego interesu prawnego, bowiem nie można skorumpować samego siebie. Problem korupcji może zaistnieć tylko wówczas, gdy radny głosuje w kwestiach dotyczących interesu prawnego innych osób, a na sposób jego głosowania wpływają uzyskane lub obiecane korzyści” (*vide*: R. Skwarło, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09*, el./LEX). Autorka niniejszej pracy przychyliła się do poglądu o antykorupcyjnym charakterze przedmiotowego zakazu, ponieważ w sposób jednoznaczny jego ustanowienie zmierza do wyeliminowania sytuacji, w których radny przy podejmowaniu rozstrzygnięć w drodze głosowania byłby powodowany personalnymi okolicznościami zmierzającymi do uzyskania korzystnego dla siebie wyniku głosowania bądź posądzenia go o kierowanie się interesem indywidualnym, a nie wspólnoty samorządowej, w której uzyskał mandat.

<sup>629</sup> A. Wilczyńska, *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2013, Nr 4, s. 38-48, teza nr 1, el./LEX.

<sup>630</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2010 r., wydany w sprawie o sygn. akt II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

<sup>631</sup> Cz. Martysz, Komentarz do art. 21, teza nr 6, [w:] B. Dolnicki (red. nauk), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, el./LEX.

radnego od głosowania jest to, czy dane głosowanie dotyczy sfery interesu prawnego radnego. Nie ma zatem znaczenia, jakiego rodzaju charakter ma dane głosowanie w radzie czy w komisji. Z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, że chodzi tu o każdego rodzaju głosowanie, w tym także o głosowanie nad uchwałą o intencyjnym charakterze<sup>632</sup> i uchwałą o charakterze nieprawotwórczym.

Wprowadzając kryterium interesu prawnego, będącego przesłanką wyłączenia radnego od głosowania, ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej tego pojęcia, która została ukształtowana przez naukę prawa administracyjnego i orzecznictwo. Pod pojęciem interesu prawnego rozumieć należy „osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym”<sup>633</sup>. Źródłem interesu prawnego, poza normami prawa materialnego, mogą być przepisy prawa ustrojowego i procesowego, bowiem mogą one kształtować prawa i obowiązki jednostki<sup>634</sup>. Należy zgodzić się z poglądem S. Płażka, który wskazuje, że „za istnienie czyjegoś interesu prawnego w danej sprawie należy uznać stan, w którym sposób załatwienia tej sprawy ma skutek dla sfery stosunków prawnych tego kogoś. Nie musi być on nawet uczestnikiem tej sprawy, aby mieć interes prawny co do sposobu jej zakończenia. Należy przyjąć, że interes prawny (...) może być zarówno negatywny – gdy wynik głosowania może zagrozić czyjejś sferze stosunków prawnych, jak i pozytywny – gdy może w tej mierze przysporzyć korzyści”<sup>635</sup>. Obowiązek wyłączenia się radnego<sup>636</sup> od udziału w głosowaniu nie

<sup>632</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2011 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Bd 557/11, LEX nr 1152389.

<sup>633</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2013 r., wydany w sprawie o sygn. akt I OSK 115/13, LEX nr 1779311.

<sup>634</sup> J. Korczak, *Zasady podejmowania uchwał przez organa jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, Nr 2, s. 12, teza nr 1, el./LEX.

<sup>635</sup> S. Płażek, [w:] Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 177.

<sup>636</sup> Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu brak jest jednolitego stanowiska, które rodzaje spraw kwalifikować należy jako te związane z indywidualnym interesem radnego, które skutkowałyby wyłączeniem radnego od głosowania. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie „przepis art. 25a u.s.g. o wyłączeniu radnego od głosowania, dotyczy przypadków, których przedmiotem jest stosunek prawny między jednostką organizacyjną gminy a radnym, w którym stroną dla radnego jest gmina, reprezentowana przez swoje organy. W takiej sytuacji występuje stosunek zewnętrzny, a nie stosunek wewnętrzny radnego, będącego członkiem organu kolektywnego, jakim jest rada” (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 486/11, LEX nr 1086882). Pod pojęciem stosunku zewnętrznego należy rozumieć te sytuacje, „gdy radny w procesie głosowania, uwzględniając przedmiot i skutki podejmowanej uchwały, nie



pozbawia go jednak możliwości udziału w dyskusji nad kwestią, która następnie stanie się przedmiotem głosowania rady bądź komisji<sup>637</sup>.

Art. 21 ust. 7 u.s.p. stanowi, że radny powiatu nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Inaczej niż w u.s.g. ustawodawca nie uregulował w omawianym przepisie, na jakim forum radny ma obowiązek powstrzymać się od głosowania. Wydaje się jednak uzasadnione twierdzenie, iż wobec szczegółowego uregulowania tej kwestii w art. 25a u.s.g., na zasadzie analogii, należy przyjąć, iż chodzi tu o zakaz głosowania w organie stanowiącym, tj. w radzie powiatu oraz w komisjach rady. W pozostałym zakresie brzmienie art. 21 art. 7 u.s.p. pokrywa się z unormowaniami dotyczącymi samorządu gminnego, stąd uwagi dotyczące art. 25a u.s.g., na zasadzie *lege non distinguente*, są jak najbardziej adekwatne w stosunku do radnych powiatu.

Najwęższy zakres ustawowego zakazu głosowania przez radnego został skierowany do radnych sejmiku województwa. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.w. radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Z kolei ust. 1 cytowanego artykułu stanowi, że radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych

---

będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania. Zawsze więc, gdy zaistnieje obiektywnie uzasadniona wątpliwość, czy radny, z uwagi na przedmiot głosowania, decyzje podejmował będzie wyłącznie *pro publico bono*, nie może on brać udziału w głosowaniu. Głosowania w sprawach, w których występuje tzw. element osobistego zainteresowania, stanowią realne zagrożenie dla pobudek, którymi kierował się będzie radny, który przecież powinien mieć na uwadze wyłącznie dobro wspólnoty samorządowej (...). Natomiast te rozstrzygnięcia rady, które dotyczą wyboru przewodniczącego rady, jego zastępców, członków komisji rady, wreszcie ustalania wysokości diet radnych jako związane wyłącznie z organizacją pracy danej rady, nie będą objęte dyspozycją art. 25a u.s.g. Co do tych przypadków zgodzić się należy ze stanowiskiem, że głosowanie radnego (nawet jeśli dotyczy jego wyboru na przewodniczącego rady) nie jest wyrazem jego interesu prawnego, lecz jest to sytuacja organizacyjna, do decydowania o której radny jest z mocy art. 24 u.s.g. uprawniony” (*vide*: A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, komentarz do art. 25a, teza nr 11. Ponadto naruszeniem zakazu z art. 25a u.s.g. będzie wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu rady związanym przedmiotowo z jego mandatem., gdyż dotyczy interesu prawnego tego radnego (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2005 r., wydany w sprawie II OSK 507/05, LEX nr 188979). Zakaz brania udziału w głosowaniu nie znajdzie zastosowania w sytuacji, gdy radni kandydują do składu organów czy komisji jednostek samorządu terytorialnego, np. na stanowisko starosty. „Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach do organu wykonawczego powiatu oraz prawo udziału w tych wyborach jest prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Nie ulega wątpliwości, iż każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty, dotyczy to również radnego kandydującego na to stanowisko. Głosowanie w sprawie obsady personalnej stanowisk w zarządzie powiatu, czy komisjach rady powiatu nie dotyczy interesu prawnego osób kandydujących” (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2003 r., wydany w sprawie o sygn. akt SA/Bk 55/03, LEX nr 731445).

<sup>637</sup> A. Wierzbica, Komentarz do art. 25a, teza nr 2, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*

oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych<sup>638</sup>. Analiza obu przepisów prowadzi do wniosku, że „obowiązek powstrzymania się od głosowania przez radnego dotyczy tylko spraw o charakterze majątkowym wynikających ze stosunków cywilnoprawnych radnego z województwem lub wojewódzkimi osobami prawnymi”<sup>639</sup>. Dla porządku przypomnieć należy, że radny gminy i powiatu ma obowiązek powstrzymać się od udziału w każdym głosowaniu we wszystkich sprawach, w których ma on interes prawny, a zatem w tych o charakterze majątkowym, jak i charakterze niemajątkowym.

Ustawodawca, podobnie jak w ustawie o samorządzie powiatowym, nie wymienił organu ani jednostki na forum, której radny ma wyłączyć się od udziału w głosowaniu. Należy przyjąć, na zasadzie analogii do art. 25a u.s.g., że zakaz ten obejmuje sprawy będące przedmiotem głosowania podczas sesji sejmiku województwa, posiedzeń komisji, a także w trakcie posiedzeń zarządu województwa, pod warunkiem, że radny jest członkiem tego organu wykonawczego.

---

<sup>638</sup> Przepis art. 24 ust. 1 u.s.w. „jest bezspornie normą prawną o charakterze antykorupcyjnym, jednakże niemającą odpowiednika ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani też w ustawie o samorządzie powiatowym. Sformułowany w tym przepisie zakaz wchodzenia przez radnego województwa w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem wyłącza możliwość nawiązywania umów cywilnoprawnych z zarządem województwa oraz marszałkiem województwa, a także z wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (bez względu na to, czy mają one osobowość prawną czy też nie). Przesłanką zaistnienia tego zakazu jest taki stosunek prawny zachodzący pomiędzy radnym a wymienionymi podmiotami, który *de facto* ma cechy stosunku indywidualnego, a więc takiego, który nie jest zawierany powszechnie. Ponadto zakres zakazanych stosunków cywilnoprawnych mieści się poza sferą korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych” (*vide*: J. Glumińska-Pawlic, A. Wierzbica, Komentarz do art. 24, teza nr 1, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, el./LEX).

<sup>639</sup> A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących...*, s. 148.

## ROZDZIAŁ VI

### Konkluzje oraz wnioski *de lege lata i de lege ferenda*

W świetle obowiązujących przepisów o charakterze administracyjnoprawnym do metod prewencji korupcji w administracji publicznej, w tym korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej, zaliczono te, których celem jest wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego<sup>640</sup> oraz wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym<sup>641</sup>.

Mechanizmem prewencyjnym korupcji sektora publicznego skierowanym na wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego jest zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ograniczenia te skierowane do funkcjonariuszy administracji publicznej – rządowej i samorządowej – są obecnie zawarte w 5 ustawach<sup>642</sup>. Dotyczą one w głównej mierze:

- prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności,
- sprawowania funkcji członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego, spółdzielni, fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego.

---

<sup>640</sup> Do rozwiązań tych zaliczono: zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych, stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne, stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydatkujących środki publiczne (*vide*: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Plan działań, Tabela nr 1. Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu*).

<sup>641</sup> Do rozwiązań tych zaliczono: opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji, opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach funkcjonariusz administracji publicznej – klient (*vide*: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, *Plan działań. Tabela nr 1...*).

<sup>642</sup> W art. 4 u.o.p.d., w art. 24f u.s.g, 25b u.s.p. oraz 27b u.s.w., art. 23 ust. 1 u.r.i.o.

Należy odnieść się krytycznie do konstrukcji ograniczenia antykorupcyjnego zakazującego radnym (gminy, powiatu, województwa) wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 24f ust 1 u.s.g., art. 25b ust. 1 u.s.p., art. 27b ust. 1 u.s.w.). Ustawy samorządowe nie zakazują radnym prowadzenia działalności gospodarczej w wykorzystaniem mienia innej jednostki samorządu terytorialnego niż ta, w której uzyskali mandat. Może to prowadzić do powiązań o charakterze korupcyjnym między funkcjonariuszami administracji różnych jednostek samorządu terytorialnego. Nadto omawiane rozwiązanie nie zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego polegającej na świadczeniu usług na rzecz podmiotu, który wykorzystuje w swojej działalności mienie jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat<sup>643</sup>.

Nie zasługuje na aprobatę także zawężenie przepisów antykorupcyjnych do zakazów wymienionych w art. 24f ust. 2 i 5 u.s.g., art. 25b ust. 3 i 5 u.s.p., art. 27b ust. 3 i 5 u.s.w. związanych z:

- piastowaniem przez radnego funkcji w organach spółek handlowych z udziałem osób prawnych tej jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby;
- posiadaniem pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem osób prawnych tej jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat,
- piastowaniem przez radnego funkcji członka władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, a także pełnieniem roli pełnomocnika spółek handlowych z udziałem osób prawnych tej jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat.

Skoro celem przyjętych na gruncie ustaw samorządowych unormowań antykorupcyjnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez funkcjonariuszy administracji samorządowej było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego przez rozdzielenie sprawowania funkcji publicznych od

---

<sup>643</sup> Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, ustawy samorządowe wyraźnie wskazują, że wykorzystanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, w którym radny uzyskał mandat, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez radnego działalnością gospodarczą. Inaczej mówiąc, mienie jednostki służy działalności gospodarczej prowadzonej przez radnego. Z reguły nie ma takiego związku w sytuacji, gdy radny prowadzi działalność gospodarczą w formie świadczenia usług dla innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, który to podmiot wykorzystuje w swojej działalności mienie jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat. W takim przypadku nie jest to prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia tej jednostki (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 lipca 2005 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 631/05, LEX nr 325087).

prowadzenia działalności gospodarczej, ochrona mienia jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji ograniczenie sytuacji korupcyjnych, to zakazy te należałoby rozszerzyć. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych w celu wzmocnienia jego antykorupcyjnego charakteru, *de lege lata* powinno obejmować przypadki wykorzystania lub zarządzania mieniem każdej jednostki samorządu terytorialnego, w tym również tej, w której radny nie uzyskał mandatu.

W art. 35 i 36 projektu ustawy o jawności życia publicznego – w odniesieniu do funkcjonariuszy administracji rządowej – powtórzono *de facto* przepisy obowiązującej ustawy antykorupcyjnej w tym zakresie. Proponowane zmiany polegają na rozszerzeniu kręgu podmiotów objętych zakazem o funkcjonariuszy służb podległych ministrowi do spraw finansów publicznych oraz ministrowi spraw wewnętrznych i osobę zajmującą kierownicze stanowisko urzędnicze w urzędzie obsługującym organ jednostki samorządu terytorialnego. Doprecyzowano także zakazy przedmiotowe o wykonywanie funkcji likwidatora, syndyka i zarządcy przymusowego w postępowaniu upadłościowym albo nadzorcy i zarządcy w postępowaniu likwidacyjnym, pełnomocnika wspólnika w spółce prawa handlowego, zatrudnienie lub wykonywanie w spółce prawa handlowego jakichkolwiek odpłatnych zajęć oraz prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami w osobowej spółce prawa handlowego, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

W stosunku do funkcjonariuszy administracji samorządowej – radnych gminy, powiatu i województwa – w projekcie ustawy o jawności życia publicznego, w art. 40 ust. 1-5 skonsolidowano zakazy i ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, które dotychczas występowały na gruncie trzech ustaw samorządowych (art. 24f ust. 1, 2 i 5 u.s.g., art. 25b ust. 1, 3 i 5 u.s.p., art. 27b ust. 1, 3 i 5 u.s.w.). Projektowana regulacja stanowi powtórzenie obowiązujących przepisów i nie wnosi nic nowego w zakresie antykorupcyjnych rozwiązań.

Postulowane w projekcie ustawy o jawności życia publicznego zmiany dotyczące ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez funkcjonariuszy administracji rządowej należy ocenić pozytywnie, ponieważ konkretyzują one dotychczasowe przepisy i wzmocniają działania antykorupcyjne. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, celem ustawodawcy było uporządkowanie obecnie istniejących przepisów w celu wzmocnienia zarządzania państwem i jego majątkiem. Projektowany akt prawny ma stanowić „konstytucję antykorupcyjną”, w której ujednoczone i ujęte zostaną zasady jawności życia publicznego rozproszone w licznych aktach prawnych. W tym kontekście krytycznie należy się odnieść do rozwiązań dotyczących radnych – funkcjonariuszy administracji samorządowej, bowiem w aspekcie ograniczenia prowadzenia przez nich

działalności gospodarczej powielono jedyne już istniejące, wadliwe pod względem antykorupcyjnym rozwiązania. Tym samym, *de lege ferenda*, należałoby rozważyć zmodyfikowanie projektowanych zakazów skierowanych do radnych jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem postulowanych przez autorkę rozwiązań antykorupcyjnych.

Ujednolicenie przepisów prawnych ustanawiających ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych to kolejny antykorupcyjny postulat, który powinien zostać wdrożony po to, aby narzędzie to efektywnie spełniało swoje zadanie. Obecnie przepisy te są rozproszone w 12 ustawach<sup>644</sup> oraz aktach wykonawczych i dotyczą w różnej mierze wszystkich funkcjonariuszy administracji publicznej. Głównymi mankamentami tej antykorupcyjnej regulacji są:

- niejednolita nomenklatura dotycząca dodatkowej aktywności zawodowej (zakaz w zależności od grupy funkcjonariuszy administracji publicznej, do której jest skierowany, dotyczy wykonywania dodatkowych zajęć, zajęć zarobkowych, zatrudnienia, czynności);
- brak definicji legalnych form dodatkowej aktywności zawodowej;
- brak jasno określonych kryteriów, jakie muszą być spełnione, aby funkcjonariusz administracji publicznej mógł podjąć dodatkowe zajęcie w czasie, kiedy sprawuje swoją funkcję (ustawodawca, o ile określa kryteria, od których uzależnia wykonywanie dodatkowych zajęć, posługuje się klauzulami generalnymi, zwrotami nieostrymi, niezdefiniowanymi);
- niejednolicie ukształtowany system wydawania zgód – zezwoleń na wykonywanie dodatkowej aktywności zawodowej (w niektórych przypadkach ustawodawca pozostawia funkcjonariuszowi administracji publicznej ocenę tego, czy może podjąć się wykonywania dodatkowego zajęcia, w innych zaś – uzależnia jego wykonywanie od uprzedniej zgody przełożonego; w sytuacjach, kiedy zgoda przełożonego na wykonywanie dodatkowego zajęcia jest wymagana, dotyczy to wyłącznie zajęć o charakterze zarobkowym, a co za tym idzie – nie jest ona wymagana w zakresie zajęć nieodpłatnych, o niemajątkowym charakterze, odnośnie do wykonywania których funkcjonariuszowi pozostawiono decyzję uznaniową; występują również przypadki, gdzie istnieje obowiązek uzyskania zgody, przy czym w stosunku do niektórych funkcjonariuszy administracji publicznej brak jest podmiotu/organu, który zgodę mógłby wyrazić);

---

<sup>644</sup> W art. 30 ust. 1 u.p.s., art. 24e ust. 1 i 28 u.s.g., 25a ust. 1 u.s.p., 27a ust. 1 u.s.w., art. 80 ust. 1 u.s.c., art. 202 u.k.a.s. i 205 u.k.a.s., art. 19 ust. 1 i 2 u.p.u.p., 62 ust. 1 u.p., art. 57a ust. 1-5 u.p.s.p., art. 80 u.ABW.AW, art. 67 u.SG, art. 160 u.SW.

- brak obowiązku informacyjnego o podjęciu przez funkcjonariusza dodatkowego zajęcia o charakterze niezarobkowym (o ile w stosunku do niektórych funkcjonariuszy ustawodawca wprowadził obowiązek otrzymania uprzedniej zgody na wykonywanie zajęcia zarobkowego; sprawia to, że są oni zobligowani do powiadomienia przełożonego/organy nadrzędnego o zamiarze jego podjęcia, o tyle wykonywanie zajęć o charakterze niezarobkowym pozostawiono uznaniowej decyzji funkcjonariusza, nie podlega ono zgłoszeniu, a w konsekwencji jakimkolwiek bieżącemu nadzorowi);
- brak obowiązku weryfikowania zakresu i sposobu wykonywania przez funkcjonariusza publicznego dodatkowego zatrudnienia, w tym prowadzenia odpowiedniej dokumentacji w czasie jego trwania (wyjątek stanowi rozwiązanie obowiązujące funkcjonariuszy Straży Granicznej, gdzie wykonywana jest kontrola nad sposobem wykonywania zajęcia zarobkowego przez funkcjonariusza już po uzyskaniu zezwolenia);
- brak obowiązku zgłaszania konfliktu interesów, który może zaistnieć w związku z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych przez funkcjonariusza administracji publicznej.

Wzmocnienie mechanizmu antykorupcyjnego w zakresie związanym z dodatkową aktywnością zawodową funkcjonariuszy administracji publicznej w trakcie pełnienia funkcji jest możliwe przez wyeliminowanie wyżej wymienionych nieprawidłowości przez:

- ujednolicenie nomenklatury i szerokie zdefiniowanie pojęcia dodatkowej aktywności zawodowej, dodatkowego zajęcia (np. każda działalność podejmowana w czasie wykonywania przez funkcjonariusza administracji publicznej powierzonych ustawowo zadań, o charakterze zarobkowym wykonywana na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej lub w formie prowadzenia działalności gospodarczej wspólnie lub z innymi osobami w ramach samozatrudnienia, spółki cywilnej, osobowej lub kapitałowej spółki prawa handlowego, jak i niezarobkowym, mająca charakter jednorazowy lub stały);
- usunięcie klauzul generalnych, pojęć niedookreślonych, od których uzależniona jest zgoda przełożonego na wykonywanie dodatkowej działalności i wprowadzenie jednoznacznych kryteriów z uwzględnieniem specyfiki danej grupy funkcjonariuszy administracji publicznej;
- wprowadzenie obowiązku pisemnego zgłoszenia przełożonemu/organy nadrzędnemu zamiaru podjęcia dodatkowej aktywności zawodowej;
- uzależnienie podjęcia każdego dodatkowego zajęcia od uprzedniej pisemnej zgody przełożonego/organy nadrzędnego bądź powołanej w tym celu komisji/

komórki, co jednocześnie chroni funkcjonariusza administracji publicznej przed błędną oceną przesłanek, od których uzależniona jest możliwość wykonywania przez niego dodatkowego zajęcia;

- wprowadzenie zgód – zezwoleń o charakterze warunkowym i czasowym z jednoczesnym wprowadzeniem nadzoru nad wykonywaniem dodatkowego zajęcia: obowiązek przedłożenia przez funkcjonariusza administracji publicznej zaświadczenia o podjęciu zajęcia objętego wnioskiem, okresowa ocena, czy w trakcie wykonywania dodatkowego zajęcia nie doszło do zmiany zakresu obowiązków bądź profilu działalności, prowadzenie dokumentacji w czasie wykonywania dodatkowego zajęcia, wprowadzenie jasnych kryteriów cofnięcia zezwolenia;
- wprowadzenie obowiązku sygnalizowania konfliktu interesów w trakcie wykonywania dodatkowego zajęcia.

Postulat ujednolicenia przepisów prawnych ustanawiających ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych nie został zrealizowany w projekcie ustawy o jawności życia publicznego. W art. 34 ust. 1 i 2 projektu tej ustawy wprowadzono definicję konfliktu interesów rozumianego jako wykonywanie przez osobę pełniącą funkcje publiczne, w tym funkcjonariusza administracji publicznej, zajęć mogących wywołać podejrzenie o stronniczość lub występowanie w interesie podmiotu, w którym nie pełni funkcji publicznej. Z przepisu tego wyprowadzić można jedynie ogólną dyrektywę zakazującą wykonywania zajęć mogących sprokurować konflikt interesów. Nie stanowi ona jednak skutecznego mechanizmu antykorupcyjnego.

Jednocześnie w art. 39 ust. 1 i 2 projektu ustawy o jawności życia publicznego ustanowiono katalog zajęć, których nie mogą wykonywać radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w trakcie pełnienia funkcji publicznych. Stanowią one w części powtórzenie zapisów występujących w ustawach samorządowych w zakresie zakazu zatrudnienia radnego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat oraz wykonywania funkcji kierownika i jego zastępcy w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat (art. 24a ust. 1 i 2 u.s.g., 23 ust. 1 i 2 u.s.p., art. 25 ust. 1 i 2 u.s.w.). W projekcie wprowadzono także zakaz wykonywania przez radnego działalności gospodarczej na rzecz urzędu jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, oraz wykonywania pracy w ramach stosunku pracy ani innej umowy cywilnoprawnej w spółce zobowiązanej, gdzie udziały posiada jednostka samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat. Obostrzenia te autorka pracy zalicza do kategorii antykorupcyjnych zakazów związanych z łączeniem stanowisk, funkcji i mandatów przez funkcjonariuszy publicznych wykonujących funkcje w administracji publicznej.



Tym samym w celu zharmonizowania przepisów prawnych ustanawiających ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych, *de lege lata* zasadne byłoby stworzenie jednolitego systemu według proponowanych w niniejszej pracy rozwiązań.

Nałożony na funkcjonariuszy administracji publicznej obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego został zawarty w 11 aktach prawnych<sup>645</sup>. Obowiązujące regulacje są niejednolite, zarówno w aspekcie budowy samej normy prawnej, jak i jej treści, narażającą wątpliwości interpretacyjnych, nie uwzględniają międzynarodowych standardów w zakresie treści, składania i kontroli oświadczeń majątkowych, co w połączeniu z ich rozproszeniem w wielu aktach prawnych osłabia ich działanie antykorupcyjne.

Procedura składania oświadczeń majątkowych, ich treść oraz sposób przetwarzania danych w nich zawartych różnią się w zależności od grupy funkcjonariuszy administracji publicznej, do której są skierowane:

- zakresem informacji podlegającym ujawnieniu (w każdym przypadku jest to majątek osobisty funkcjonariusza i majątek objęty ustawową wspólnością małżeńską, przy czym ustawy, a w szczególności wzory oświadczeń majątkowych nie zawierają jednolitego wyliczenia w zakresie składników majątku, które mają podlegać ujawnieniu);
- częstotliwością ich składania (raz w roku według stanu na dzień 31.12, corocznie według stanu na dzień 31.12 oraz przed objęciem stanowiska lub po jego objęciu, a także w dniu opuszczenia stanowiska bądź na 2 miesiące przed upływem kadencji w przypadku radnych, a dodatkowo każdorazowo na wezwanie uprawnionego organu);
- terminem ich składania (w przypadku oświadczeń składanych raz do roku jest to termin 31.03, ale występuje również data 30.04.);
- osobą odbierającą oświadczenie (zazwyczaj jest to kierownik jednostki organizacyjnej lub urzędu, w którym funkcjonariuszy wykonuje swoje funkcje, przełożony właściwy w sprawach osobowych);
- wzorem formularza oświadczenia o stanie majątkowym oraz załącznikami, które powinny być wraz z nim przedłożone (ustawy nakładające obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego zawierają upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia wzoru formularza dla określonej grupy funkcjonariuszy administracji publicznej, ponadto do przygotowania wzoru formularza

---

<sup>645</sup> W art. 10 u.o.p.d., w art. 24h ust. 1 u.s.g., 25c ust. 1 u.s.p., 27 ust. 1 u.s.w. i 27c ust. 1 u.s.w., art. 32 ust. 1 u.p.s., art. 200 ust. 1 i 2 u.k.a.s. i art. 149 ust. 1 u.k.a.s., art. 80a u.ABW.AW, art. 62 ust. 2 u.p., art. 57a ust. 6 u.p.s.p., art. 91a u.SG, art. 161 u.SW. Autorka pracy wskazuje, że wyliczeniu podlegają tylko te ustawy, które odnoszą się do badanej przez nią w ramach dysertacji grupy funkcjonariuszy administracji publicznej.

zobligowane różne podmioty – ministrowie kierujący danym resortem, Prezes Rady Ministrów, Prezydent, co sprawia, że wzory te nie są jednolite, jedynie radni jednostek samorządu terytorialnego zobowiązani są do przedłożenia wraz z oświadczeniem deklaracji podatkowej PIT);

- zakresem analizy oświadczenia i podmiotem jej dokonującej (kwestia ta została uregulowana w sposób kompleksowy na gruncie ustaw samorządowych, gdzie oświadczenie majątkowe wraz ze złożoną deklaracją podatkową PIT za rok poprzedzający złożenia oświadczenia dokonuje osoba, której je złożono oraz podmiot zewnętrzny – Naczelnik Urzędu Skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania radnego, w toku analizy podmiot jej dokonujący uprawniony jest do uwzględnia również zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie oraz do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT), przysługują mu również kompetencje do wystąpienia do CBA z wnioskiem o kontrolę budzącego wątpliwości oświadczenia majątkowego, inne zaproponowane ustawowo rozwiązania w zakresie kontroli oświadczeń majątkowych są niewystarczające, albowiem zakładają jedynie obowiązek dokonania ich analizy przez przełożonego danego funkcjonariusza lub osoby je odbierające poprzez porównanie treści oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń, ewentualnie poddanie kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń przez CBA);
- zakresem ujawniania danych zawartych w oświadczeniu (w większości oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy administracji publicznej stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, tylko niektóre z nich – składane w trybie ustaw samorządowych i ustawie o pracownikach samorządowych są jawne i z wyjątkiem danych wrażliwych publikowane są na stronie Biuletynu Informacji Publicznej);
- okresem ich przechowywania (od 6 do 10 lat).

Ponadto do żadnego z oświadczeń majątkowych nie przygotowano odrębnej instrukcji określającej sposób jego wypełniania.

Z uwagi na występujące różnice w zakresie składania oświadczeń majątkowych, w celu wzmocnienia ich waloru antykorupcyjnego, zasadne byłoby:

- wprowadzenie jednolitego wzoru formularza oświadczenia dla wszystkich funkcjonariuszy administracji publicznej;
- opracowanie przewodnika zawierającego wskazówki i wytyczne dotyczące sposobu wypełniania deklaracji;
- zunifikowanie terminów składania oświadczeń i częstotliwości ich składania,
- poddanie oświadczeń weryfikacji przez niezależny organ kontrolny, np. organ kontroli skarbowej, przy jednoczesnym pozostawieniu uprawnień kontrolnych przełożonym funkcjonariusza lub wyspecjalizowanym komórkom utworzonym wewnątrz jednostki lub urzędu, w których funkcjonariusz administracji publicznej sprawuje zadania;
- ujawnienie oświadczeń funkcjonariuszy opinii publicznej w celu zagwarantowania ich społecznej kontroli oraz w celu zwiększenia zaufania obywateli do administracji publicznej;
- wprowadzenie jednego okresu przechowywania oświadczeń majątkowych.

Przedstawione postulaty *de lege ferenda* pokrywają się z przewidzianymi w Programie działaniami w zakresie wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego przez stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego uwzględnia w znacznej mierze w rozdziale 8 poświęconym oświadczeniom majątkowym zgłoszone wnioski pod adresem obowiązującego prawa. Zakłada wprowadzenie jednolitego wzoru oświadczenia majątkowego wraz z instrukcją jego wypełniania (art. 46) obejmującego składniki majątku osobistego funkcjonariusza i objętego wspólnością małżeńską ustawową (art. 44 ust. 1) enumeratywnie wymienione przez ustawę (art. 44 ust. 4). W sposób kompleksowy wymienia osoby zobowiązane do jego złożenia (w art. 46 wymieniono 151 osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego ze wskazaniem podmiotu, któremu oświadczenie należy złożyć<sup>646</sup>) i wprowadza zasadę składania oświadczeń corocznie, do dnia 30.04. według stanu na dzień 31.12. roku poprzedniego oraz w terminie 30 dni od dnia objęcia stanowiska i zakończenia jego piastowania (art. 47). Projekt ustawy o jawności życia publicznego wprowadza zasadę jawności oświadczeń majątkowych, stosując od niej nieliczne wyjątki (art. 56), oraz ujednolica okres ich przechowywania – 6 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym złożono oświadczenie (art. 55)<sup>647</sup>.

---

<sup>646</sup> Projekt ustawy w art. 46 ust. 1 powiela krąg funkcjonariuszy administracji publicznej zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego, w stosunku do których dokonano analizy tego obowiązku na podstawie przepisów obowiązujących ustaw.

<sup>647</sup> Autorka pracy dokonuje analizy projektu ustawy wyłącznie w kontekście związanym z tematem rozprawy doktorskiej, a zatem pod kątem mechanizmów antykorupcyjnych skierowanych do grupy funkcjonariuszy administracji publicznej. Autorce znane są krytyczne głosy zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich i inne zainteresowane środowiska opiniotwórcze na temat zbyt szerokiego kręgu podmiotów objętych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, np. stron postępowania administracyjnego, czy

W zakresie kontroli oświadczeń majątkowych projektowana ustawa nie wprowadza tak potrzebnych zmian, jak poddanie ich obligatoryjnej kontroli organu zewnętrznego – skarbowego, pozostawiając ich analizę głównie podmiotom uprawnionym do ich odebrania (art. 58)<sup>648</sup>. Obowiązek kontroli oświadczenia przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego ze względu na miejsce zamieszkania funkcjonariusza administracji publicznej został ustanowiony wyłącznie w stosunku do funkcjonariuszy samorządu terytorialnego (radnych, piastunów monokratycznych i kolegialnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, skarbnika, sekretarza jednostki samorządu terytorialnego i kierownika jednostki organizacyjnej). W pozostałych przypadkach analiza danych zawarta w oświadczeniu majątkowym dokonywana może być fakultatywnie przez naczelnika urzędu skarbowego, przy czym ustawa nie określa okoliczności i trybu, w jakich może być wykonana (art. 58 ust. 4).

W kontekście proponowanego na gruncie projektu ustawy o jawności życia publicznego rozwiązania o charakterze prewencyjnym, jakim jest składanie przez funkcjonariuszy administracji publicznej oświadczeń majątkowych, *de lege ferenda*, należałoby opowiedzieć się za obligatoryjnym poddaniem oświadczeń weryfikacji przez niezależny, zewnętrzny, skarbowy organ kontrolny. Jednocześnie powinna zostać utrzymana ich kontrola przez przełożonych funkcjonariusza lub wyspecjalizowane w tym celu komórki utworzone wewnątrz jednostki lub urzędu, w których funkcjonariusz administracji publicznej sprawuje zadania.

Rozwiązaniem antykorupcyjnym na gruncie prawa administracyjnego, służącym jednocześnie wzmocnieniu jawności i przejrzystości życia publicznego, jest stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach i urzędach zatrudniających funkcjonariuszy administracji publicznej. Założenie to należałoby doprecyzować i dążyć do całkowitego wyeliminowania podległości służbowej między członkami rodziny i osobami bliskimi w związku z wykonywaniem przez oboje z nich lub jedno zadań publicznych w ramach jednego urzędu lub instytucji.

Przepisy regulujące to zagadnienie zawarte są w 4 ustawach<sup>649</sup> i dotyczą funkcjonariuszy administracji publicznej wykonujących funkcje w urzędach administracji rządowej i samorządowej. Regulują one zakaz podległości służbowej między osobami

---

też obowiązku ujawniania w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń przez osoby niepiastujące kluczowych funkcji w państwie, np. przez pracowników nie będących funkcjonariuszami służb mundurowych (<http://www.rp.pl/Urzednicy/301239961-Opinia-RPO-w-sprawie-projektu-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html>, dostęp: 03.03.2018).

<sup>648</sup> Organy dokonujące analizy oświadczenia majątkowego zostały zobligowane do jego niezwłocznego przekazania CBA przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do źródeł dochodu lub pochodzenia majątku osoby składającej oświadczenie oraz co do prawdziwości zawartych z nim danych (art. 59).

<sup>649</sup> W art. 79 u.s.c., art. 26 u.p.s., art. 147 u.k.a.s., art. 9 u.p.u.p.

bliskimi. Czynią to jednak niejednolicie i w sposób – z uwagi na lapidarność sformułowanego zakazu – utrudniający jego przestrzeganie. W większości zakazują one powstania jakiegokolwiek podległości służbowej w odniesieniu do skonkretyzowanego grona osób, tj. małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Rozwiązanie to nie uwzględnia zmieniających się stosunków społecznych, gdzie coraz więcej osób decyduje się na prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego, nie pozostając w sformalizowanym związku.

Wyróżniającym się rozwiązaniem prawnym na tle przepisów zakazujących powstania podległości służbowej są przepisy art. 147 u.k.a.s. W porównaniu do regulujących to zagadnienie ustaw jest ona najmłodsza<sup>650</sup>, przez co uwzględnia kształt panujących stosunków społecznych. Z aprobatą należy odnieść się do rozwiązań w niej zaproponowanych w zakresie:

- rozciągnięcia zakazu podległości służbowej na osoby prowadzące wspólne gospodarstwo domowe;
- objęcia zakazem powstania każdego rodzaju podległości służbowej, a nie tylko bezpośredniej podległości służbowej, gdzie jedna z osób upoważniona jest do nadzoru lub kontroli osoby bliskiej;
- objęcia zakazem zarówno stosunku podległości służbowej, gdzie dwie osoby posiadają status funkcjonariuszy administracji publicznej, jak i takiego, gdzie jedna z osób posiada status funkcjonariusza administracji publicznej, a druga jest zatrudniona w strukturach danej organizacji na stanowisku innym niż techniczno-usługowe;
- powszechnego obowiązku zgłoszenia faktu powstania stosunku podległości służbowej między osobami bliskimi dotyczącego zarówno osób, których sytuacja powiązania służbowego dotyczy bezpośrednio, jak i innych osób, które dowiedziały się o jej zaistnieniu.

Skuteczne, ujednolicone antykorupcyjne rozwiązanie polegające na wyeliminowaniu stosunków podległości służbowej między osobami bliskimi, skierowane do wszystkich funkcjonariuszy administracji publicznej, powinno być wzorowane na obowiązujących już rozwiązaniach zawartych w art. 147 u.k.a.s. Ponadto zasadne byłoby rozciągnięcie obowiązku zakazu na sytuacje, gdy między osobami, których dotyczył zakaz podległości służbowej z uwagi na pokrewieństwo, ustaje więź małżeństwa, przysposobienia oraz opieki i kurateli. W tym kontekście, w zakresie obowiązujących przepisów art. 9

---

<sup>650</sup> Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej weszła w życie 1.03.2017 r., ustawa o pracownikach samorządowych – 1.01.2009 r., ustawa o Służbie Cywilnej – 24.03.2009 r., ustawa o pracownikach urzędów państwowych – 1.01.1983 r.

u.s.c., art. 26 u.p.s., art. 9 u.p.u.p., *de lege lata*, można zastanowić się nad ich nowelizacją. Uwzględniając jednocześnie fakt, iż toczą się dynamiczne prace nad ustawą o jawności życia publicznego, w ramach której głównym celem ustawodawcy jest ujęcie w jednym akcie prawnym zasad jawności życia publicznego dotychczas rozproszonych w kilkudziesięciu aktach prawnych i walka z korupcją głównie przy użyciu regulacji o charakterze prewencyjnym, *de lege ferenda*, należy rozważyć konieczność wprowadzenia do niej tego typu regulacji, co dotychczas nie zostało zauważone. Wylimitowanie podległości służbowej w środowisku pracy między osobami bliskimi nie tylko eliminuje podejrzenia o nepotyzm, faworytyzm czy kumoterstwo w strukturach administracji publicznej, ale także zapobiega konfliktowi interesów.

Autorka pracy, poza rozwiązaniami powszechnie uznawanymi za te o charakterze prewencji korupcji, wyodrębniła dodatkowe administracyjnoprawne mechanizmy antykorupcyjne, które w sposób istotny mogą przyczynić się do zwiększenia jawności i przejrzystości życia publicznego, a w konsekwencji do ograniczenia i wylimitowania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej.

Pierwszym z nich jest stworzenie jednolitego systemu przepisów skierowanych do funkcjonariuszy administracji publicznej nakładających obowiązek informacyjny dotyczący rodzaju i miejsca zatrudnienia lub podjęcia innych czynności zarobkowych, w tym prowadzenia działalności gospodarczej przez małżonka funkcjonariusza lub osoby pozostającej z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Chociaż zadaniem tego rozwiązania jest zapobieganie sytuacjom, w których beneficjentem decyzji funkcjonariusza publicznego (lub osoby decyzyjnej, z którą funkcjonariusz w związku ze sprawowaniem swojej funkcji jest powiązany zawodowo, organizacyjnie) mogą być jego najbliżsi krewni, to występuje ono jedynie w 5 ustawach<sup>651</sup> i dotyczy głównie funkcjonariuszy służb mundurowych. Obowiązek ten ma charakter niejednolity, ponieważ:

- dotyczy zróżnicowanego kręgu podmiotów (małżonka funkcjonariusza, osób pozostających z funkcjonariuszem we wspólnym gospodarstwie domowym, zstępnych i wstępnych funkcjonariusza, rodzeństwa funkcjonariusza),
- obejmuje różne formy prowadzenia lub wykonywania działalności zarobkowej (prowadzenie działalności gospodarczej, prowadzenie działalności gospodarczej o ściśle określonym profilu, zatrudnienie lub inne czynności zarobkowe w podmiotach wykonujących określoną działalność, w tym objęcie w nich akcji lub udziałów, bycie wykonawcą w rozumieniu na rzecz organów i jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym zdarzeniu),

---

<sup>651</sup> W art. 91b u.SG, art. 62a u.p., 57b ust. 1 pkt 1 u.p.s.p., 162 ust. 1 i 2 u.SW, art. 8 ust. 1 u.o.p.d.

- aktualizuje się w różnym czasie (przed powołaniem na stanowisko i/wyłącznie w trakcie pełnienia funkcji w przypadku uzyskania informacji o zaistnieniu sytuacji prokurującej obowiązek informacyjny lub dodatkowo w sytuacji powzięcia informacji o zamiarze podjęcia działalności gospodarczej lub zmianie jej charakteru).

Prawidłowe, antykorupcyjne działanie tego mechanizmu powinno zapewnić ujednolicenie obowiązujących przepisów przez zobowiązanie funkcjonariuszy administracji publicznej do informowania przełożonego o zamiarze podjęcia, prowadzeniu lub zmianie profilu prowadzonej działalności gospodarczej, zamiarze udziału, udziale w przetargu publicznym, rodzaju wykonywanej pracy i miejscu zatrudnienia przez jego małżonka lub osobę pozostającą z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, w tym w szczególności wstępnego, zstępnego, rodzeństwo i konkubenta, w terminie 7 dni od dnia powzięcia wiadomości w tym zakresie. Obowiązek informacyjny w tym zakresie powinien być przede wszystkim dopełniony przed objęciem funkcji w administracji publicznej. Ponadto rozwiązanie to powinno zostać rozciągnięte na pozostałe grupy funkcjonariuszy administracji publicznej, w tym w szczególności na funkcjonariuszy samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego w art. 42 ust. 1 w głównej mierze uwzględnia powyższe postulaty. Zgodnie z proponowanym zapisem wszyscy funkcjonariusze administracji rządowej i samorządowej – z wyłączeniem radnych – zostali zobligowani do złożenia przełożonemu oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka lub jego miejscu zatrudnienia – przed powołaniem, mianowaniem, zatrudnieniem lub wyborem, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji. *De lege lata*, warto by rozważyć rozciągnięcie tego obowiązku na radnych samorządu terytorialnego, a także rozszerzenie zakresu działalności podlegającej zgłoszeniu i kręgu podmiotów, których to zgłoszenie dotyczy (zgodnie z postulatami opisanymi powyżej) w celu wzmocnienia antykorupcyjnego oddziaływania tego mechanizmu.

Zapewnienie realizacji zasady jawności i konkursowości naboru funkcjonariuszy na stanowiska w administracji publicznej poprzez wyeliminowanie regulacji je zaburzających to kolejny z antykorupcyjnych mechanizmów o charakterze administracyjnym.

Konkurs – jako tryb obsadzania stanowisk w administracji publicznej – uregulowany został w 4 ustawach<sup>652</sup>, z czego dominuje on w sektorze administracji rządowej. „Do wspólnych cech tych postępowań należy zaliczyć: publiczny charakter informacji o naborze, zawierającej w szczególności dane na temat wymagań stawianych kandydatom na stanowisko objęte konkursem; powołanie specjalnego zespołu osób (komisji konkursowej)

<sup>652</sup> W art. 26-35 u.s.c., w art. 11-16 u.p.s., w art. 15a u.r.i.o., w art. 153 u.k.a.s

do zbadania ofert kandydatów przystępujących do konkursu oraz do sprawdzenia wiedzy i innych predyspozycji kandydatów niezbędnych do zajmowania stanowiska, o które się ubiegają, dokumentowanie istotnych czynności z przebiegu postępowania konkursowego<sup>653</sup>.

Regulacje dotyczące zasad i sposobu przeprowadzania konkursu nie gwarantują w pełnej mierze realizacji zasad jawności i konkursowości, gdyż:

- informacje o konkursie na wolne stanowiska w administracji publicznej podawane są w różnych źródłach masowego przekazu;
- istnieje możliwość obsadzenia stanowiska w drodze tzw. naboru wewnętrznego, polegającego na przeniesieniu funkcjonariusza publicznego zatrudnionego w danej jednostce na wolne stanowisko służbowe bez konieczności przeprowadzenia konkursu,
- pozostawiono stanowiska nieobsadzone w drodze konkursu (np. generalne stanowiska w służbie cywilnej, piastunowie organów KAS: Szef Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno- skarbowego);
- pozostawiono wybór dotyczący zatrudnienia kandydata spośród tych wybranych przez komisje konkursowe uznaniowej decyzji dyrektora urzędu lub kierownika danej jednostki organizacyjnej;
- postępowanie przed dyrektorem/kierownikiem jest tajne, albowiem nabór jest protokołowany wyłącznie do czasu wyłonienia przez komisję najlepszych kandydatów;
- wyniki konkursu nie zawsze są podawane do informacji publicznej bądź upublicznieniu wyniku nie zawsze towarzyszy sporządzenie i ujawnienie uzasadnienia.

Aby urzeczywistnić prewencyjne, antykorupcyjne założenia, które wiążą się z przeprowadzaniem postępowania konkursowego na wolne stanowiska funkcjonariuszy administracji publicznej mające na celu: wyeliminowanie nepotyzmu, faworyzmu w trakcie naboru, procederu „kupowania” stanowisk, można zaproponować następujące kierunki zmian:

- obowiązkowe zamieszczenie informacji o wolnym stanowisku w administracji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej i w jednostce, która przeprowadza nabór;
- wyeliminowanie wewnętrznych trybów naboru, przy jednoczesnym umożliwieniu funkcjonariuszom administracji publicznej przystąpienia do konkursu

---

<sup>653</sup> A. Babczuk *et al.*, Komentarz do art. 15a, teza nr 20, [w:] M. Stec (red.), *op. cit.*



- w przypadku, gdy będą zainteresowani zmianą stanowiska i zagwarantowaniu braku reperkusji w środowisku pracy z tego tytułu;
- objęcie jak największej liczby stanowisk procedurą konkursową, a w szczególności tych, gdzie wiedza merytoryczna i kompetencje zawodowe, a nie powiązania polityczne powinny odgrywać najistotniejszą rolę;
  - zakończenie postępowania konkursowego na etapie postępowania przed powołanym do jego przeprowadzenia zespołem/komisją, przy czym w skład komisji winien wchodzić kierownik lub dyrektor danej jednostki organizującej konkurs, który powinien zagwarantować, że w jej składzie nie znajdują się osoby spokrewnione, spowinowacane lub prowadzące wspólne gospodarstwo domowe z kandydatem oraz, któremu przysługiwałoby uprawnienie do wyboru kandydata na wolne stanowisko w przypadku, gdy wyłonionych zostanie co najmniej dwóch kandydatów z taką samą liczbą punktów;
  - uzależnienie wyboru kandydata od uzyskania najlepszego wyniku w postępowaniu kwalifikacyjnym, którego poszczególne etapy powinny być protokołarnie opisywane, w przypadku większej liczby wolnych stanowisk niż jedno powinny być one obsadzone kandydatami, którzy uzyskali najwyższe wyniki zgodnie z kolejnością wskazaną na liście rankingowej;
  - upublicznienie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wyniku naboru ze wskazaniem danych kandydata, które mogą podlegać upublicznieniu wraz z uzasadnieniem.

Kolejnym administracyjnoprawnym prewencyjnym rozwiązaniem antykorupcyjnym jest stworzenie jednolitego systemu przepisów dotyczących terminu, zasad i zakresu oceny okresowej i opiniowania służbowego funkcjonariuszy administracji publicznej, z uwzględnieniem specyfiki wykonywanych przez nich zadań. Autorka pracy konsekwentnie stoi na stanowisku, że okresowe weryfikowanie pracy funkcjonariuszy administracji publicznej – w postaci oceniania czy opiniowania służbowego – służy także zapewnieniu przejrzystości w środowisku pracy. Regularność i nieuchronność oceny pozwalają na wczesne wykrycie konfliktu interesów oraz nieuczciwych zachowań stanowiących karalne, jak i niekaralne formy korupcji.

Antykorupcyjny mechanizm oceniania służbowego został ustanowiony w 9 aktach prawnych rangi ustawowej<sup>654</sup> i w aktach wykonawczych. Przepisy regulujące ocenianie i opiniowanie służbowe wymagają ujednoczenia z uwzględnieniem specyfiki grupy funkcjonariuszy administracji publicznej, do których są skierowane, bowiem:

---

<sup>654</sup> Art. 37, 38 i 81 u.s.c., w art. 27 ust. 1 u.p.s., 35 u.p., w art. 86-93 u.SW, w art. 36a u.p.s.p., w art. 39 u.SG, w art. 53 u.ABW.AW, w art. 156 i 206 u.k.a.s, w art. 20 u.p.u.p

- szczegółowe zasady i tryb postępowania przy dokonywaniu ocen zostały uregulowane w różnych aktach prawnych (przeważnie zostały one określone w rozporządzeniach Ministrów bądź Rady Ministrów, które w przypadku konieczności wprowadzenia modyfikacji mogą być stosunkowo szybko i łatwo zmienione, ale są też opisane w ustawach);
- ustanowiono zróżnicowane terminy opiniowania i oceniania funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej (raz w roku, raz na 12 miesięcy, nie później niż 30 dni przed upływem pierwszego roku tej przygotowawczej, nie rzadziej niż co 6 miesięcy) oraz w służbie stałej (raz na 2 lata, co 3 lata, co 5 lat, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy, co 24 miesiące, raz na 24 miesiące, raz na 36 miesięcy);
- zasady i tryb wydawania opinii, w tym w szczególności kryteria, którymi powinien kierować się przełożony, są nieprecyzyjne (np. nie zawierają skali ocen, podstaw dokonywanej oceny, nie regulują, co składa się na zakres danego kryterium oceny).

Po to, aby ocena okresowa i opiniowanie służbowe było realnym narzędziem o charakterze prewencji korupcji, *de lege lata*, konieczne jest wprowadzenie jednolitych i stosunkowo krótkich terminów opiniowania służbowego. Przyjęcie rozwiązania, w którym opinia będzie wydawana nie rzadziej niż raz na 24 miesiące od wydania poprzedniej opinii i nie częściej niż raz na 6 miesięcy w stosunku do funkcjonariuszy w służbie stałej oraz zatrudnionych w urzędach administracji publicznej i samorządowej, wskazuje zawsze datę pewną przeprowadzenia opinii. Przesądza to o nieuchronności i cykliczności mechanizmu, a ponadto pozwala na dokonanie wcześniejszej oceny w przypadku, gdy okaże się to uzasadnione okolicznościami faktycznymi. Z kolei opiniowanie funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej powinno odbywać się stosunkowo często – raz do roku oraz za każdym razem, gdy jest to niezbędne w celu zweryfikowania ich przydatności do służby.

Szczegółowe zasady i tryb wydawania opinii w przypadkach, gdzie są one uregulowane ustawowo, powinny zostać unormowane w aktach wykonawczych do ustaw lub aktach wewnętrznych. Pozwoli to w przyszłości na stosunkowo szybkie dostosowanie regulacji do zmieniających się przepisów prawnych, w tym tych o charakterze antykorupcyjnym, oraz do warunków pracy w danej jednostce administracji rządowej lub samorządowej. Ponadto kryteria oceny powinny być sformułowane w sposób jasny i szczegółowy, z uwzględnieniem specyfiki wykonywanych przez funkcjonariuszy danej grupy zadań po to, aby wyeliminować uznaniowość w dokonywaniu oceny, zapoznać funkcjonariusza administracji publicznej ze stawianymi mu wymaganiami oraz stworzyć mu możliwość realnego odwołania się od oceny negatywnej.

Wśród kryteriów, którymi powinien kierować się opiniujący, obok tych powszechnie występujących (rzetelność, przestrzeganie etyki zawodowej i zdyscyplinowanie, uwzględnianie obowiązujących przepisów prawa, umiejętność zachowania w sytuacjach nietypowych, jakość wykonywania zadań służbowych i opracowywanych dokumentów służbowych), powinny zostać wymienione wprost te o charakterze antykorupcyjnym, t.j.: bezstronność – rozumiana jako równe traktowanie obywateli – klientów administracji, sygnalizowanie konfliktu interesów zarówno w środowisku pracy, jak i na linii funkcjonariusz publiczny – obywatel, zgłaszanie prób przekupstwa, w tym przyjęcia jakichkolwiek prezentów lub dowodów wdzięczności od obywatela – klienta administracji.

Z uwagi na różnorodność funkcji publicznych sprawowanych przez funkcjonariuszy administracji i specyfikę struktur organizacyjnych, w których działają, nie jest uzasadnione stworzenie jednej regulacji ich obowiązującej. Ważne jest wprowadzenie jednolitych standardów dotyczących częstotliwości opiniowania, jego zakresu.

Obecnie proponowaną metodą przeciwdziałania korupcji, obok intensyfikacji regulacji zmierzających do zapewnienia jawności i przejrzystości życia publicznego, o której mowa w Programie, jest wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym.

Rozwiązania te miałyby polegać na opracowaniu wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji oraz opracowaniu zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik – klient. Brak szczegółowych danych lub rozwiązań nadających kierunek działań sprawia jednak, że można odnieść wrażenie, iż ustawodawca nie dostrzega konkretnych problemów prawnych w tym zakresie. Świadczy o tym również fakt, że proponowane przez Program rozwiązania miałyby mieć charakter wyłącznie administracyjnego prawa wewnętrznego – wytycznych i zasad postępowania.

Rozwiązania w zakresie wzmocnienia rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym, dla ich skuteczności w zakresie zapobiegania korupcji, w tym korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej, powinny zostać uzupełnione o regulacje prawne, które zapewniłyby:

- stworzenie jednolitych i powszechnie obowiązujących uregulowań w zakresie przyjmowania lub zakazu przyjmowania przez funkcjonariuszy administracji publicznej jakichkolwiek darowizn (w tym prezentów, dowodów uznania, upominków o mniejszej wartości) od obywateli – klientów administracji w związku z wykonywanymi zadaniami,
- ujednoczenie i skonsolidowanie przepisów zapobiegających konfliktowi interesów,

- ujednolicenie na gruncie ustaw samorządowych przepisów dotyczących wyłączenia radnego spod głosowania,
- zaostrzenie na gruncie ustaw samorządowych przepisów zakazujących radnemu powoływania się na mandat.

Obecnie w polskim porządku prawnym zakaz otrzymywania darowizn został ustanowiony wyłącznie w ustawach samorządowych w art. 24e ust. 1 u.s.g., 25a ust. 1 u.s.p., 27a ust. 1 u.s.w. Nie ma on jednak charakteru bezwzględnego, albowiem przyjęcie darowizny przez radnego lub wójta jest dopuszczalne, o ile nie podważa zaufania wyborców do wykonywania mandatu zgodnie ze złożonym ślubowaniem. W prawie administracyjnym mającym za przedmiot przeciwdziałanie korupcji brak jest jednoznacznych i spójnych przepisów powszechnie obowiązujących regulujących kwestię przyjmowania przez funkcjonariuszy administracji publicznej darowizn (w tym prezentów, dowodów uznania, upominków) od obywateli – klientów administracji<sup>655</sup> w związku z wykonywaniem ich obowiązków.

---

<sup>655</sup> Zagadnienie dotyczące zakazów przyjmowania prezentów regulują kodeksy etyczne obowiązujące poszczególne grupy funkcjonariuszy administracji publicznej. Określają one normy etyczne, których przestrzeganie oczekuje się od funkcjonariuszy administracji publicznej oraz wskazują właściwą drogę postępowania w zawiłościach natury moralnej. Ich treść odnoszona jest do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Normy te w aspekcie przeciwdziałania korupcji mogą dotyczyć problemu konfliktu interesów, przyjmowania korzyści majątkowych czy dodatkowego wynagrodzenia (*vide*: A. Piontek, *Kodeks etyczny jako narzędzie kreowania zachowań organizacyjnych na przykładzie policji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły HUMANITAS. Zarządzanie” 2016, Nr 1, s. 308-310). Kodeksy etyczne stanowią źródło prawa wewnętrznie obowiązującego, a ich treść nie jest powszechnie znana obywatelom. Ponadto nie zostały one ustanowione dla wszystkich grup funkcjonariuszy. Te z nich, które regulują kwestie przyjmowania darowizn, czynią to niejednolicie. Zasady etyki obowiązujące w Służbie Cywilnej stanowią, że przestrzegając zasady bezinteresowności, członek korpusu służby cywilnej nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści (§ 4 punkt 1 Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M.P. 2011, poz. 953). Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. Urz. KGSG 2003, poz. 7) zakazują im przyjmowania korzyści materialnych lub osobistych w związku z realizowaniem zadań służbowych (punkt I podpunkt 3), jak również zachowywania się w sposób wskazujący na chęć uzyskania jakichkolwiek korzyści materialnych za wykonywanie obowiązków służbowych (punkt I podpunkt 4). Natomiast Funkcjonariusz ABW w trakcie pełnienia obowiązków służbowych, a w szczególności podczas oficjalnych spotkań służbowych, może przyjmować, a także wręczać zwyczajowo określone upominki. Przy czym nie powinien wykorzystywać zajmowanego stanowiska służbowego do osiągnięcia jakichkolwiek nienależnych korzyści materialnych lub osobistych dla siebie lub kogoś innego, ani zachowywać się w sposób wskazujący na chęć uzyskania takich korzyści (*vide*: § 10 i 11 Decyzji nr 27 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Dz. Urz. ABW 2015, poz. 7). Z kolei zasady etyki zawodowej policjanta nie odnoszą się w ogóle do kwestii przyjmowania przez niego korzyści w związku z pełnioną funkcją stanowiąc jedynie, że powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy (Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”, Dz. Urz. KGP 2004, poz. 3).

Zagadnienie to jest o tyle istotne, że w społecznym odczuciu uzyskanie niejawnych świadczeń w pieniądzu, a w szczególności w gotówce, jest uważane za bardziej naganne niż uzyskanie świadczeń natury niepieniężnej. O ile łapówki otrzymane w gotówce uznawane są niezmiennie za czarną formę korupcji, o tyle niepieniężne formy korupcji, szczególnie te, które zahaczają o ustabilizowany zwyczaj nawiązania wzajemnych zobowiązań lub obdarowywania się, uważane są za jaśniejsze formy korupcji (np. szarą lub białą) lub w ogóle nie są rozpatrywane w tych kategoriach<sup>656</sup>. Z kolei B. Hołyst zauważa, że wobec tzw. miękkich form korupcji, za które uważa się m.in. darowizny w postaci prezentów, dowodów wdzięczności, upominków, Polacy przyjmują postawę przyzwalającą<sup>657</sup>. Wynika to z faktu, że istnieją trudności i wątpliwości co do ustaleń i ocen, czy określone świadczenia (upominki czy prezenty) można uznać za łapówki. Potwierdzają to badania Eurobarometru, które stanowią, że 32% Polaków uważa za dopuszczalne wręczenie drobnych darowizn („gift giving”, „giving a gift”, „to give a gift”) w celu osiągnięcia korzyści od administracji publicznej lub urzędników państwowych (średnia w Unii Europejskiej wynosi 21%)<sup>658</sup>.

Przez wręczenia prezentów należy rozumieć transfer dóbr, który, mimo że jest postrzegany jako zachowanie dobrowolne, stanowi w rzeczywistości zachowanie społecznie oczekiwane w danych okolicznościach. Wręczenie przez obywatela – klienta administracji prezentu funkcjonariuszowi administracji publicznej w związku z wykonywaniem przez niego powierzonych funkcji zawsze powinno zrodzić pytanie, czy obdarowujący nie oczekuje otrzymania czegoś w zamian?<sup>659</sup>

W ocenie Sądu Najwyższego rzecz polega na tym, że granica między dopuszczalnym upominkiem a niedopuszczalną łapówką nie jest ani ścisła, ani łatwa do ustalenia. Co więcej, każde wręczenie niewielkiej darowizny, także w postaci prezentu czy upominku, stwarza takie układy i zależności, które – w ramach powstałego konfliktu interesów – mogą kolidować z prawidłowym (obiektywnym) stosunkiem funkcjonariusza administracji publicznej do obywatela<sup>660</sup>. Nawet jeśli otrzymana darowizna (w tym prezent, upominek, dowód wdzięczności) nie zostaną zakwalifikowane jako łapówka, której wręczenie i przyjęcie sankcjonuje prawo karne, to mogą w sposób nieprawidłowy wpłynąć na wykonywanie zadań publicznych przez funkcjonariuszy administracji poprzez wykreowanie realnego konfliktu interesów.

<sup>656</sup> K. Tarchalski, *op. cit.*, s. 11.

<sup>657</sup> B. Hołyst, *op. cit.*, s. 27.

<sup>658</sup> European Commission, *Special Eurobarometer 470...*, s. 10.

<sup>659</sup> A. Graycar, D. Jancsics., *Gift Giving and Corruption*, „International Journal of Public Administration” 2016, vol. 39, s. 1-10.

<sup>660</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 r. wydane w sprawie o sygn. akt VI KZP 34/87, LEX nr 20289.

Z opracowanych przez CBA *Wskazówek antykorupcyjnych dla urzędników* wynika, że do sposobów ograniczania ryzyka korupcji zaliczono nieprzyjmowanie prezentów, co pozwala funkcjonariuszowi administracji publicznej pozostać uczciwym i wolnym w związku z wykonywaniem zadań publicznych oraz zachować obiektywizm i bezstronność. Każdy bowiem prezent, upominek, darowizna narusza swobodę podejmowania decyzji<sup>661</sup>. Tym samym, mając na uwadze fakt, że w przeświadczeniu społecznym wręczenie drobnych darowizn, w tym prezentów i upominków funkcjonariuszom administracji publicznej w związku z wykonywanymi przez nich zadaniami, nie jest niczym nagannym, a wręcz może w sposób korzystny doprowadzić do załatwienia sprawy administracyjnej, istotne znaczenie ma uregulowanie tej kwestii jednolicie i spójnie w ustawach<sup>662</sup>. Postulat ten wpisuje się w rządowe założenia Programu w zakresie opracowania wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w kwestii przeciwdziałania korupcji w administracji.

Potrzeba uregulowania kwestii wręczenia darowizn, prezentów i upominków funkcjonariuszom administracji publicznej stanowi element szerszego zagadnienia, jakim jest regulacja konfliktu interesów, w tym ujednoczenie i skonsolidowanie w jednym akcie prawnym przepisów zmierzających do zapobiegania mu. Wpisuje się to w postulat wzmocnienia rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym<sup>663</sup>.

W polskim porządku prawnym nie występuje definicja konfliktu interesów<sup>664</sup>, a przepisy dotyczące różnych przejawów tego zjawiska w odniesieniu do funkcjonariuszy

---

<sup>661</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki antykorupcyjne...*, s. 13-14.

<sup>662</sup> Autorka pracy opowiada się za całkowitym zakazem przyjmowania przez funkcjonariuszy administracji publicznej jakichkolwiek darowizn, prezentów i upominków w związku z wykonywaniem przez nich funkcji publicznych od obywateli – klientów administracji (rozwiązanie takie funkcjonuje m.in. w USA). Zauważyć jednak należy, że istnieje szereg rozwiązań pośrednich, mniej radykalnych, które polegają na określeniu maksymalnej wartości prezentu, jaki może być przyjęty (np. rozwiązanie włoskie i niemieckie), określeniu okoliczności, które mogą towarzyszyć wręczeniu darowizny, np. oficjalne, zaplanowane spotkania, bądź na obowiązku zgłoszenia tego faktu przełożonemu poprzez wypełnienie stosownej deklaracji (*vide*: OECD, *Corruption. A glossary of international criminal standards*, 2007, s. 34).

<sup>663</sup> W Programie wśród metod prewencyjnych mających na celu wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym wymieniono opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach funkcjonariusz administracji publicznej – klient. W ocenie autorki pracy zasady te, o ile nie nada im się rangi prawnej, nie odniosą pożądanego efektu. Obecnie występuje wiele publikacji, w których opisany jest właściwy sposób postępowania w sytuacji zagrożenia korupcją (np. opracowany przez ekspertów Fundacji Batorego poradnik *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej* autorstwa C. Trutkowskiego i P. Korysia, *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników* opracowane przez CBA, *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników* wydany przez Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, czy *Spoleczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji* opracowane pod red. J. Bila i A. Wawrzusiszyna). Sformułowanie zasad postępowania w tym zakresie stanowić będzie powielenie istniejących już opracowań, aczkolwiek wpłynie na ich zunifikowanie i skonsolidowanie w jednym zbiorze. O wiele skuteczniejszym rozwiązaniem jest wypracowanie metod zapobiegania konfliktowi interesów, który – o ile przekształci się w realny – może doprowadzić do korupcji.

<sup>664</sup> Powszechnie przyjmuje się, że występuje on wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny, w związku z wykonywaniem powierzonych funkcji, działa w interesie prywatnym, a nie w interesie publicznym.

administracji publicznej są fragmentaryczne, niespójne i rozproszone w wielu aktach prawnych, co obniża ich znaczenie antykorupcyjne<sup>665</sup>. Mowa tu w szczególności o przepisach regulujących ograniczenia i obowiązki funkcjonariusza administracji publicznej związane z podjęciem dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, łączeniem stanowisk i mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego, składaniem oświadczeń majątkowych, ale także o przepisach normujących obowiązki informacyjne dotyczące wykonywania działalności zarobkowej lub gospodarczej przez małżonka funkcjonariusza, zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi, czy opiniowania i oceny służbowej.

Mankament ten został dostrzeżony przez polskiego ustawodawcę, czego wyrazem jest podjęcie prac nad ustawą o jawności życia publicznego. Procedowany projekt ustawy określa, w rozdziale 7, środki unikania konfliktu interesów oraz definiuje go jako wykonywanie przez osoby pełniące funkcje publiczne (w tym funkcjonariuszy administracji publicznej) zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub występowanie w interesie podmiotu, w którym osoba ta nie pełni funkcji publicznej<sup>666</sup>.

Administracyjnymi środkami o charakterze prewencyjnym, które miałyby prowadzić do wyeliminowania tak rozumianego konfliktu interesów, są w świetle projektowanej ustawy – ogólnie rzecz ujmując – regulacje dotyczące ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 35 ust. 1), zakaz łączenia mandatu radnego danej jednostki samorządu terytorialnego z wyszczególnionymi formami zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej (art. 39 i 40), obowiązek złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka lub jego miejscu zatrudnienia (art. 42).

---

Regulacje mające za cel przeciwdziałanie konfliktowi interesów powinny stanowić gwarancję bezstronności funkcjonariusza i realizowania zadań wyłącznie w interesie publicznym. „Konflikt interesów może być rzeczywisty – gdy bieżące zadania i obowiązki urzędnika stoją w wyraźnym konflikcie z jego prywatnymi interesami, pozorny – gdy można odnieść wrażenie, że prywatne interesy urzędnika niewłaściwie wpływają na wykonywanie przez niego zadań i obowiązków związanych z pełnioną funkcją, choć w rzeczywistości tak nie jest, potencjalny – gdy jest wysoce prawdopodobne, że prywatne interesy urzędnika wpłyną na podejmowane przez niego decyzje, jeśli jego obowiązki będą związane z takimi interesami” (*vide*: L. Franková, L. Petráková, *Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie regulacji konfliktu interesów w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Kobylińska, L. Petráková, F. Pazderski (red.), *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015, s. 39).

<sup>665</sup> T. Potkański, *op. cit.*, s. 79.

<sup>666</sup> Zaproponowana w projekcie ustawy definicja konfliktu interesów nie pokrywa się z tą, która została przedstawiona w Programie. zgodnie z nią konflikt interesów powstaje, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w interesie osobistym, lecz także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważa nad troską o dobro publiczne. Mając na uwadze fakt, że procedowana ustawa o jawności życia publicznego stanowi narzędzie, za pomocą którego cele Programu mają być osiągnięte, wprowadzanie dysonansu definicyjnego na poziomie tych dwóch aktów prawnych świadczy o braku staranności i spójności legislacyjnej ustawodawcy.

Należy stwierdzić, że w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów funkcjonariuszy administracji publicznej nie zaproponowano żadnych nowych rozwiązań o charakterze prewencyjnym, które nie byłyby znane dotychczas obowiązującym ustawom.

Ponadto wprowadzenie tak wąskiego rozumienia pojęcia konfliktu interesów spowodowało, że do katalogu środków mających na celu przeciwdziałanie mu nie zaliczono: opiniowania i oceniania służbowego czy zakazu podległości służbowej między osobami bliskimi<sup>667</sup>. Optować należy za szerszym ujęciem w projektowanej ustawie pojęcia konfliktu interesów, którym jest „pełnienie przez osobę publiczną, albo członków jej najbliższej rodziny, funkcji lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym, które wpływać mogą na treść urzędowych zachowań w sposób rodzących wątpliwość co do ich bezstronności”<sup>668</sup>. Pozwoli to na wprowadzenie i ujednoczenie kolejnych ustawowych narzędzi zapobiegających temu zjawisku.

Skoro ustawodawca zauważył potrzebę kompleksowego zapobiegania konfliktowi interesów, to uregulowana w sposób jednoznaczny powinna zostać praktyka wręczania drobnych darowizn, prezentów czy upominków funkcjonariuszom administracji publicznej. Projektowane utworzenie Rejestru Korzyści<sup>669</sup>, w którym ujawnione powinny być darowizny otrzymane od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeśli wartość ich przekracza 25% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 43 ust. 1 w zw. z art. 43 ust. 2) nie wypełnia tej luki. Zgłoszeniu mają bowiem podlegać darowizny już otrzymane, co oznacza, że między funkcjonariuszem administracji publicznej a osobą trzecią doszło do powstania takiego układu stosunków, które mogą zaburzać bezstronne i prawidłowe wykonywanie zadań publicznych, a w konsekwencji wywoływać konflikt interesów. Obowiązek zgłoszenia darowizny po jej otrzymaniu zaburza prewencyjną rolę regulacji, bowiem

---

<sup>667</sup> Wymienione metody, z uwagi na wąską definicję konfliktu interesów, zgodnie z założeniami Programu służą wzmocnieniu jawności i przejrzystości życia publicznego. Z tych też przyczyn autorka pracy przeanalizowała obowiązujący stan prawny i sformułowała wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* oddzielnie w zakresie poszczególnych uregulowań, jak i opowiedziała się za koniecznością włączenia ich do zbioru unormowań służących zapobieganiu konfliktowi interesów.

<sup>668</sup> <http://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestepstwa-gospodarcze/305689,Niekaralne-formy-korupcji.html> [dostęp: 02.03.2018]. Definicja konfliktu interesów pojawia się także w art. 13 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej. Stanowi ona, że konflikt interesów pojawia się w sytuacji, kiedy interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną wpływa, bądź wydaje się wpływać, na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji (ust. 1). Interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną dotyczy jakiegokolwiek korzyści dla niej, jej rodziny, osób spokrewnionych, przyjaciół i osób albo organizacji, z którymi ma albo miała ona kontakty gospodarcze bądź polityczne. Dotyczy to także zobowiązań finansowych bądź cywilnych z tym związanych.

<sup>669</sup> W art. 43 projektu ustawy o jawności życia publicznego ustanowiono Rejestr Korzyści. Przepis ten stanowi powtórzenie art. 12 u.o.p.d. z tą jedną istotną zmianą, że podmiotami objętymi obowiązkiem zgłoszenia zostali objęci radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego i ich małżonkowie. Zmianie uległa również wartość darowizn podlegających zgłoszeniu.



w tej sytuacji możliwym do podjęcia działaniem jest nadzorowanie, czy fakt ten nie przerodzi się w realny konflikt interesów, który wpłynie na charakter pracy funkcjonariusza. Jeżeli ustawodawca zdecydował się na ewidencjonowanie darowizn o określonej ustawowo wartości, to zastrzeżenia budzi wysokość, od której uzależniony jest obowiązek ich zgłoszenia<sup>670</sup>. Wartość ta przekracza kwotę 1000 zł brutto, a co za tym idzie – zgłoszeniu nie podlegają darowizny o mniejszej wartości, przez co ochrona przed konfliktem interesów w zaproponowanej formie jest iluzoryczna.

Należy dodatkowo wskazać, że poszczególne środki prawne unikania konfliktu interesów zaproponowane w projekcie ustawy o jawności życia publicznego skierowane są do różnych grup funkcjonariuszy administracji publicznej, przez co nie dotyczą ich kompleksowo (art. 36 w zw. z art. 35 ust. 1 oraz art. 43 ust. 7).

W zakresie ustaw samorządowych, *de lege lata*, zasadne byłoby ujednoczenie przepisów dotyczących wyłączenia radnego danej jednostki samorządu terytorialnego z udziału w głosowaniu. Pozornie przepisy art. 25a u.s.g., 21 ust. 7 u.s.p. i art. 24 ust. 1 i 2 u.s.w. niewiele różnią się między sobą, stąd potrzeba ich unifikacji może wydawać się zbędna. Trzeba jednak stwierdzić, że występujące między nimi odrębności w różnym stopniu pozwalają osiągnąć ich antykorupcyjny cel, jakim jest wyeliminowanie konfliktu interesów funkcjonariusza administracji samorządowej.

Najszerzej kwestię wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu reguluje art. 25a u.s.g., który zakazuje mu brania udziału w głosowaniu w radzie i w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, a zatem interesu o charakterze materialnym i niematerialnym. Artykuł 21 ust. 7 u.s.p. powiela treść zakazu wyrażonego w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym nie reguluje, na jakim forum radny ma obowiązek powstrzymania się od głosowania (czy w radzie, czy w komisji, czy w radzie i w komisji), co może budzić wątpliwości interpretacyjne. Z kolei wykładnia art. 24 ust. 1 i 2 u.s.w. prowadzi do wniosku, że radny sejmiku wojewódzkiego zobligowany jest powstrzymać się od udziału w głosowaniu wyłącznie wówczas, gdy dotyczy spraw o charakterze majątkowym wynikających ze stosunków cywilnoprawnych radnego z województwem lub wojewódzkimi osobami prawnymi.

W świetle poczynionych uwag należy optować za ujednoczeniem tych przepisów i na wzór rozwiązania określonego w art. 25a u.s.g. ustanowić zakaz brania przez

---

<sup>670</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w październiku 2020 r. wyniosło 5458,88 zł brutto, a co za tym idzie – wartość darowizny, która powinna zostać ujawniona w rejestrze, wynosi 1364,72 zł brutto, *vide*: Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w październiku 2020 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-w-pazdzierniku-2020-roku,56,83.html> [dostęp: 19.12.2020].

radnego powiatu (województwa) udziału w głosowaniu w radzie (sejmiku) oraz komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Ustanawiając w art. 24e ust. 2 u.s.g., 25a ust. 2 u.s.p., 27a ust. 2 u.s.w. antykorupcyjną regulację zakazującą radnym wszystkich jednostek samorządu terytorialnego powoływania się na mandat, ustawodawca zawęził jej obowiązywanie do przypadków związanych z podjęciem dodatkowych zajęć bądź z prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Można zatem wnioskować, że zakaz ten ma za zadanie ograniczenie korupcji gospodarczej sektora prywatnego i tej powstającej na styku sektora prywatnego z publicznym, gdzie jedną ze stron transakcji korupcyjnej mógłby być radny. Regulacja ta jest o tyle wadliwa, że korupcja jest zjawiskiem szerokim, wieloaspektowym, stąd zakaz powoływania się na mandat powinien być bezwzględny i dotyczyć wszystkich aspektów życia, które nie są związane z jego sprawowaniem przez radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie do ustaw samorządowych wymienionych rozwiązań dotyczących funkcjonariuszy administracji publicznej posłuży skuteczniejszemu eliminowaniu z życia publicznego sytuacji i zjawisk o charakterze korupcyjnym i nieetycznym. Ich zasadniczym celem jest zapobieganie przypadkom wykorzystywania funkcji publicznych do osiągania prywatnych celów, które podważałyby zaufanie opinii publicznej nie tylko bezpośrednio do osób pełniących funkcje publiczne, ale w ogóle do organów władzy publicznej – administracji publicznej.

W Polsce dominuje tendencja ciągłego rozwijania regulacji prawnych o charakterze antykorupcyjnym. Obecnie występuje wiele rozwiązań prawnych zmierzających do zagwarantowania przejrzystości i rzetelności życia publicznego, a w konsekwencji ograniczenia korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej. Rozwiązania te uwzględniają w znacznej mierze postulaty dotyczące prewencji korupcji sektora publicznego, w tym funkcjonariuszy administracji publicznej, które zostały wyrażone na gruncie aktów prawnych o charakterze międzynarodowym, europejskim i unijnym. Tworzone są kolejne rządowe programy i strategie antykorupcyjne określające m.in. kierunki i metody przeciwdziałania korupcji, zarówno o charakterze punitywnym, jak i prewencyjnym. Monitorowaniu podlegają dochody i majątek funkcjonariuszy administracji publicznej, czego gwarantem jest obowiązek składania oświadczeń majątkowych i rejestrowania faktu otrzymania niektórych korzyści w specjalnym rejestrze (Rejestr Korzyści).

W zakresie dostępu obywateli do stanowisk publicznych w administracji ustanowiony został – w stosunku do niektórych grup funkcjonariuszy administracji publicznej – sformalizowany i konkursowy system naboru (służba cywilna, funkcjonariusze i pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusze Regionalnych Izb Obračunkowych, pracownicy samorządowi).

Wzrost przejrzystości w administracji publicznej zapewniony został poprzez wprowadzenie opiniowania i oceniania służbowego funkcjonariuszy administracji publicznej, ustanowienie zakazu podległości służbowej między osobami bliskimi oraz zagwarantowanie obowiązku zachowania neutralności i bezstronności w związku z pełnioną funkcją.

Polskie administracyjne prawo antykorupcyjne uwzględnia także postulaty organizacji międzynarodowych, takich jak: Bank Światowy, Transparency International, OECD, i krajowych: Fundacja im. Stefana Batorego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, w zakresie, w jakim rekomendują ustanowienie zakazów prowadzenia działalności gospodarczej funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej oraz ograniczenie podejmowania dodatkowej działalności zawodowej.

Ponownie trzeba przypomnieć, że norma prawna – jako instrument służący do osiągnięcia celu leżącego poza prawem – jest tak długo dobra, jak długo prowadzi do jego realizacji. Korupcja jest zjawiskiem dynamicznym i zmieniającym się. W tym kontekście oczekiwać należy od ustawodawcy nie tylko ciągłego monitorowania efektywności prawa antykorupcyjnego, ale również szybkiego i stanowczego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość korupcyjną poprzez doprecyzowywanie, rozwijanie i nowelizowanie norm prawa administracyjnego, a także wprowadzania nowych, nieznanych dotąd prawu polskiemu rozwiązań<sup>671</sup>.

Norma prawa administracyjnego, aby mogła być skutecznie wymierzona w korupcję funkcjonariuszy administracji publicznej i stanowiła narzędzie prewencji, musi uwzględniać jej specyfikę i dotyczyć bezpośrednio działań, które w danej społeczności uznawane są za korupcyjne<sup>672</sup>. Dzięki temu możliwe będzie wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązań ukierunkowanych na eliminowanie sytuacji, które stwarzają możliwości bądź ułatwiają popełnienie czynów korupcyjnych w szeroko rozumianej administracji publicznej oraz na wprowadzaniu mechanizmów *stricte* prewencyjnych.

Za pomocą norm prawa administracyjnego został ukształtowany system prewencji korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej. W jego ramach występują normy określające sposób postępowania adresata normy (normy nakazujące) oraz normy określające

---

<sup>671</sup> Normy prawa administracyjnego służą realizacji celu jakim jest przeciwdziałanie korupcji. Cel ten został obrany przez ustawodawcę świadomie o czym świadczą założenia Programu. Jak wskazuje P. Szreniawski, „świadome obranie celu zwykle zwiększa szanse jego osiągnięcia, choćby przez umożliwienie zaplanowania potrzebnych działań. (...) Uświadomienie sobie celu, do którego się dąży, jest jednym z czynników umożliwiających koncentrację odpowiednich działań i eliminację działań niepotrzebnych, pozwala także oceniać postępy w działaniach” (*vide*: P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 36).

<sup>672</sup> Podobny pogląd prezentuje P. Szreniawski, który uważa, że „określenie środków potrzebnych do osiągnięcia celu nie powinno opierać się na myśleniu życzeniowym, ponadto należy zwracać uwagę na zdobywanie szczegółowych informacji na temat najlepszych narzędzi potrzebnych do osiągnięcia danego celu” (*vide*: P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji...*, s. 40).

działania, od jakich ich adresat powinien się powstrzymać (normy zakazujące). Do pierwszej grupy wymienionych norm – norm nakazujących – należy zaliczyć te nakładające obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, poinformowania o podjęciu i prowadzeniu przez małżonka działalności gospodarczej, przeprowadzenia konkursu oraz opiniowania i oceniania służbowego, a także obowiązek zachowania neutralności i bezstronności w związku z pełnioną funkcją. Drugą grupę norm antykorupcyjnych konstituują zakazy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez funkcjonariusza administracji publicznej, ograniczenia i obowiązki związane z podjęciem dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, łączeniem stanowisk i mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego, zakaz łączenia stanowisk, funkcji i mandatu, a także zakaz tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi.

Obowiązujące, administracyjnoprawne rozwiązania – ukierunkowane na prewencje korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej – należy ocenić jako zadowalające. Wprowadzenie postulowanych przez autorkę pracy zmian w przepisach obowiązujących pozwoliłoby jednak uszczelnić system antykorupcyjnych regulacji.

# Wykaz cytowanej literatury

## I. Literatura polska

1. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wydanie II, LexisNexis, Warszawa 2004.
2. Babczuk A. *et al.*, Komentarz do art. 15a, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa, Kraków 2010.
3. Babczuk A. *et al.*, Komentarz do art. 23, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa, Kraków 2010.
4. Bachmat P., *Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną- analiza dogmatyczna i praktyka stosowania*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2013.
5. Bąbiak-Kowalska D., Majewski Z., Piskorz-Ryń A., *Jakie błędy popełniamy najczęściej?*, „Wspólnota. Wydanie monograficzne” 2006, Nr 10.
6. Bendowska M., Bienkuńska M., Luty P., Sobestjański K., Wójcik J., *Jakość życia w Polsce. Edycja 2016*, GUS, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2016.
7. Bielecki L., *Ustawa o służbie cywilnej. Kontrowersje natury prawnej dotyczące pracobiorcy jako źródła rozwiązań prawnych (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, Nr 7-8.
8. Bielska-Brodziak A., Gęsiak J., Krawiec G., Matan A., Tkacz S., Wołowicz A., Komentarz do art. 2, [w:] A. Bielska-Brodziak (red. nauk.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
9. Błachucki M., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne*, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010 – 2011*, Warszawa 2012.
10. Bobrowski A., *Mały słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 2004.
11. Boć J., *Kadry*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
12. Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010.

13. Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wydanie trzynaste, poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
14. Boć J., *Pojęcia*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
15. Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
16. Boguszewski R., *Opinie na temat korupcji w Polsce, Komunikat z Badań nr 63/2017*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2017.
17. Bojarski T., Michalska-Warias A., Piórkowska-Flieger J., Szwarczyk M., Komentarz do art. 115, [w:] T. Bojarski (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII, LEX, Warszawa 2016.
18. Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
19. Borkowski J., *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Łódź 2004.
20. Borucka-Arctowa M., *Regulacja życia społecznego poprzez prawo a internalizacja normy prawnej*, [w:] A. Bodnar, J.J. Wiatr, J. Wróblewski (kom. red.), *Polityka i prawo*, PWN, Warszawa 1988.
21. Bossowski F., *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniechania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, Drukarnia Jakubowskiego i sp., Lwów 1912.
22. Brol M., *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2015.
23. Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., Kulik M., Mozgawa M., *Komentarz do art. 115 k.k.*, [w:] M. Mozgawa (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2017, el./LEX.
24. Burdzik T., *Prawo jako narzędzie kontroli społecznej*, [w:] E. Moczuk, B. Sagan (red.), *III Forum Socjologów Prawa. Prawo i ład społeczny*, Mitel, Rzeszów 2010.
25. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydanie II, LexisNexis, Warszawa 2002.
26. Cudowski B., *Dodatkowe zatrudnienie*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2007.
27. Cyrankiewicz M., *Czas pochwalić się majątkiem*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia” 09.04.2014 r.

28. Czaputowicz J., *Patologie w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2009, Nr I (13).
29. Daniluk P., *Funkcjonariusz publiczny*, [w:] P. Daniluk (red.), *Leksykon prawa karnego – część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
30. Dembczyńska J., *Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstania patologii w administracji)*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
31. Dobieszewski A., *Przyczyny i przejawy patologii społecznej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2004, Nr 1.
32. Domańska M. (red.), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010.
33. Drobny W., *Komentarz do art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna, Warszawa 2010.
34. Drobny W., *Komentarz do art. 28 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2012.
35. Dubowik A., *Dodatkowe zatrudnienie i inne zajęcia pracowników sfery publicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, Nr 10.
36. Dubowik A., *Podstawy nawiązania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, Nr 1.
37. Dubowik A., *Rygorystyczne selekcyjne i nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, Nr 8.
38. Dubowik A., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz do art. 1*, [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2005.
39. Dubowik A., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz do art. 20*, [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2005.
40. Dunaj K., *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpik, K. Prokop (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
41. Dziugiel I., Puchalska G., Zimoń K., *Poradnik dla policjantów pełniących służbę na drogach. Stop korupcji*, Biuro Spraw Wewnętrznych, Komenda Główna Policji, Warszawa 2014.
42. Filaber J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie, Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne” 2009, t. 3.

43. Franková L., *Regulacja konfliktu interesów – najlepsze praktyki europejskie*, [w:] A. Kobylińska, L. Petráková, F. Pazderski (red.), *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2015.
44. Franková L., Petráková L., *Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie regulacji konfliktu interesów w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Kobylińska, L. Petráková, F. Pazderski (red.), *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.
45. Fuszara M., *Obrazy korupcji w prasie*, [w:] J. Kurezewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
46. Galińska-Rączy I., *Sprawa aktualizacji danych zawartych w Rejestrze Korzyści, Ekspertyzy i Opinie Prawne* Biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2003, Nr 1.
47. Gawlik Z., *Komentarz do art. 888*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, wyd. II, LEX, Warszawa 2014.
48. Gęsiak J., Krawiec G., Matan A., Tkacz S., Wołowicz A., [w:] A. Bielska-Brodziak (red. nauk.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
49. Giezek J., *Komentarz do art. 115, teza nr 4*, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
50. Glumińska-Pawlic J., Wierzbica A., *Komentarz do art. 24*, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
51. Gozdecka-Miklaszewska K., *Mapa zagrożeń korupcji w Straży Granicznej*, Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej 2015.
52. Grabowska G., *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1988.
53. Gromski W., *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
54. Grosicki L., *Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki (red.), *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Typografia Pułtusk-ASPRA JR, Pułtusk-Warszawa 2013.



55. Gurdek M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 października 2007 r., II OSK 1445/071*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2008, Nr 10.
56. Gurdek M., *Radny jednostki samorządu terytorialnego zastępcą wójta*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, Nr XVI (1).
57. Hankiss E., *Pułapki społeczne*, tłum. T. Kulisiewicz, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
58. Hołyst B., *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Pokonferencyjne*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.
59. Jagielski J., Komentarz do art. 6, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
60. Jagoda J., *Komentarz do art. 25a*, [w:] B. Dolnicki (red. nauk), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, ABC, Warszawa 2007.
61. Jaroszyński S., *Komentarz do art. 25b*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
62. Jyż G., *Kilka uwag w sprawie ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Radca Prawny” 1993, Nr 3-6.
63. Kaczocha M., *Komentarz do art. 160*, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *Służba więzienna. Komentarz*, LEX, Warszawa 2013.
64. Kaczocha M., *Komentarz do art. 161*, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *Służba więzienna. Komentarz*, LEX, Warszawa 2013.
65. Kallaus Z., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Kodeks Karny. Krótkie komentarze*, z. II, Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Kadr i Szkolenia, Warszawa 1997.
66. Karklins R., *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, tłum. S. Królak, Sic!, Warszawa 2009.
67. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946.
68. Kiciński K., *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] A. Pawełczyńska (red.), *Praca i uczciwość*, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej, Warszawa 1992.
69. Kiczka K., *Z zagadnień ograniczeń antykorupcyjnych w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

70. Klink B., *Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników administracji publicznej – problematyka prawna*, „Radca Prawny” 1996, Nr 6.
71. Kobylińska A., *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
72. Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M. (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
73. Kobylińska A., Petráková L., Pazderski F., *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostęp do informacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.
74. Kojder A., *Korupcja i poczucie moralności Polaków*, [w:] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, WAM, Kraków 2002.
75. Kojder A., *Przestępczość i korupcja*, [w:] A. Kojder (red.), *Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
76. Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
77. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 1994.
78. Korczak J., *Łączenie funkcji członka zarządu województwa z innymi funkcjami w organach jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, Nr 5.
79. Korczak J., *Zasady podejmowania uchwał przez organa jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, Nr 2.
80. Koryś P., Trutkowski C., *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013.
81. Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2012, el./ LEX.
82. Kozak A., *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa*, [w:] A. Kozak (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
83. Kozłowska M., *Specustawa drogowa jako narzędzie prawne usprawniające realizację inwestycji drogowych w Polsce*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, Nr 2.

84. Kozłowski K., Święch K., *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 12.
85. Kuczyński T., *Wybrane problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5-6.
86. Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej: (zagadnienia administracyjno-prawne)*, Temida 2, Białystok 1995.
87. Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
88. Kulik M., Komentarz do art. 228, teza nr 10, [w:] M. Mozgawa (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII, Wolters Kluwer 2015.
89. Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1976.
90. Kurczewski J., *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
91. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986.
92. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego, Kraków 1948.
93. Laszczyk D., *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
94. Leoński Z., *Policja administracyjna- istota, rodzaje, zadania*, [w:] Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, Wyd. Terra, Poznań 2000.
95. Liszcz T., *Glosa do uchwały SN z dnia 20 kwietnia 1994 r., I PZP 19/94*, OSP 1995, Nr 7-8.
96. Łabuda G., *Pojęcie zajęcia zarobkowego w rozumieniu art. 62 ustawy o Policji z perspektywy odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta*, „Paragraf na Drodze” 2010, Nr 12.
97. Łętowski J., *Kontrola administracji*, [w:] J. Łętowski, T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Polska Akademia Nauk, Instytut Prawa Administracyjnego, 1978 r.
98. Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, ECOSTAR, Warszawa 1995.
99. Maciejko W., Rojewski M., Suławko-Karetko A., *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczegółowej*, Warszawa 2011.

100. Maciejko W., Szustakiewicz P., *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
101. Majewski J., Komentarz do art. 115, teza nr 19, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 53-116*, wyd. V, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
102. Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008.
103. Makowski G., Mileszyk M., Sobiech R., Stokowska A., Wiaderek G., *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
104. Makowski W., *Kodeks Karny, Komentarz i orzecznictwo*, t. III, nakładem Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1922.
105. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, LEX, Warszawa 2010.
106. Martysz Cz., Komentarz do art. 21, [w:] B. Dolnicki (red. nauk), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, ABC, Warszawa 2007.
107. Masternak-Kubiak M., Komentarz do art. 171, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
108. Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
109. Matyjek S., *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, Nr 97.
110. Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Opole 1998.
111. Melezini A., *Problematyka oświadczeń majątkowych w kontekście kontroli skarbowej*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 5.
112. Miemieć M., *Czy radny rady gminy może być sołtysem?*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, Nr 2.
113. Miemieć W., Miemieć M., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa, Kraków 2010.
114. Mikułowski W., *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

115. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2008.
116. Mojsiewicz Cz. (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Atla 2, Wrocław 2007.
117. Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Warszawa 2015.
118. Nowak C., *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.
119. Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
120. Nowakowski K., *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, Nr 2.
121. Nowakowski K., *Teoretyczne i prawne aspekty korupcji w sektorze prywatnym*, „Ekonomia i Prawo” 2010 t. VI.
122. Ochendowski E., *Organy administracji niezespólonej i zakłady administracyjne*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
123. Oczkowski T., *Komentarz do art. 115*, [w:] V. Konarska-Wrżosek (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
124. Pacian A., Pacian J., *Zwalczanie korupcji funkcjonariuszy publicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, Nr 11.
125. Pakuła J., Sopyło M., Chęć K., *Nabór do korpusu służby cywilnej. Poradnik dobrej praktyki*, Warszawa 2006.
126. Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym Kodeksie Karnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
127. Pieszczek M., *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2013, Nr 1, vol. 2.
128. Pilipiec S., Szreniawski P., *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
129. Pisarczyk Ł., *Komentarz do art. 78 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX, Warszawa 2014.
130. Pisarczyk Ł., *Komentarz do art. 81 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX, Warszawa 2014.
131. Piontek A., *Kodeks etyczny jako narzędzie kreowania zachowań organizacyjnych na przykładzie policji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły HUMANITAS. Zarządzanie” 2016.

132. Plesnarowicz-Durska E., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
133. Płażek S., [w:] Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, LexisNexis, Warszawa 2005.
134. Płażek S., *Komentarz do art. 9 ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
135. Płażek S., *Komentarz do art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
136. Płażek S., *Komentarz do art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
137. Płażek S., *Komentarz do art. 32 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
138. Płażek S., *Komentarz do art. 79 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX, Warszawa 2014.
139. Płażek S., *Szczególne odpowiedzialności majątkowe funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 10.
140. Popławski H., *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Zakład Administracji Państwowej, Warszawa 1973.
141. Potkański T., *Konflikt interesów*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006.
142. Potulski J., *Typ uprzywilejowany korupcji urzędniczej – wypadek mniejszej wagi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, Nr 2.
143. Przyłuska E., *O korupcji*, „Przegląd Pożarniczy” 2010, Nr 12.
144. Radwańska A., *Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych i radnych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, [w:] Ściągawka dla radnego. Program przeciw korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003.
145. Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.

146. Rączka K., *Komentarz do art. 79 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
147. Rączka K., *Komentarz do art. 80 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
148. Ruczkowski P., *Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej)*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
149. Ruczkowski P., *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
150. Ruczkowski P., *Samorząd gminny. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, el./LEX 2003.
151. Rycak A., *Komentarz do art. 26*, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
152. Rycak A., *Komentarz do art. 27*, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
153. Rycak A., *Komentarz do art. 30*, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
154. Rycak A., *Komentarz do art. 32*, [w:] A. Rycak, M. Rycak., J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
155. Rzetecka-Gil A., *Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym*, 2015, el./LEX.
156. Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, ABC, Warszawa 2009.
157. Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych*, LexisNexis, Warszawa 2009.
158. Skibiński A., *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, „Studia Lubuskie” 2008, t. IV.
159. Skwarło R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09*, el./LEX.

160. Solon-Lipiński M., *Uwarunkowania polityczno-instytucjonalne*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
161. Solon-Lipiński M., *Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
162. Spotowski A., *Przestępstwa służbowe. Nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym*, Warszawa 1972.
163. Starościak J., *Prawo administracyjne*, wyd. V, PWN, Warszawa 1978.
164. Stelina J., Komentarz do art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
165. Stelina J., Komentarz do art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
166. Stelina J., *Komentarz do art. 29a ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX, Warszawa 2014.
167. Stelina J., *Komentarz do art. 37 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX, Warszawa 2014.
168. Surkont M., *Warunki odpowiedzialności lekarza za łapownictwo bierne*, „Przeгляд Sądowy” 2000, Nr 11.
169. Suwaj P., *Etyka i świadomość zagrożeń korupcyjnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2011.
170. Sypniewski Z., Szewczyk M., *Status prawny radnego. Książka pomocna każdemu radnemu*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1999.
171. Szelaǳ I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, e-Politikon 2013, Nr 6, Ośrodek Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
172. Szewc A., Komentarz do art. 24a, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2012.
173. Szewc A., Komentarz do art. 24e, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2012.
174. Szewc A., Komentarz do art. 24f, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2012.
175. Szewc A., Komentarz do art. 27, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2012.



176. Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, ABC, Warszawa 2008.
177. Szewczyk H., *Nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej*, „Przegląd Prawa Prywatnego” 2010, Nr 7-8.
178. Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, LEX, Warszawa, 2012.
179. Szewczyk H., *Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr 11.
180. Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
181. Szreniawski P., *Przyczyny i konsekwencje patologii w administracji*, [w:] M. Budyń-Kulik, P. Szreniawski, *Psychologia administracji. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016.
182. Szreniawski P., *Specyfika pracy w wybranych częściach administracji*, [w:] M. Budyń-Kulik, P. Szreniawski, *Psychologia administracji. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016.
183. Szwarczyk M., *Komentarz do art. 228*, [w:] T. Bojarski (red. nauk.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII, LEX, Warszawa 2016.
184. Śliwiński S., *Prawo karne materialne*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1946.
185. Tarchalski K., *Korupcja i przywileje. Zarys teorii i praktyki*, Semper, Warszawa 2000.
186. Terejko E.A., *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, Vol. LXI.
187. Tomaszewska M., *Komentarz do art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, teza nr 12*, [w:] K.W. Baran (red. nauk.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
188. Ura E., *Pojęcie „urzędnik państwowy” i „pracownik samorządowy”*, „Studia Iuridica” 1996, Nr 32.
189. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. VI, LexisNexis, Warszawa 2006.
190. Wengler L., *Glosa do wyroku WSA z dnia 9 września 2004 r., II SA/Bk 37/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2006, Nr 3.
191. Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
192. Wierzbica A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 1654/14*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2015, Nr 14.

193. Wierzbica A., Komentarz do art. 24d, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
194. Wierzbica A., Komentarz do art. 24e, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
195. Wierzbica A., Komentarz do art. 24f, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
196. Wierzbica A., Komentarz do art. 24m, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
197. Wierzbica A., Komentarz do art. 25a, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
198. Wierzbica A., Komentarz do art. 25b, [w:] B. Dolnicki (red. nauk.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
199. Wiesiołek P., *Przemówienie*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Pokonferencyjne*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.
200. Wilczyńska A., *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2013, Nr 4.
201. Wnuk M., Szaladziński M., *Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać?. Poradnik dla pracowników administracji rządowej. Suplement: żołnierze, SKW, SWW, Straż Graniczna*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015.
202. Wojciechowska-Nowak A., *Prawne aspekty zjawisk korupcyjnych*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
203. Wołpiuk W. J., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Scholar, Warszawa 1998.
204. Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum, Wrocław 1985.
205. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
206. Ziorkiewicz B., *Posiedzenie Komitetu ad hoc nt. Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Wiedeń, 29 września – 1 października 2003 r.)*, „Prokuratura i Prawo” 2004, Nr 1.
207. Ziółkowska A., *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

208. Zuzankiewicz P., Komentarz do art. 26, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
209. Zuzankiewicz P., Komentarz do art. 32, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
210. Zuzankiewicz P., Komentarz do art. 79, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2012.
211. Zuzankiewicz P., Komentarz do art. 80, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2012.
212. Zuzankiewicz P., Komentarz do art. 81, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX, Warszawa 2012.

## II. Literatura zagraniczna

1. Alatas S.H., *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Aldershot, Avebury 1990.
2. Barton T.D., *Preventive Law for Three – Dimensional Lawyers*, „Preventive Law Reporter” 2001, vol. 19.
3. Blau P.M., *Exchange and Power in Social Life*, Taylor & Francis, New York 1964.
4. Cayala O., *L'inexprimable nature de l'agent public*, „Enquête” 1999, vol. 7.
5. Davis K.E., *Does the Globalization of Anti-corruption Law Help Developing Countries*, „New York University Law and Economics Working Papers”, 2009, Paper 203.
6. Ferreira L.V., Morosini F.C., *The Implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to trans national Corporation, Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, January/June 2013, vol. 2, no. 3.
7. Graycar A., Jancsics D., *Gift Giving and Corruption*, „International Journal of Public Administration” 2016, vol. 39.
8. Heywood P., *Political Corruption: Problems and Perspectives*, „Political Studies. Special Issue” 1997.
9. Pope J., *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, Transparency International, Berlin 2000.
10. Savedoff W., *Anti-Corruption Strategies in Foreign Aid: From Controls to Results*, „CGD Policy Paper” 2016, vol. 076.

11. Shah A., Schacter M., *Combating Corruption. Look Before You Leap*, „Finance & Development” December 2004.
12. Wolszczak G., *(Anti-) Corruption in Poland since Early 2000 to 2010. Working Paper* no 11, European Research Center for Anti-Corruption and State-Building, ERCAS, 2010.

### III. Inne źródła

1. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.*, Warszawa 2016, [https://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa\\_Korupcji\\_2015\\_21.12.2016.pdf](https://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa_Korupcji_2015_21.12.2016.pdf), dostęp: 27.12.2020.
2. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Warszawa 2013, [https://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Przewidywane\\_zagrozenia\\_korupcyjne\\_w\\_Polsce\\_15\\_02.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Przewidywane_zagrozenia_korupcyjne_w_Polsce_15_02.pdf), dostęp: 15.08.2017.
3. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*, Warszawa 2014, [https://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Wskazowki\\_CBA.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Wskazowki_CBA.pdf), dostęp: 26.06.2017.
4. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych*, Warszawa 2016, [https://cba.gov.pl/ftp/filmy/CBA\\_Korupcja\\_polityczna.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/CBA_Korupcja_polityczna.pdf), dostęp: 10.07.2017.
5. Crime and Misconduct Commission, *Secondary Employment*, Queensland 2014, <https://www.ccc.qld.gov.au/publications/crime-and-misconduct-commission-advisories>, dostęp: 12.07.2017.
6. European Commission, *Flash Eurobarometer 428, Report Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, December 2015, [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/S2084\\_428\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/S2084_428_ENG), dostęp: 28.12.2020.
7. European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU anti-corruption report*, COM (2014) 38 Final, Brussels 2014, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf), dostęp: 28.04.2017.
8. European Commission, *Special Eurobarometer 470 Corruption Report*, October 2017, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81008>, dostęp: 15.02.2018.
9. GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r.*, Warszawa 2015, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2015-r-,14,3.html>, dostęp: 14.02.2018

10. GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w latach 2012-2015 – podstawowe dane*, Warszawa 2016, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/3/1/zasieg\\_ubostwa\\_2012-2015\\_tablice.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/3/1/zasieg_ubostwa_2012-2015_tablice.pdf), dostęp: 14.02.2018
11. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, *Oceny okresowe w służbie cywilnej*, wrzesień 2016, <https://www.gov.pl/attachment/e3168619-472f-4d79-a123-229348110666>, dostęp: 28.04.2018.
12. Komisja Europejska, *Eurobarometr Flash 428. Przedsiębiorstwa a korupcja. Polska*, wrzesień-październik 2015, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ3-e94tfuAhUPAxAIHVCTCbYQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F69922&usg=AOvVaw3rcPnV4ZCCD4\\_AAo1TiMWP](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ3-e94tfuAhUPAxAIHVCTCbYQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F69922&usg=AOvVaw3rcPnV4ZCCD4_AAo1TiMWP), dostęp: 27.12.2020.
13. Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE*, COM (2014) 38 final, Bruksela 2014, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pl.pdf), dostęp: 15.05.2018.
14. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, *Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Wprowadzenie*, Warszawa 2000, [https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px\\_2000502.pdf,typ,k.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_2000502.pdf,typ,k.pdf), dostęp: 28.12.2020.
15. OECD, *Annex to the recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Publishing 2003, <https://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>, dostęp: 05.01.2018.
16. OECD, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing 2011, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>, dostęp: 10.05.2018.
17. OECD, *Corruption. A glossary of international criminal standards*, OECD Publishing 2007, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>, dostęp: 31.07.2019.
18. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit*, OECD Publishing 2003, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>, dostęp: 30.07.2018.
19. OECD, *Report on Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability*, OECD 2011, <https://www.oecd.org/governance/internalcontrolandinternalauditensuringpublicsectorintegrityandaccountability.htm>, dostęp: 08.03.2017.

20. The World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D. C. 2000, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf>, dostęp: 18.03.2018.
21. The World Bank, *The Origins of Corruption in Transition Countries*, [w:] *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C., 2000, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf>, dostęp: 18.03.2018.
22. TNS Polska, *Korupcja w Polsce*, Warszawa 2015, [http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2015/09/K.060\\_Korupcja-w-Polsce\\_O08a\\_15.pdf](http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2015/09/K.060_Korupcja-w-Polsce_O08a_15.pdf), dostęp: 09.12.2017.
23. Załącznik do Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2003 r. w sprawie polityki zwalczania korupcji, Brussels, 28.05.2003, COM(203) 317 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>, dostęp: 01.06.2017.

## Wykaz stron internetowych

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska. Raport*, [http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka\\_@ntykorupcyjna/Korupcja%20w%20Polsce.%20Analiza%20zjawiska%20-%20ABW.pdf](http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka_@ntykorupcyjna/Korupcja%20w%20Polsce.%20Analiza%20zjawiska%20-%20ABW.pdf) [dostęp: 06.07.2017].
2. Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji, *CBOS nt. korupcyjnych doświadczeń Polaków*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html> [dostęp: 22.06.2017].
3. Burnetko K., *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Fundacja im. Stefana Batorego, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba\\_cywilna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf) [dostęp: 23.10.2017].
4. cyran, *Tajne zarobki małżonka*, „Rzeczpospolita. Prawo Co Dnia”, [www.http://archiwum.rp.pl/artukul/1185455-Tajne-zarobki-malzonka.html](http://www.archiwum.rp.pl/artukul/1185455-Tajne-zarobki-malzonka.html) [dostęp: 15.02.2017].
5. Druk nr 826, *Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Uzasadnienie do projektu z dnia 17 lutego 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> [dostęp: 14.03.2018].
6. Druk Sejmu IV kadencji nr 591, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp: 19.01.2017].
7. *Encyklopedia PWN*, hasło: *Patologie społeczne*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/patologie-spoeczne;3955029.html> [dostęp: 01.07.2017].
8. EUROSTAT, *Total length of motorways*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tr00002&plugin=1> [dostęp: 21.06.2017].

9. Garbacik A., *Antykorupcyjne rozwiązania w polskim prawodawstwie*, „Służba Pracownicza” 2000, Nr 5, <http://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5283/Antykorupcyjnerozwiazaniawpolskimprawodawstwie.doc> [dostęp: 06.11.2017].
10. GUS, *Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 listopada 2020 r w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w październiku 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-w-pazdzierniku-2020-roku,56,83.html> [dostęp: 19.12.2020].
11. Jasiołkowski K., *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne\\_publickacje/jasiołkowski.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publickacje/jasiołkowski.pdf) [dostęp: 22.06.2017].
12. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, [http://portal.tezeusz.pl/cms/tz/fileadmin/user\\_upload/startowa/KATECHIZM\\_KO\\_CIO\\_A\\_KATOLICKIEGO.pdf](http://portal.tezeusz.pl/cms/tz/fileadmin/user_upload/startowa/KATECHIZM_KO_CIO_A_KATOLICKIEGO.pdf) [dostęp: 27.07.2016].
13. Kieżun W., *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, t. 3/630, [http://www.witoldkiezun.com/docs/kultura\\_032000.htm](http://www.witoldkiezun.com/docs/kultura_032000.htm) [dostęp: 01.07.2017].
14. *Korupcja w Polsce – uwarunkowania*, „Obywatel i Prawo” VII, <http://www.isp.org.pl/strona-glowna,mechanizmy-przeciwdziałania-korupcji-w-polsce,korupcja-w-polsce---uwarunkowania,805.html> [dostęp: 19.06.2017].
15. Leszczyński D., *Przeobrażenia gospodarcze w Polsce w latach 1989-2016*, <http://refleksje.edu.pl/wp-content/uploads/2016/07/Dariusz-Leszczycy%E2%94%BC%C3%A4ski.pdf> [dostęp: 20.01.2018].
16. Makowski G., *Indeks Percepcji Korupcji 2019 – świat w stagnacji, Polska spada*, 23.01.2020, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/indeks-percepcji-korupcji-2019-swiat-w-stagnacji-polska-spada/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/indeks-percepcji-korupcji-2019-swiat-w-stagnacji-polska-spada/) [dostęp: 20.12.2020].
17. Molińska A., *Kontrowersje wokół pojęcia funkcjonariusza publicznego w polskim prawie karnym*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 10, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/kontrowersje-wokol-pojecia-funkcjonariusza-publicznego-w-polskim-prawie-karnym> [dostęp: 22.05.2017].
18. NIK, *Ryzyko korupcji*, 01.08.2011, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ryzyko-korupcji.html>, dostęp: 22.06.2017 r.
19. *Obszary korupcji sektora publicznego*, wrzesień 1994, <http://archiwum.rp.pl/artukul/27411-Obszary-korupcji-sektora-publicznego.html> [dostęp: 17.11.2016].
20. *Odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 5983 w sprawie wyboru na stanowisko radnego pracowników korpusu służby cywilnej oraz dopuszczalności egzaminu z języka*

- rosyjskiego z dnia 28 lutego 2007 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/75CF4FD5> [dostęp: 29.03.2017].
21. Ogryczak D., *Leksykon budżetowy*, *Administracja Publiczna*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A> [dostęp: 01.07.2017].
  22. *Porządek publiczny a bezpieczeństwo publiczne*, 23.11.2012, <http://www.lex-pol.pl/2012/11/porzadek-publiczny-a-bezpieczenstwo-publiczne> [dostęp: 11.08.2017].
  23. *Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, druk nr 1407 z dnia 07.10.2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1407> [dostęp: 07.01.2018].
  24. Projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, *Uzasadnienie*, Druk nr 275, Warszawa 2006, <http://ww2.senat.pl/k6/dok/sejm/012/275.pdf> [dostęp: 22.08.2016].
  25. PSZ, *Komu ufają Polacy. IBRIS opublikował ranking zaufania do instytucji publicznych*, 07.09.2016 r., [www.newsweek.pl/polska/ranking-zaufania-polakow-do-instytucji-publicznych-ibris,artykuly,396654,1.html](http://www.newsweek.pl/polska/ranking-zaufania-polakow-do-instytucji-publicznych-ibris,artykuly,396654,1.html) [dostęp: 18.06.2017].
  26. Siemoniak T., *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 4337 w sprawie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Warszawa 2009, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/54BB1FE0> [dostęp: 19.12.2017].
  27. Środa M., *Wstęp do wydania polskiego książki pt. Korupcja i rządy – przyczyny, skutki i drogi reform autorstwa Susan Rose-Ackerman*, <http://ksiazki.onet.pl/fragmety-ksiazek/korupcja-i-rzady/45hsl> [dostęp: 29.07.2016].
  28. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2019*, 23.01.2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019> [dostęp: 21.12.2020].
  29. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2019, Western Europe and European Union*, 23.01.2019, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu> [dostęp: 21.12.2020].
  30. *Uzasadnienie Ministra Sprawiedliwości do projektu rozporządzenia w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej* (projekt z dnia 06.05.2010 r.), [https://nszzfipw.org.pl/download/projekty/proj100507\\_1.pdf](https://nszzfipw.org.pl/download/projekty/proj100507_1.pdf) [dostęp: 18.01.2017].
  31. *Uzasadnienie projektowanych zmian w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/1232/UZASADNIENIE3sierpnia.pdf> [dostęp: 16.03.2017].



32. Wierzbica A., *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem ich mankamentów prawnych*, [https://www.google.com/search?ei=Yu0fYLeGJIKMrwSq3ojwCQ&q=A.+Wierzbica%2C+Analiza+obowi%C4%85zuj%C4%85cych+przepis%C3%B3w+antykorupcyjnych+z+wykazaniem+ich+mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&oq=A.+Wierzbica%2C+Analiza+obowi%C4%85zuj%C4%85cych+przepis%C3%B3w+antykorupcyjnych+z+wykazaniem+ich+mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&gs\\_lcp=CgZwc3k-tYWIQA1CugStYroErYO6DK2gAcAB4AIABAIgBAJIBAJgBAqABAqABAAoBB2d3cy13aXrAAQE&scient=psy-ab&ved=0ahUKEwi32dbf8tfuAhUCxosKHSovAp4Q4dUDCAw&uact=5](https://www.google.com/search?ei=Yu0fYLeGJIKMrwSq3ojwCQ&q=A.+Wierzbica%2C+Analiza+obowi%C4%85zuj%C4%85cych+przepis%C3%B3w+antykorupcyjnych+z+wykazaniem+ich+mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&oq=A.+Wierzbica%2C+Analiza+obowi%C4%85zuj%C4%85cych+przepis%C3%B3w+antykorupcyjnych+z+wykazaniem+ich+mankament%C3%B3w+prawnych%2C+2009%2C+s.+146%2C+www.antykorupcja.gov.pl%2Fdownload%2F...%2FAnalizaobowiazujacychprzepisowAnnaWierzbica.p...&gs_lcp=CgZwc3k-tYWIQA1CugStYroErYO6DK2gAcAB4AIABAIgBAJIBAJgBAqABAqABAAoBB2d3cy13aXrAAQE&scient=psy-ab&ved=0ahUKEwi32dbf8tfuAhUCxosKHSovAp4Q4dUDCAw&uact=5) [dostęp: 26.02.2017]
33. Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, Nr 6, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/interes-publiczny-w-prawie-stanowionym-i-orzecznictwie-trybunalu-konstytucyjnego> [dostęp: 28.04.2017].
34. YT, *Klawisze zaczynają pękać*, 17.07.2005, <http://www.newsweek.pl/polska/klawisze-zaczynaja-pekac,16666,1,1.html> [dostęp: 28.01.2018].
35. Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu w sprawie o sygn. akt I KZP 19/14, [http://trybunalstanu.pl/SiteAssets/Lists/Zagadnienia\\_prawne/EditForm/I-KZP-0019\\_14\\_p.pdf](http://trybunalstanu.pl/SiteAssets/Lists/Zagadnienia_prawne/EditForm/I-KZP-0019_14_p.pdf) [dostęp: 14.01.2018].
36. *Zawody regulowane w Polsce i UE*, [http://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne\\_prawo\\_pracy/zatrudnianie\\_i\\_zwalnianie/717301,2,Zawody-regulowane-w-Polsce-i-UE.html](http://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/zatrudnianie_i_zwalnianie/717301,2,Zawody-regulowane-w-Polsce-i-UE.html) [dostęp: 21.06.2017].
37. Zieliński J., *Odpowiedź na interpelację nr 695 w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez policjantów*, 10.03.2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6AE8C681> [dostęp: 25.02.2017].
38. <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html> [dostęp: 14.05.2017].
39. <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>, [dostęp: 31.07.2016].
40. [http://www.transparency.org/whatwedo/activity/engaging\\_the\\_private\\_sector\\_in\\_the\\_fight\\_against\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/activity/engaging_the_private_sector_in_the_fight_against_corruption) [dostęp: 19.11.2016].
41. <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define> [dostęp: 31.07.2016].
42. <http://www.cba.gov.pl/pl/o-cba/347,O-CBA.html> [dostęp: 21.08.2016].
43. <http://www.stefan-niesiolowski.pl/4-czerwca-1989-odzyskanie-wolnosci#> [dostęp: 19.06.2017].

44. [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id\\_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=\\*#top](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*#top) [dostęp: 30.12.2020].
45. <https://for.org.pl/pl/wybory> [dostęp: 18.06.2017].
46. <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html> [dostęp: 12.08.2017].
47. [https://www.researchgate.net/publication/281065915\\_Sluzba\\_Wiezienna\\_w\\_systemie\\_bezpieczenstwa\\_panstwa](https://www.researchgate.net/publication/281065915_Sluzba_Wiezienna_w_systemie_bezpieczenstwa_panstwa) [dostęp: 12.08.2017].
48. <http://www.u4.no/articles/the-basics-of-anti-corruption/> [dostęp: 08.12.2016].
49. <http://www.cyberinstitute.com/preventivelaw/week1.htm> [dostęp: 10.12.2016].
50. <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/secondary-employment/4302> [dostęp: 09.02.2017].
51. <http://kadry.infor.pl/kodeks-pracy/stosunek-pracy/225585,Czym-jest-stosunek-pracy-na-podstawie-powolania-art-68.html> [dostęp: 11.03.2018].
52. <http://sjp.pwn.pl/sjp/powolac-sie;2506727.html> [dostęp: 14.04.2017].
53. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/mandat.html> [dostęp: 14.04.2017].
54. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> [dostęp: 15.02.2018].

## Wykaz powoływanego orzecnictwa

### I. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99 LEX nr 37318.
2. Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.

### II. Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. Uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, LEX nr 11678.
2. Uchwała SN z dnia 20 kwietnia 1994 r., I PZP 19/94, LEX nr 11819.
3. Uchwała SN z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, LEX nr 1369026.
4. Wyrok SN z dnia 22 listopada 1999 r., II KKN 346/97, LEX nr 38880.
5. Wyrok SN z dnia 2 sierpnia 2000 r., PKN 766/99, LEX nr 46406.
6. Wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, LEX nr 45476.
7. Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2003 r., I PK 107/02, LEX nr 106957.

8. Wyrok SN z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, LEX nr 212511.
9. Postanowienie SN z dnia 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, LEX nr 20289.
10. Postanowienie SN z dnia 23 października 2003 r., IV KK 265/02, LEX nr 83429.
11. Postanowienie SN z dnia 17 lutego 2010 r., III KK 333/09, LEX nr 584038.
12. Postanowienie SN z dnia 7 marca 2014 r., V KK 318/13, LEX nr 1480357.

### **III. Orzeczenia Sądów Administracyjnych**

1. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 17 marca 1999 r., II SAB 8/99, LEX nr 656438.
2. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 1992 r., II SA 403/92, LEX nr 43478.
3. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 1999 r., II SA 1613/99, LEX nr 46608.
4. Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2002 r., II SA/Wr 2764/01, LEX nr 53680.
5. Wyrok NSA w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2003 r., SA/Bk 55/03, LEX nr 731445.
6. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 października 2005 r., II OSK 61/05, LEX nr 501235.
7. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2005 r., II OSK 507/05, LEX nr 188979.
8. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r., II OSK 132/07, LEX nr 341083.
9. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2008 r., II OSK 1227/08, LEX nr 565681.
10. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09, LEX nr 560892.
11. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 115/13, LEX nr 1779311.
12. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 września 2013 r., II OSK 1781/13, LEX nr 1502954.
13. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2007 r., III SA/Wr 568/06, OwSS 2007/2/32.
14. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 marca 2008 r., III SA/Łd 48/08, LEX nr 490149.
15. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Sz 99/08, LEX nr 515274.

16. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Bk 405/08, LEX nr 599046.
17. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2009 r., III SA/Łd 167/09, LEX nr 558685.
18. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2010 r., III SA/Wr 150/10, LEX nr 726573.
19. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Lu 664/10, LEX nr 753922.
20. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., II SA/Wa 486/11, LEX nr 1086882.
21. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2011 r., II SA/Bd 557/11, LEX nr 1152389.
22. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2013 r., IV SA/Gl 1104/12, LEX nr 1663466.
23. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2014 r., II SA/Bd 1299/13, LEX nr 1457779.
24. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 lutego 2015 r., III SA/Kr 511/14, LEX nr 1650003.
25. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 października 2015 r., IV SA/Po 467/15, LEX nr 1933084.

#### **IV. Orzeczenia Sądów Powszechnych**

1. Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 marca 2008 r., II AKa 356/07, LEX nr 447045.

### **Wykaz aktów normatywnych**

#### **I. Akty prawa międzynarodowego i unijnego**

1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., poz. 607 t. j).
2. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. z 2009 r., poz. 1603 t. j.).
3. Międzyamerykańska Konwencja Przeciw Korupcji z dnia 29 marca 1996 r.

4. Konwencja w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej z dnia 26 maja 1997 r. (Dz. Urz. UE 19/t. 8).
5. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r., poz. 264 t. j.).
6. Prawnokarna Konwencja o Korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r., poz. 249 t. j.).
7. Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., poz. 2443 t. j.).
8. Protokół dodatkowy do Prawnokarnej Konwencji o Korupcji z dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 981 t. j.).
9. Decyzja Ramowa Rady 2003/568/WSISW z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym obowiązuje w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 19/t. 6).
10. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r., poz. 563 t. j.).

## **II. Ustawy**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 t. j.).
3. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 t. j.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 t. j.).
5. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1541 t. j.).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 t. j.).
7. Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2020, poz. 1637 t. j.).
8. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 537 t. j.).

9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 t. j.).
10. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 305 t. j.).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1123 t. j.).
12. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 t. j.).
13. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1996 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r., poz. 360 t. j.).
14. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 t. j.).
15. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 2399 t. j.).
16. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920 t. j.).
17. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 t. j.).
18. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 266 t. j.).
19. Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2349 t. j.).
20. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2136 t. j.).
21. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 t. j.).
22. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2020 r., poz. 27 t. j.).
23. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 860 t. j.).
24. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 t. j.).
25. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 t. j.).

26. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 t. j.).
27. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 265 t. j.).
28. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2020 r., poz. 848 t.j.).
29. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169 t.j.).
30. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 505 t. j.).
31. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, kadencja rady gminy, powiatu i sejmiku województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

### **III. Rozporządzenia**

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz. U. z 1982 r., poz. 258).
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie organizacji pracy, składu oraz zasad wynagradzania członków komisji rozpatrującej wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnienie osób, które pełniły funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 1863).
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r., poz. 787).
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 t. j.).
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz. U. z 2017 r., poz. 2020 t. j.).

6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2014 r., poz. 503 t. j.).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. z 2004 r., poz. 1396).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie opiniowania służbowego strażaka Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r., poz. 562).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji (Dz. U. z 2017 r., poz. 974 t. j.).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz wzoru oświadczenia o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1591 t. j.).
11. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 03 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru arkusza opinii służbowej funkcjonariusza Służby Więziennej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2345 t. j.).
12. Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. z 2010 r., poz. 834, t. j.).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1102 t. j.).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 46 t. j.).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1144).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2364).
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni



- służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 807 t. j.).
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 470).
  19. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie wzoru informacji dotyczącej stosunku podległości służbowej pracowników jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 418).
  20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 444).
  21. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1825).
  22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1396).
  23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 334).
  24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 462).

#### **IV. Pozostałe akty prawne**

1. Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG 2003, poz. 7).
2. Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP 2004, poz. 3).
3. Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011, poz. 953).

4. Decyzja nr 27 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego” (Dz. Urz. ABW 2015, poz. 7).
5. Wytyczne Nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania zezwoleń funkcjonariuszom Straży Granicznej na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, dalej: Wytyczne Komendanta Głównego Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG 2015, poz. 27).
6. Zarządzenie nr 15 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie wykonywania zajęcia zarobkowego poza służbą albo pracą w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. Urz. ABW 2016, nr 12).
7. Uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. 2018, poz. 12).
8. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2018 r. w sprawie dodatkowych zajęć zarobkowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. Urz. MF poz. 15).

## **Wykaz projektów aktów normatywnych**

1. Projekt ustawy o jawności życia publicznego z dnia 08.01.2018 r.

**Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr**

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

*Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

*Mediacje ponad podziałami*, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

*Ubóstwo w Polsce*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

*Zarządzanie szkołą wyższą*, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego.*

*Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

*Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

*Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

*Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

*Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

*Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz*, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

*Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

*Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

*Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law*, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

*Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018  
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

*Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

Renata Raszewska-Skałecka, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019

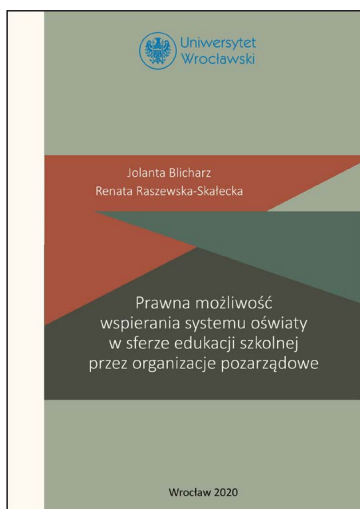
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020

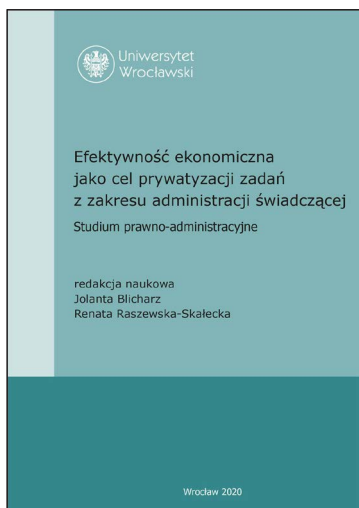
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>



Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020

Dostęp online:

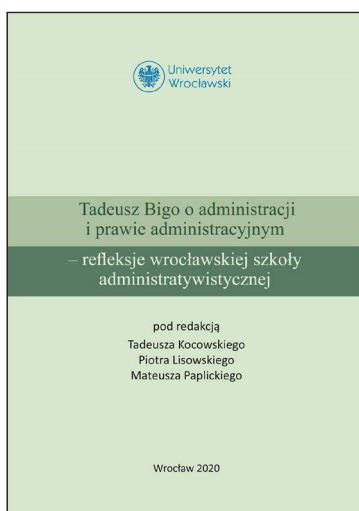
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>



*Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>



*Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, redakcja naukowa: Tadeusz Kocowski, Piotr Lisowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2020

Dostęp online:

<https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/127165>







Praca ma charakter wielowątkowy, problemy w niej poruszane mają charakter złożony i są szczególnie doniosłe teoretycznie i praktycznie. W pracy dokonano analizy wybranych aktów prawnych pod kątem sformułowanych w nauce prawa i orzecznictwie założeń i postulatów odnoszących się do zwalczania zjawiska korupcji w obrębie administracji publicznej, przy czym analizie poddano głównie te przepisy, których celem jest przeciwdziałanie korupcji, natomiast zasadniczo pominięto regulacje o charakterze represyjnym.

*Z recenzji dr. hab. Piotra Ruczkowskiego, prof. UJK*

Praca oparta została na solidnych badaniach własnych, obejmujących zarówno analizę przepisów i orzecznictwa sądowego, ale także wnikliwą lekturę szerokiej i precyzyjnie dobranej literatury przedmiotu. Recenzowana rozprawa jest dziełem świadczącym o dojrzałości naukowej Autorki, jak również o wrażliwości na problemy dotyczące dobra publicznego.

*Z recenzji dr. hab. Piotra Szreniawskiego, prof. UMCS*

ISBN 978-83-66601-34-5 (druk)  
ISBN 978-83-66601-35-2 (online)