t. LXXIV • nr 1/2021 (871) • DOI 10.33226/0137-5490.2021.1.6

Dr Kamil Mroczka

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-3809-3479
e-mail: ks.mroczka@uw.edu.pl

Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad samorządem terytorialnym umożliwiający wygaszanie mandatu w związku ze złamaniem ustawy antykorupcyjnej

Supplementary decree of the voivode (a Polish Provincial Governor) as an instrument of supervision over the local government — the case of termination of a mandate in connection with a violation of the anti-corruption act

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza instytucji zarządzenia zastępczego wojewody w kontekście przepisów ustawy o ograniczeniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zwanej „ustawą antykorupcyjną". Artykuł odnosi się do kwestii prawnego uregulowania jednego ze szczególnych środków nadzoru personalnego nad działalnością samorządu terytorialnego, jakim jest zarządzenie zastępcze wydawane przez wojewodę. Jego zasadniczym celem jest podejmowanie działań w następstwie bezczynności organów samorządowych. Działaniem takim wojewoda zastępuje de facto organy samorządu, przejmując ich kompetencje na podstawie określonych norm prawnych. Podstawą prawną do wydania zarządzenia zastępczego są ustrojowe ustawy samorządowe w związku z ustawą antykorupcyjną. Autor w swoich rozważaniach uwzględnia dorobek doktryny i judykatury oraz własne doświadczenie w zakresie wykładni i stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej. W tekście częściowo wykorzystano ustalenia poczynione przez autora na potrzeby innych publikacji dotyczących ustawy antykorupcyjnej (Mroczka, 2020, s. 31–64).

Słowa kluczowe: wojewoda, zarządzenie zastępcze, nadzór, samorząd terytorialny, ustawa antykorupcyjna

JEL: K23, K31

Abstract

The aim of this article is to analyze the institution of a substitute governor's in conjunction with the Anti-Corruption Act. This article refers to the issue of legal regulations concerning the supplementary decree as one of the special instruments of personal supervision exercised by the voivode (a provincial representative of the central government in Poland) over the activities of local government. A supplementary decree may be issued by a voivode in cases where the local government bodies do not take action as prescribed by the law. With such an action the voivode substitutes local government bodies, taking over their competences on the basis of specific legal rules. The legal basis for issuing supplementary decrees are the provisions of the legal acts setting the legal framework for the Polish local government system acts in conjunction with the Anti-Corruption Act. The author bases his discussion on previous of legal writing and case law as well as his own practical experience in the interpretation and application of the Anti-Corruption act. The text partly uses findings of the author presented in other publications concerning the Anti-Corruption Act (Mroczka, 2020, p. 31–64).

Keywords: voivode (provincial governor), supplementary decree, supervision, local self-government, anti-corruption law

Uwagi wprowadzające

System antykorupcyjny jest bez wątpienia istotnym elementem porządku prawnego każdego demokratycznego państwa prawnego. W Polsce pierwsze regulacje w tym zakresie wprowadzono już w międzywojniu. Aktualnie obowiązuje ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399, dalej: ustawa antykorupcyjna). W doktrynie podkreśla się, że ustawa ta „najogólniej rzecz ujmując — ma przeciwdziałać korupcji na najwyższych szczeblach władzy, zapobiegając wzajemnemu „przenikaniu się" sfery władztwa publicznego i gospodarki" (Rzetecka-Gil, 2009, s. 13). Stąd też w powszechnym dyskursie regulację tę określa się mianem ustawy antykorupcyjnej. Jak to stwierdził Sąd Najwyższy ustawa ta „stanowi istotne ogniwo systemu prawnego ukierunkowane na ograniczenie zjawiska korupcji w sferze publicznej" (uchwała SN z 18.10.2001 r.). Dalej sędziowie SN podkreślili, że „wprowadzając zakaz łączenia określonych funkcji publicznych z działalnością gospodarczą (art. 4 i 7), ustawodawca zmierza do usunięcia jednego ze źródeł korupcji i nadużyć, a ściślej, do zapobieżenia powstaniu układów, w których bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne mogłaby zostać narażona przez zaangażowanie się w działalność gospodarczą własną lub innych podmiotów, zwłaszcza spółek prawa handlowego, i przez uwikłanie się w niepożądane zależności" (uchwała SN z 18.10.2001 r., Mroczka, 2020, s. 49).

Należy mieć również na uwadze, że ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego sankcje za naruszenie ustawy, dąży do usuwania z szeroko pojętego sektora publicznego osób, które nie spełniają podstawowych standardów etycznych i prowadzą działalność na styku państwa (włączając instytucje samorządowe) i biznesu. Zarządzenie zastępcze wojewody ma na celu reagowanie na bezczynność organów samorządowych i eliminowanie zjawisk dysfunkcjonalnych i patologicznych. Należy podkreślić, że wygaśnięcie mandatu na podstawie ustawy antykorupcyjnej następuje z mocy prawa. Ustawodawca wymaga jednak stwierdzenia tego faktu przez właściwy organ samorządu terytorialnego. Dopiero bezczynność organów samorządowych powoduje, że wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze stwierdzające, że mandat wygasł.

Celem analizowanej regulacji jest zapewnienie wysokich standardów w życiu publicznym. Zdaniem autora ustawa ta ma wiele niedoskonałości i powinna zostać zastąpiona nową ustawą uwzględniającą zmiany w otoczeniu instytucjonalno-prawnym i gospodarczym. W ostatnich latach na rynkach finansowych pojawiło się wiele instrumentów finansowych, których nie obejmuje analizowana regulacja. To z kolei powoduje niepewność osób objętych tymi przepisami. Należy również podkreślić, że strona podmiotowa ustawy wywołuje problemy interpretacyjne. Rozważania te — skądinąd bardzo ciekawe i potrzebne — pozostają jednak poza obszarem zainteresowania niniejszego artykułu. Były jednak przedmiotem rozważań w innych tekstach (zob. Dolnicki, Wierzbica, 2019, s. 32–40; Rzetecka-Gil, 2017, s. 86–92; Szewc, 2016, s. 45–54; Dżedzyk, 2015, s. 20; Mroczka, 2020, s. 62–65).

Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad samorządem terytorialnym

Fundamentem, na którym powstała i ukształtowała się instytucja zarządzenia zastępczego, jest bez wątpienia system nadzoru państwa nad działalnością samorządową (por. Chlipała, Żurek-Wójcik, 2020; Szlachetko, 2020). Zdaniem K. Borówki instytucja ta przeszła istotną ewolucję — od typowego środka nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych administracji rządowej do środka nadzoru nad sprawami personalnymi oraz nad realizacją zadań własnych samorządu (Borówka, 2018, s. 21–22). Celem zarządzenia zastępczego jest wypełnienie luki powstałej z powodu bezczynności organu samorządowego (Chmielnicki, Kisiel, 2005, s. 5; Gurdek, 2008). W płaszczyźnie relacji prawno-ustrojowych między wojewodą a organami gminy zarządzenie zastępcze stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym ma wymiar kompetencji konstytucyjnej, o czym stanowi art. 171 ust. 2 ustawy zasadniczej. Jak to stwierdził ustrojodawca „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności".

W doktrynie podkreśla się, że zarządzenie zastępcze jest środkiem nadzorczym o charakterze „pozytywnym", który nie ogranicza się wyłącznie do usunięcia skutków niezgodnego z prawem działania samorządu terytorialnego. W takim ujęciu środkami o charakterze „negatywnym" będą te, które mają wymiar kasacyjny. Celem wydania zarządzenia zastępczego jest „skłonienie" właściwego organu gminy do przestrzegania prawa (wyrok TK z 7.12.2005 r.). Organ nadzoru, wydając zarządzenie zastępcze, w istocie zastępuje określone działanie organu jednostki samorządu terytorialnego, który nie podejmuje nakazanych przepisami działań. Należy jednak podkreślić, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w „konstytucyjnym pojęciu nadzoru zawarta jest dopuszczalność działań zastępczych w szczególności wówczas, gdy nie istnieją żadne przeszkody prawne w wykonaniu przez organ stanowiący swoich obowiązków i w ten sposób odzyskania prawa do samodzielnego realizowania przypisanej kompetencji" (wyrok TK z 7.12.2005 r.). Warto odnotować, że w doktrynie pojawia się kontrowersyjny pogląd, że zarządzenie zastępcze ma charakter korygującego środka nadzorczego (Buczkowski, 2013; Chaba, 2018).

Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy antykorupcyjnej

Jak wspomniano powyżej, obecnie obowiązuje ustawa antykorupcyjna z 1997 r. W art. 1 ustawa określa ograniczenia

w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz inne osoby zajmujące stanowiska sprecyzowane w art. 2. Z uwagi na charakter niniejszego artykułu analiza zakresu podmiotowego ustawy ograniczona zostanie wyłącznie do pracowników samorządowych. Poza zainteresowaniem autora pozostaną pracownicy administracji rządowej i państwowej, do których nie stosuje się przepisów o zarządzeniach zastępczych wojewody.

W ujęciu podmiotowym — zgodnie z art. 2 pkt 6–6c — ustawa dotyczy:

1) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

2) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osób zarządzających i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu starosty;

3) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa;

4) członków zarządu związku metropolitalnego, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego (ustawa antykorupcyjna, art. 2 pkt 6–6c).

Jak widać, zakres podmiotowy ustawy jest bardzo szeroki. Przepisami ustawy objęte są osoby, które pełnią najważniejsze funkcje i stanowiska w administracji samorządowej. Ustawodawca oprócz kierowniczych stanowisk w samorządzie terytorialnym zakresem analizowanej regulacji objął również inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa. Tak szerokie ujęcie podmiotowe ustawy w odniesieniu do pracowników samorządowych powoduje praktyczne problemy wynikające z braku spójnej ewidencji pracowników posiadających upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu poszczególnych organów. Dodatkowo z treści przepisu nie wynika, czy jednorazowe podpisanie decyzji objęte jest celem przepisu. Dziennie wydawane są setki decyzji administracyjnych, które nie są ewidencjonowane w jednej bazie danych, mogącej stanowić podstawę do oceny pod kątem przepisów antykorupcyjnych. Taki stan rzeczy powoduje pewną fikcyjność rozwiązania prawnego i zmniejsza efektywność ogólnego systemu antykorupcyjnego państwa polskiego. Zdaniem autora niezbędne jest wprowadzenie efektywnych mechanizmów ewaluacji oraz doprecyzowanie przepisów. Ich obecny kształt budzi wiele wątpliwości zarówno doktryny, jak i judykatury i praktyki.

Przedmiotową stronę ustawy określa art. 4. Zgodnie z jego brzmieniem osoby będące podmiotem analizowanej regulacji, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji w samorządzie terytorialnym, nie mogą:

1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników;

2) być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami albo zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym;

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

4) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;

5) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;

6) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego — w każdej z tych spółek;

7) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9.06.2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.

Zakaz zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, wskazuje, że ustawodawca zastosował funktor alternatywy nierozłącznej, co oznacza, iż sformułowanie podejrzenia o stronniczość lub interesowność odnosi się zarówno do zatrudnienia, jak i wykonywania innych zajęć. Taka interpretacja przepisu wskazuje, że w przypadku zatrudnienia lub wykonywania „innych zajęć" w spółce prawa handlowego należy zawsze poddawać ocenie kwestię ewentualnego podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

W doktrynie podkreśla się, że „katalog tzw. ograniczeń antykorupcyjnych jest niezwykle rozbudowany w szczególności w odniesieniu do wójtów (burmistrzów i prezydentów miast). W demokratycznym państwie prawa nie budzi wątpliwości potrzeba istnienia mechanizmów prawnych zwalczających zachowania korupcyjne mogące się pojawić w związku z wykonywaniem funkcji publicznej" (Dolnicki, Wierzbica, 2019, s. 32).

Niezbędne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na pewną kolizję i niespójność przepisów ustawy o samorządzie gminnym z ustawą antykorupcyjną. Artykuł 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „wójtowie, radni, małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, radnych, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, a także osoby pozostają-

ce 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, nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne". W doktrynie podkreśla się, że „powołany przepis dotyczy gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, jedynie tej gminy, w której osoby wymienione wart. 24f ust. 2 u.s.g. wykonują mandat, względnie pełnią funkcję publiczną" (Dolnicki, Wierzbica, 2019, s. 34).

Nie ulega wątpliwości, że przywołany powyżej zakaz wynikający z ustawy antykorupcyjnej jest szerszy. Stanowi on bowiem, że określeni decydenci samorządowi nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika. W ustawie antykorupcyjnej wprowadzono zatem zakaz zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji w radach nadzorczych we wszelakich spółkach prawa handlowego, a nie tylko w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (Dolnicki, Wierzbica, 2019, s. 34; zob. także Zięty, 2020, s. 43–56).

Trzeba również pamiętać, że ustawodawca, przyjmując przepisy antykorupcyjne, zdecydował się na wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na zasiadanie w zarządzie spółki, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego. Jak wynika z art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, nie dotyczy m.in. decydentów samorządowych, o ile zostały wskazane przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego, lub związek metropolitalny; osoby te nie mogą zostać wskazane do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów wskazujących te osoby.

Jeśli porównać treść obu norm prawnych, rodzi się pytanie — które już sformułowano w doktrynie — czy „ustalony mocą ustawy antykorupcyjnej wyjątek m.in. dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) od zakazu zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego (tj. w zarządzie, komisji rewizyjnej i radzie nadzorczej) dotyczy także spółek komunalnych określonych wart. 24f ust. 2 u.s.g., tj. z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby?" (Dolnicki, Wierzbica, 2019, s. 35). Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi przekracza założenia niniejszego artykułu. Autor ograniczy się wyłącznie do stwierdzenia, że obecne przepisy ustaw samorządowych i antykorupcyjnej powodują poważne wątpliwości interpretacyjne, które wymagają pilnej interwencji legislacyjnej. Przepisy prawa skutkujące tak poważną odpowiedzialnością nie powinny pozostawiać zbyt dużego pola interpretacyjnego. Uwaga ta odnosi się również do innych problemów, które dotyczą m.in. niejednoznaczności w zakresie ustalania równorzędności płacowej stanowisk w strukturze administracji rządowej (Mroczka, 2020, s. 49).

Sankcje za naruszenie ustawy antykorupcyjnej

Sankcje za naruszenie zakazów przewidzianych ustawą antykorupcyjną zdefiniowano w jej art. 5. Zgodnie z tym przepisem naruszenie zakazów przewidzianych ustawą przez osoby pełniące funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powoduje wygaśnięcie ich mandatu. Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4 ustawy antykorupcyjnej, narusza osoba, o której mowa w art. 2 pkt 6–6c, z wyłączeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwy organ, odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę. Ustawa wprowadza jednak pewne zastrzeżenia, które zdefiniowano w ust. 3–5 omawianego przepisu. Zgodnie z ust. 3, jeżeli zakazy narusza członek zarządu województwa, powiatu lub związku metropolitalnego, skarbnik województwa, powiatu, gminy lub związku metropolitalnego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo związku metropolitalnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania. Ustęp 4 art. 5 ustawy mówi, że jeżeli członek zarządu województwa, powiatu lub związku metropolitalnego przed dniem wyboru pełnił funkcję, prowadził działalność gospodarczą albo posiadał akcje lub udziały, jest obowiązany w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć udziały lub akcje. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku niewypełnienia obowiązku przez osobę, o której mowa powyżej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo związku metropolitalnego odwołuje ją najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu terminu, o którym mowa w ust. 4 art. 5 ustawy.

Należy również podkreślić, że wszystkie ustrojowe ustawy samorządowe[1] przewidują możliwość wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z przepisów ustawy antykorupcyjnej. Ustawa ta nakłada na organy samorządu terytorialnego obowiązki związane z podjęciem uchwały w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego i innych osób objętych tą regulacją w przypadku naruszenia zakazów zawartych w przepisach antykorupcyjnych. Jeżeli organy te nie podejmą takich rozstrzygnięć, tj. nie odwołają ze stanowiska lub nie rozwiążą umowy o pracę, to wojewoda wzywa właściwy organ do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. Obowiązek podjęcia odpowiedniej uchwały dotyczy również sytuacji przewidzianej w art. 6a ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282). Wątek ten pozostaje jednak poza głównym nurtem rozważań.

Konstytucyjność ograniczeń i zakazów wynikających z ustawy antykorupcyjnej

Prowadząc rozważania dotyczące ustawy antykorupcyjnej i jej wpływu na sytuację osób pełniących funkcje publiczne, nie sposób nie odnieść się do dorobku sądu konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie zajmował się badaniem zgodności przepisów ustaw antykorupcyjnych. Ograniczenia objętościowe tekstu nie pozwalają na zaprezentowanie pełnego spektrum poruszanych zagadnień. Przywołane zostaną wyłącznie kluczowe wnioski płynące z orzecznictwa TK.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 2.06.1993 r. dotyczącej ustawy z 5.06.1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1992 r. nr 56, poz. 274) stwierdził, że ustawa ma za zadanie ochronę prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez osoby piastujące określone stanowiska. W ocenie sędziów „zagrożeniem dla niezależności tych osób byłoby istnienie m.in. powiązań majątkowych z podmiotami, które mogą mieć interes faktyczny w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć i decyzji. Uzyskanie określonej wartości majątkowej dokonuje się jednak w wyniku zawierania ogromnej ilości umów cywilnych — umowy kupna sprzedaży, umowy o wykonanie określonych usług itp. Rzeczywiste zagrożenie istnieje wówczas, gdy powiązanie majątkowe osoby sprawującej urząd publiczny z innym podmiotem na charakter stały — co może prowadzić do częściowego przynajmniej utożsamienia interesu majątkowego funkcjonariusza z interesem majątkowym tego podmiotu" (uchwała TK z 2.06.1993 r.).

Na cel i znaczenie regulacji Trybunał zwrócił również uwagę w uchwale datowanej na 13.04.1994 r. W orzeczeniu tym podkreślono, że *ratio legis* zakazów wynikających z ustawy antykorupcyjnej „jest przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację tzw. konfliktu interesów" (uchwała TK z 13.04.1994 r.). Sędziowie sądu konstytucyjnego zwrócili również uwagę na cel regulacji. Ich zdaniem celem przepisów antykorupcyjnych jest „zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać 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" (uchwała TK z 13.04.1994 r.).

Również obecnie obowiązująca regulacja z 1997 r. była przedmiotem analizy pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą. Badanie konstytucyjności dotyczyło sprawdzenia, czy zakres ograniczeń przewidzianych w ustawie antykorupcyjnej mieści się w granicach wyznaczonych przez inne zasady konstytucyjne. Badanie konstytucyjności przepisów ustawy było przeprowadzone z wniosku Rady Miasta Gdańska i Rady Miejskiej w Sulejówku i dotyczyło m.in. art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w związku z art. 32 oraz art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W sentencji wyroku sąd konstytucyjny wskazał, że kwestionowany art. 7 ustawy jest zgodny z art. art. 32 oraz art. 65 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że w art. 7 ust. 1 ustawy nie chodzi o „limitowanie dodatkowego zatrudnienia, lecz o zakaz zatrudnienia, już po zaprzestaniu pełnienia funkcji czy zajmowania stanowiska, u określonych pracodawców. Niewątpliwie jest to daleko idące ograniczenie wolności pracy. Należy jednak podkreślić, że art. 7 zaskarżonej ustawy zawiera w swej treści mechanizm dostosowywania wyrażonego w nim ograniczenia do niezbędnych potrzeb. Ustęp 1 przepisu wyraża bowiem zakaz podejmowania pracy, zaś już ustęp 2 przewiduje możliwość wyrażenia zgody na zatrudnienie byłego funkcjonariusza. Zgodę wyraża powołana w tym celu komisja działająca przy Prezesie Rady Ministrów. Jeśli w konkretnym przypadku nie będzie zachodziło prawdopodobieństwo wykorzystania funkcji, komisja zezwoli na podjęcie zatrudnienia. Zdaniem Trybunału właśnie ta procedura oceny sprawia, że zarzut nadmiernie restryktywnej regulacji, sformułowany pod adresem art. 7 ust. 1 ustawy, nie jest uzasadniony. Tym samym także ten przepis nie narusza konstytucyjnej zasady wolności pracy" (wyrok TK z 23.06.1999 r.).

W wyroku stwierdzono również, że dodatkowo należy uzasadnić oddalenie zarzutu sprzeczności z Konstytucją sformułowanego pod adresem art. 7 ust. 1 ustawy. W ocenie Trybunału przepis ten odnosi się do osób, które zakończyły już służbę publiczną. W ciągu roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji nie mogą one być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Zakaz ten pozornie różni się w sposób zasadniczy od wcześniej analizowanych, ponieważ nie dotyczy funkcjonariuszy i wydaje się dodatkowym ograniczeniem. W rzeczywistości jednak u podstaw zakazu sformułowanego w art. 7 ust. 1 ustawy leży ta sama myśl, która stanowi *ratio legis* zakazów z art. 4 ustawy. Chodzi o uniemożliwienie wykorzystywania pełnionej funkcji czy zajmowanego stanowiska do załatwiania swoich prywatnych interesów. Różnica sprowadza się do określenia momentu, w którym ujawnia się możliwość nadużycia. O ile łączenie stanowiska publicznego z zajęciami wskazanymi w art. 4 może stanowić wyraz »bieżącego« wykorzystywania funkcji, o tyle sytuacja regulowana w art. 7 ust. 1 może dowodzić, że funkcjonariusz zapewnił sobie korzyści na przyszłość. W każdym razie fakt nadużycia funkcji ujawni się dopiero po jej zakończeniu. Wydanie korzystnej dla przedsiębiorcy decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, umorzenie zobowiązania podatkowego przedsiębiorcy wobec gminy, to najprostsze przykłady indywidualnych rozstrzygnięć, przez które podejmujący je funkcjonariusz może zapewnić sobie posadę na przyszłość, po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej. Postawa wysokich urzędników publicznych, polegająca na zagwarantowaniu sobie pozycji na przyszłość, w praktyce może być bardziej naganna niż »bieżące« nadużywanie funkcji. Osoba, która liczy się z zakończeniem służby publicznej, nie obawia się już bowiem odpowiedzialności politycznej (zwłaszcza wobec wyborców) w razie sprzeniewierzenia się swym obowiązkom. Z tych względów,

mimo — zdawałoby się — całkowicie odmiennej sytuacji, uzasadnienie zakazu sformułowanego w art. 7 ust. 1 ustawy jest identyczne, jak w przypadku jej art. 4" (wyrok TK z 23.06.1999 r.).

Nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału. Celnie podkreślono bowiem, że zakaz zajmowania stanowisk po zakończeniu zatrudnienia lub pełnienia funkcji ma na celu *de facto* przeciwdziałanie tzw. odroczonej łapówce. Można bowiem łatwo wyobrazić sobie, że osoba objęta ustawą antykorupcyjną w zamian za zatrudnienie na wysokopłatnym stanowisku wykona na rzecz przedsiębiorcy konkretne działania korzystne dla niego z perspektywy gospodarczej lub faktycznej.

Trybunał jednoznacznie podkreślił również, że w przypadku ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne „już sam tytuł aktu prawnego wskazuje, że chodzi o ograniczenie jednej z wolności konstytucyjnie gwarantowanych, a zatem o swoistą »dyskryminację« określonej grupy. Tytuł określa jednocześnie w sposób generalny klasę podmiotów, do których ustawa jest adresowana. Nie chodzi zatem o ograniczenie praw indywidualnie oznaczonych osób fizycznych czy prawnych, lecz o rozwiązanie dotyczące pewnej klasy, odpowiadającej ogólnemu kryterium sprawowania funkcji publicznej. Z punktu widzenia konstrukcji ograniczenia nie może być zatem mowy o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości" (wyrok TK z 23.06.1999 r.). Należy zgodzić się z tym poglądem, gdyż praca na rzecz państwa jest pewnego rodzaju wyróżnieniem, a nie obowiązkiem. Decydując się na wykonywanie władztwa publicznego, należy mieć na względzie ograniczenia, które wiążą się z tym faktem. Ograniczenia te są oczywiście szersze aniżeli zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej.

Postępowanie nadzorcze w sprawie wydania zarządzenia zastępczego wojewody — kluczowe aspekty procesu

W literaturze podkreśla się, że przez postępowanie nadzorcze należy rozumieć zespół czynności procesowych organu nadzoru, których celem jest ustalenie stanu faktycznego w konkretnej sprawie związanej z działaniem lub zaniechaniem organów samorządowych, ocena tego stanu i zgromadzonego materiału dowodowego oraz wydanie (lub niewydawanie) rozstrzygnięcia nadzorczego w formie zarządzenia zastępczego (Borówka, 2018, s. 305; Szewczyk, 2012, s. 180). Należy zatem przyjąć, że postępowanie nadzorcze można zaprezentować w ujęciu procesowym. Wyróżnia się następujące etapy tego procesu:

1) stwierdzenie przez wojewodę bezczynności właściwego organu samorządowego w wykonaniu obowiązku prawnego;

2) skierowanie wezwania do właściwego organu samorządowego w celu wykonania obowiązku prawnego w terminie 30 dni;

3) powiadomienie ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zamiarze wydania zarządzenia zastępczego;

4) wydanie zarządzenia zastępczego;

5) doręczenie zarządzenia zastępczego organom samorządowym oraz osobie, której sprawę personalną rozstrzygnięto (Borówka, 2018, s. 309).

Punktem wyjścia inicjującym postępowanie nadzorcze jest uzyskanie przez wojewodę informacji o fakcie bezczynności właściwego organu samorządowego w realizacji obowiązku ustawowego polegającego na stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu, odwołaniu ze stanowiska lub rozwiązaniu umowy o pracę. W piśmiennictwie podkreśla się, że uchwały, o których mowa w ustawie z 5.01.2011 r. — Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319), stwierdzające wygaśnięcie mandatu mają charakter prawny aktu deklaratywnego, potwierdzającego. W konkretnych jednostkach redakcyjnych jest mowa o „wygaśnięciu mandatu", co w języku prawnym i prawniczym „oznacza takie jego ustanie, które następuje z mocy prawa, a więc z woli ustawodawcy, nie zaś z woli innego podmiotu, np. rady gminy. Ten skutek następuje zwykle automatycznie, z chwilą zaistnienia okoliczności faktycznej, z którą jest przez przepis prawny powiązany" (Rzetecka-Gil, 2009). Trzeba jednak podkreślić, że „w stosunkach publicznoprawnych — ze względu na szczególne znaczenie pewności obrotu prawnego, w tym pewności co do statusu prawnego osób, którym powierza się funkcje publiczne — okoliczności, z którymi prawo łączy skutek w postaci ustania mandatu powierzającego te funkcje, wymagają potwierdzenia w formie odpowiedniego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięciem tym jest odpowiednia uchwała organów samorządu" (Kisielewicz, Rymarz, 2006).

Jak wspomniano powyżej, kluczowe dla kolejnych etapów procesu jest stwierdzenie przez wojewodę, że nastąpiła bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego. To ustalenie warunkuje kolejne działanie, jakim jest wezwanie właściwych organów do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni od dnia wezwania. Jeżeli wezwanie wojewody okaże się skuteczne i odpowiedni organ podejmie działanie, to wojewoda nie może kontynuować postępowania nadzorczego z uwagi na brak przesłanki do wydania zarządzenia zastępczego. W piśmiennictwie sformułowano pogląd — podzielany również przez autora — że upływ 30-dniowego terminu nie blokuje możliwości wydania aktu przez organ samorządowy, jednak pod warunkiem, że wojewoda jeszcze nie wyda w tej sprawie zarządzenia zastępczego (Borówka, 2018, s. 312).

Kolejny etap procesu polega na powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zamiarze wydania zarządzenia zastępczego. Działanie to ma charakter wyłącznie informacyjny, gdyż ministrowi nie przypisano żadnych kompetencji w analizowanym procesie. Tym samym można przyjąć, że po powiadomieniu ministra przez wojewodę może on wydać zarządzenie zastępcze.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, w przypadku braku działania organów samorządowych wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, czyli akt zastępujący uchwałę rady. To zarządzenie z mocą *ex tunc* stwierdza wygaśnięcie mandatu. Powyższy pogląd uzyskał akceptację sądownictwa administracyjnego, o czym będzie mowa dalej.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że wydanie zarządzenia zastępczego „nie pozbawia organu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do działania w tej kwestii, dlatego mogą się pojawić dwa akty prawne w tej samej sprawie: uchwała organu samorządowego i zarządzenie zastępcze wojewody. Ich zakresy normowania mogą, w kolidujący sposób, nakładać się (Chmielnicki, 2006, s. 247). Przedstawiciele doktryny przyjęli również, że w przypadku zarządzenia zastępczego: „bezpośrednią przyczyną dylematów interpretacyjnych jest określenie przez ustawodawcę jednej z przesłanek wydania zarządzenia zastępczego zwrotem »bezskuteczny upływ terminu«". Jak podkreśla A. Wierzbica, problem dotyczy tego, co dokładnie należy rozumieć przez „bezskuteczność": czy tylko całkowitą bezczynność organu zobowiązanego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, czy również podjęcie przez organ stanowiący — w odpowiedzi na nakazane ustawowo „wezwanie do pojęcia odpowiedniego aktu" wojewody — uchwały niezgodnej z założeniami organu nadzoru (Wierzbica, 2017). Na podstawie analizy przepisów ustaw samorządowych należy przyjąć, że bezczynność organu zobowiązanego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu skutkująca możliwością wydania zarządzenia zastępczego, zachodzi wówczas, gdy organ stanowiący, wbrew ustawowemu obowiązkowi, nie podejmuje żadnych działań (Wierzbica, 2017).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych

W tej części artykułu przeprowadzono analizę dorobku sądownictwa administracyjnego w kontekście prowadzonych rozważań. Sądy administracyjne ukształtowały praktykę stosowania przepisów zarówno przez wojewodów, jak i organy samorządowe.

Istotny z perspektywy prowadzonych tu rozważań jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1.07.2019 r. Stwierdzono w nim jednoznacznie, że wygaśnięcie mandatu na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy antykorupcyjnej następuje z mocy prawa. Ustawodawca wymaga jednak stwierdzenia tego faktu przez odpowiedni organ samorządu terytorialnego. Gdy nie wywiąże się on z wyżej wymienionego obowiązku, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze stwierdzające, że mandat wygasł. Zarówno uchwała rady gminy (lub innego organu powiatowego lub wojewódzkiego), jak i zarządzenie zastępcze jedynie potwierdzają fakt wygaśnięcia mandatu, a więc skutek prawny, jaki nastąpił z mocy ustawy z chwilą wystąpienia zdarzenia powodującego wygaśnięcie mandatu. Mają one zatem charakter deklaratoryjny (wyrok NSA z 1.07.2019 r.).

Analizowane orzeczenie jest istotne również w kontekście odpowiedzialności za złamanie ustawy antykorupcyjnej po wygaśnięciu kadencji, a tym samym i mandatu do sprawowania funkcji samorządowej. W ocenie NSA bezpodstawny w rozpatrywanej skardze kasacyjnej był zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny art. 98a ust. 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, które to naruszenie polegać miało na tym, że na dzień wydania zarządzenia zastępczego upłynęła kadencja skarżącego kasacyjnie, w toku której doszło do jego wyboru do składu rady nadzorczej. W ocenie NSA twierdzenie to jest „dowolne i niczym nieuzasadnione", ponieważ zakaz, o którym mowa w art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej „nie jest ograniczony do tej kadencji prezydenta miasta, w czasie pełnienia której został on wybrany". Jak słusznie zauważa Sąd, żaden przepis rangi ustawowej nie zawiera takiego ograniczenia. W ocenie NSA, wobec jednoznacznej treści art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej, brak jest też jakichkolwiek racjonalnych podstaw do tego, by istnienie takiego ograniczenia można było wyprowadzić z wykładni przepisów tej ustawy (wyrok NSA z 1.07.2019 r.).

Kolejna kategoria orzeczeń sądów administracyjnych dotyczyła utraty przez organ kompetencji do odwołania ze stanowiska osoby, która naruszyła zakazy ustawowe. W wyroku NSA z 24.01.2019 r. podkreślono, że posłużenie się przez ustawę zwrotem „najpóźniej po upływie miesiąca od dnia" oznacza, że po upływie tej daty właściwy organ traci kompetencję odwołania ze stanowiska osoby, która naruszyła zakazy wymienione w art. 4 ustawy z 1997 r. (wyrok NSA z 24.01.2019 r.). Orzeczenie z 2019 r. przełamało dotychczasową linię orzeczniczą (por. wyrok WSA z 19.10.2006 r.), zgodnie z którą wskazanie przez prawodawcę ustawy antykorupcyjnej miesięcznego terminu do odwołania określonej osoby przez właściwy organ „należy rozumieć jako termin o charakterze instrukcyjnym, który ma motywować organ do jak najszybszego zajęcia stanowiska w sprawie. Nie oznacza to, że ewentualne przekroczenie tego terminu uniemożliwia podjęcie rozstrzygnięcia o odwołaniu albo rozwiązaniu umowy o pracę z osobą, która naruszyła jeden z zakazów wyszczególnionych w art. 4 ustawy. Przyjęcie takiej interpretacji kłóciłoby się z celem ustawy i oznaczałoby, że ewentualna zwłoka w działaniu organu skutkowałaby legalizowaniem stanów niepożądanych w życiu publicznym" (wyrok WSA z 19.10.2006 r.).

Zdaniem NSA — podzielanym również przez autora — w rzeczywistości ustawodawcy chodziło o to, „aby wskazane w tym przepisie sankcje były stosowane w oczywistych przypadkach naruszenia przepisów antykorupcyjnych, tzn. takich, których ustalenie nie wymaga przeprowadzenia żmudnego i długotrwałego postępowania wyjaśniającego" (wyrok WSA z 19.10.2006 r.). W innym orzeczeniu NSA wskazano, że przyjęta interpretacja dotycząca terminu na podjęcie działań przez właściwy organ samorządowy znajduje potwierdzenie w regułach wykładni celowościowej. W ocenie Sądu „znaczenie przedmiotowego terminu jako instrukcyjnego pozwalałoby organowi odwołać ze stanowiska funkcjonariusza naruszającego zakaz wymieniony w art. 4 ustawy nawet po kilkudziesięciu latach, co byłoby sprzeczne z celami ustawy antykorupcyjnej. Przy takim rozumieniu przedmiotowego terminu, pracownik mógłby zostać odwołany nawet po kilkunastu latach od zaprzestania pełnienia zakazanych funkcji. Taka interpretacja prowadzi do akceptowania stanu daleko idącej niepewności prawnej i jest niezgodna z wykładnią celowościową" (wyrok NSA z 26.02.2019).

Co istotne, z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że w procesie wydawania zarządzenia zastępczego wojewody przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania, gdyż postępowanie w sprawie wydania zarządzenia zastępczego nie jest postępowaniem prowadzonym na podstawie przepisów tego kodeksu. W ocenie NSA „organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania zarządzenia zastępczego, gromadząc dowody oraz dokonując ich oceny, może posiłkować się zasadami wypracowanymi w procesie stosowania k.p.a., gdyż jest to postępowanie najbardziej zbliżone do postępowania związanego z wydaniem zarządzenia zastępczego. Organ mógłby jednak również dobrze posiłkować się zasadami wypracowanymi w np. w Ordynacji podatkowej" (wyrok NSA z 1.07.2019).

Uwagi podsumowujące

Obecne regulacje kształtujące kompetencje wojewody w zakresie wydawania zarządzenia zastępczego należy ocenić pozytywnie. Nie oznacza to jednak pozytywnej oceny całego systemu antykorupcyjnego, o czym będzie mowa dalej. Problematyczne w kontekście nadzoru nad samorządem jest weryfikowanie przestrzegania przepisów przez osoby objęte ustawą antykorupcyjną. Brakuje m.in. spójnego rejestru pozwalającego na ustalanie, czy dane osoby objęte zakresem podmiotowym ustawy nie naruszają zakazów ustawowych. Zdaniem autora niezbędne jest zbudowanie odpowiednich narzędzi informatycznych, które będą sprawdzać dostępne rejestry np. Krajowy Rejestr Sądowy. Sprawdzanie powinno się odbywać cyklicznie. Można również wprowadzić mechanizmy uniemożliwiające wpisanie osoby objętej ustawą antykorupcyjną do KRS. Możliwości jest wiele, trzeba wypracować mechanizmy, które zapewnią skuteczność egzekwowania naruszeń. To zwiększy efektywność analizowanego instrumentu i może przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do państwa i jego instytucji.

O tym, jak ważnym środkiem nadzoru personalnego jest zarządzenie zastępcze, świadczy wyrok Sądu Najwyższego z 1.10.2009 r. (Oleś, 2019). W sentencji wyroku stwierdzono jednoznacznie, że sąd orzekający w sprawie karnej nie może samodzielnie uznać, iż mandat radnego wygasł, jeśli nie zapadła w tej materii stosowna uchwała rady lub nie zostało wydane zarządzenie zastępcze wojewody. W uzasadnieniu podkreślono, że przepisy prawa, wskazując sytuacje, które powodują wygaśnięcie mandatu, jednocześnie określają procedurę stwierdzenia wygaśnięcia mandatu oraz organy państwa uprawnione do orzekania w tym przedmiocie. Zdaniem Sądu Najwyższego „odstępstwo od zasady samodzielności jurysdykcyjnej wyraża się nie tylko w konieczności respektowania konstytutywnego orzeczenia sądu cywilnego lub decyzji administracyjnej. Jeśli konkretna sytuacja prawna może być ukształtowana wyłącznie orzeczeniem sądu lub orzeczeniem organu administracji, a orzeczenia takiego brak, to sąd karny musi brać pod uwagę przy rozpoznawaniu sprawy karnej wynikające z tego faktu konsekwencje. Jeśli warunkiem w sprawie przypisania oskarżonemu popełnienia przestępstwa oszustwa było uznanie, że jego mandat radnego wygasł z powodu utraty prawa wybieralności, to okoliczność ta powinna być wcześniej stwierdzona uchwałą rady o wygaśnięciu mandatu lub zastępującym ją zarządzeniem zastępczym wojewody" (wyrok SN z 1.10.2009 r.). Przyjęcie odmiennego poglądu, wskazującego, iż sąd karny może samodzielnie, bez uchwały rady lub zarządzenia zastępczego wojewody, na potrzeby rozpoznawanej sprawy karnej uznać, że mandat radnego wygasł, mogłoby prowadzić do skutków niedających się pogodzić z zasadą praworządności.

Rekapitulując prowadzone rozważania, można zgodzić się z M. Pyziak-Szafnicką, która niedługo po wejściu w życie ustawy stwierdziła, że „wypada wyrazić ubolewanie, że w dziedzinie tak istotnej z punktu widzenia funkcjonowania demokratycznego państwa, obowiązują tak niejasne przepisy. Nasuwa się wręcz pytanie o rzetelność intencji ustawodawcy. Jest bowiem oczywiste, że brak precyzji w formułowaniu przepisów osłabia znaczenie zakazów zawartych w ustawie antykorupcyjnej i nie sprzyja zwalczaniu negatywnych zjawisk, przeciwko którym regulacja jest wymierzona" (Pyziak-Szafnicka, 1997, s. 24). Słowa te, choć wygłoszone ponad 20 lat temu, nadal zachowują aktualność.

Zdaniem autora niezbędne jest podjęcie rzetelnej dyskusji na temat niedostatków obecnych rozwiązań i mechanizmów antykorupcyjnych oraz zaproponowanie systemowych rozwiązań w tym zakresie. Ustawa antykorupcyjna obowiązuje od ponad 20 lat. To dobry moment, aby rozpocząć szerszą dyskusję na ten temat. Zbudowanie efektywnych mechanizmów w tym zakresie leży w interesie zarówno obywateli, jak i państwa. Negatywne skutki zachowań korupcyjnych wpływają na jakość państwa i zaufanie biznesu, zwłaszcza biznesu międzynarodowego. Korupcja w systemie rządzenia wpływa również na poziom zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. Obecne rozwiązania prawne nie przystają do rzeczywistości i wymagają zmiany. To nie ulega wątpliwości. W 2017 r. w przestrzeni publicznej i politycznej pojawił się już projekt nowej regulacji. Chodzi o projekt ustawy o jawności życia publicznego przygotowany przez Ministra Koordynatowa ds. Służb Specjalnych. Miał on zastąpić ustawy: antykorupcyjną, o dostępie do informacji publicznej oraz o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Projekt ten nie był jednak rozpatrywany merytorycznie. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Rządowego Centrum Legislacji, projekt utknął w styczniu 2018 r. na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów. Nie oceniając merytorycznej strony tego projektu, trzeba podkreślić, że mógł on rozpocząć potrzebną dyskusję na temat systemowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Przypisy/Notes

[1] Por. art. 98a ustawy o samorządzie gminnym, art. 85a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 86 ustawy o samorządzie województwa.

Bibliografia/References

Literatura

Borówka, K. (2018). *Zarządzenie zastępcze wojewody.* Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Buczkowski, Ł. (2013). Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. W: W. Skrzydło, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie*. Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.

Chaba, D. (2018). Konstytucja RP jako podstawa umocowania samodzielności samorządu terytorialnego. W: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Chlipała, M., Żurek-Wójcik, J. (2020). Problematyka prawna uzasadnienia aktów nadzoru wojewody. *Przegląd Prawa Publicznego*, (9), 95–108.

Chmielnicki, P. (2006). *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Lexis Nexis.

Chmielnicki, P., Kisiel, W. (2005). Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie. *Finanse Komunalne*, (7–8), 5–13.

Dolnicki, B., Wierzbica, A. (2019). Dopuszczalność uczestnictwa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w organach spółki prawa handlowego. *Samorząd Terytorialny*, (9), 32–40.

Dżedzyk, J. (2015). Zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, (2), 20.

Gurdek, M. (2008). Glosa do wyroku TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04. *Przegląd Prawa Publicznego*, (1), 72–84.

Kisielewicz, A., Rymarz, F. (2006). Komentarz do art. 26. W: A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, B. Dauter (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

Mroczka, K. (2020). Komisja rozpatrująca wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnienie osób, które pełniły funkcje publiczne — analiza instytucjonalno-prawna. *Przegląd Legislacyjny*, (4/114), 31–64.

Oleś, M. (2019). Integralność zewnętrzna prawa administracyjnego. W: J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Pyziak-Szafnicka, M. (1997). Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gminy. *Samorząd Terytorialny*, (6), 11–24.

Rzetecka-Gil, A. (2009). *Ustawa o ograniczeniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Rzetecka-Gil, A. (2009). *Ustawa o ograniczeniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*. Warszawa: LEX.

Rzetecka-Gil, A. (2017). Terminy do zaprzestania niedozwolonej działalności gospodarczej w ustawie antykorupcyjnej. *Państwo i Prawo*, (4), s. 86–92.

Szewc, T. (2016). Skuteczność samorządowych mechanizmów antykorupcyjnych. *Samorząd Terytorialny*, (4), s. 45–54.

Szewczyk, E. (2012). Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową. *Studia Lubuskie*, (VIII), 177–199.

Szlachetko, K. (2020). Prawo gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. — Prawo o zgromadzeniach. Glosa do uchwały SN z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/18. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (1), 166–180.

Wierzbica, A. (2017). *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*. Warszawa: Legalis.

Zięty, J. J. (2020). Dopuszczalność powołania wójta do pełnienia funkcji członka organu spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, Radca Prawny. *Zeszyty Naukowe*, (3), s. 43–56.

Orzecznictwo/Judgments

Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 18.10.2001 r., I KZP 9/01.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13.04.1994 r., W 2/94.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2.06.1993 r., W 17/93.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1.07.2019 r., II OSK 1425/19, LEX nr 2753273.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.01.2019 r., I OSK 548/17, LEX nr 2627352.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.02.2019 r., I OSK 836/17, LEX nr 2633422.

Wyrok Sądu Najwyższego z 1.10.2009 r., IV KK 455/08.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.06.1999 r., K 30/98.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7.12.2005 r., Kp 3/05.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 19.10.2006 r., (2006), II SA/Sz 385/06.

Dr Kamil Mroczka

Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, absolwent programu Executive MBA, adiunkt w Katedrze Nauk o Państwie i Administracji Publicznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Przewodniczący Komisji rozpatrującej wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnianie osób, które pełniły funkcje publiczne przy Prezesie Rady Ministrów, dyrektor generalny w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

Dr Kamil Mroczka

PhD in political science, MBA, assistant professor at the Department of State Sciences and Public Administration at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw, chairman of the Committee examining applications for agreement to employment of persons who held public functions, general director at the Office of the Polish Financial Supervision Authority.