



Patrycja Biernat, Ewa Kwaczyńska, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

## **Ograniczenia antykorupcyjne radnych jednostek samorządu terytorialnego**

### **Anti-corruption limitations for local government councilors**

przesłanie tekstu: 11 stycznia 2016 r., ocena redakcji: 10 lutego 2016 r., recenzja: 19 lutego 2016 r., akceptacja do druku: 27 marca 2016 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł dotyczy problematyki korupcji mogącej pojawiać się w jednostkach samorządu terytorialnego, a w szczególności ograniczeń legislacyjnych mających jej przeciwdziałać. Korupcja jest zjawiskiem powszechnie występującym od stuleci i niezwykle destrukcyjnym pod wieloma względami. Wiąże się ona z demoralizacją społeczną. Zjawisko to stanowi poważny problem społeczny, ponieważ prowadzi do destrukcji zaufania społecznego. Pod względem politycznym stanowi problem z tego względu, że niszczy wiarę w sens demokratycznego uczestnictwa obywateli w życiu społecznym. Natomiast ekonomiczny aspekt stanowi to, iż prowadzi do poważnych strat w gospodarce.

**Słowa kluczowe:** korupcja, samorząd terytorialny

#### **Abstract**

The article concerns the problems of corruption which could appear in local government units, particularly restrictions on legislative measures to counteract it. Corruption is a phenomenon commonly occurring for centuries and very destructive in many ways. Corruption is primarily associated with the social demoralization. This phenomenon is a serious social problem because it leads to the destruction of public trust. Politically, it poses a problem for this reason that destroys faith in the meaning of democratic participation of citizens in society. In contrast, the economic aspect of this is that corruption leads to serious damage to the economy.

**Keywords:** corruption, local administration

Pojęcie „korupcja” z łac. *corruptio* oznacza zepsucie, przekupstwo, przewrotność. Korupcja w polskim systemie prawnym posiada legalną definicję zbudowaną na gruncie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>1</sup>. W myśl art. 1

ust. 3 tej ustawy korupcją „jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej. Zjawisko to występujące w strukturach administracji związane jest zazwyczaj z omijaniem, bądź łamaniem obowiązującego prawa w celu uzyskania korzyści przez funkcjonariuszy państwowych. W przepisach polskich aktów normatywnych nie pojawia się termin „przepisy antykorupcyjne”, mimo to zwrot ten jest powszechnie stosowany przez przedstawicieli doktryny oraz w orzecznictwie sądowym. Do aktów prawnych zawierających przepisy antykorupcyjne zalicza się następujące ustawy:

- z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>3</sup>;
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>4</sup>;
- z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>5</sup>;
- z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>6</sup>.

Celem powyższych przepisów antykorupcyjnych jest zapobieganie konfliktowi między szeroko rozumianym interesem publicznym, który powinien stanowić wartość nadrzędną dla funkcjonariuszy państwowych objętych tymi regulacjami i być realizowany w codziennej służbie, a ich ewentualnym, prywatnym interesem i korzyściami. Zapobiega to angażowaniu się takich osób w sytuacje i relacje, które mogą zarówno naruszać ich osobistą uczciwość, jak i autorytet organów państwowych – a co za tym idzie osłabiać zaufanie opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego. Następstwem funkcjonowania w systemie prawnym przepisów o działaniu antykorupcyjnym jest wykluczenie możliwości wykonywania działalności gospodarczej, samodzielnie lub wraz z innymi osobami przez osoby piastujące takie funkcje i urzędy oraz wykonywania pracy na rzecz podmiotów prowadzących taką działalność. Ponadto, poprzez utratę możliwości uzyskiwania przez te osoby korzyści majątkowych pochodzących od podmiotów, wobec których podejmowane będą określone rozwiązania. Służą temu oświadczenia majątkowe, kontrolujące stan majątkowy osób przez, które są składane. Obowiązek ich przedstawiania dotyczy również radnych jednostek samorządu terytorialnego.

Bogdan Dolnicki pisał, iż „radny nie jest organem powiatu, lecz jedynie członkiem organu kolegialnego. Przed objęciem mandatu ma obowiązek złożenia ślubowania. Odmowa ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu”<sup>7</sup>. Radni wybierani są w wyborach pow-

szechnych na 4-letnią kadencję, obradują na sesjach, co najmniej przez jedną sesję na kwartał. Z przepisów ustawy wynika, że radny zobowiązany jest przede wszystkim kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Do obowiązków radnych należy również przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i przedstawiania ich odpowiednim organom do rozpatrzenia, ale nie są związani instrukcjami wyborców. Do ich obowiązkowych zadań zalicza się utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Ponadto, radny zobligowany jest do brania udziału w pracach rady gminy oraz jej komisji i innych instytucji samorządowych, do których został wybrany bądź desygnowany.

Radni oprócz posiadanych obowiązków i praw wynikających ze sprawowanego mandatu muszą stosować się do określonych w aktach prawnych zakazów i ograniczeń. Zakazy te można podzielić na:

- zakaz łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem na niektórych stanowiskach i pełnieniem niektórych funkcji;
- zakaz podejmowania przez radnych niektórych dodatkowych zajęć;
- ograniczenie ich swobody w podejmowaniu działalności gospodarczej.

Dotyczą one radnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>.

Zakaz zatrudniania radnego w urzędzie gminy (urzędzie marszałkowskim, starostwie powiatowym), w której radny uzyskał mandat nie dotyczy sytuacji, gdy radny stara się o zatrudnienie w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego innej niż ta, w której sprawuje mandat. Przepis ten ma zapobiec łączeniu zatrudnienia w administracji samorządowej z działalnością radnego ponieważ w sposób oczywisty występuje tu kolizja między obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego i kontrolnego gminy (powiatu, województwa) a jego obowiązkiem jako pracownika podległego tym organom. Zakaz ten nie dotyczy również radnych wybranych do zarządu powiatu i województwa, ponieważ z nimi z mocy ustawy o pracownikach samorządowych nawiązywany jest stosunek pracy na podstawie wyboru (art. 24b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)<sup>9</sup>. Art. 24b ustawy o samorządzie gminnym stanowi ponadto, że przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba wybrana na radnego a zatrudniona w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Radny otrzymuje bezpłatny urlop na czas sprawowania mandatu oraz 3 miesiące po jego zakończeniu i to go bez względu na rodzaj i czas trwania stosunku pracy. W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin, o którym mowa w ust. 1 cytowanego artykułu, wynosi 6 miesięcy od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki. Takie same przepisy, z których wynika

powyższy zakaz dotyczą radnego powiatu (zastosowanie ma art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz radnego województwa (art. 26 ustawy o samorządzie województwa). Zgodnie z artykułem 24b ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym konsekwencją niezłożenia wniosku o bezpłatny urlop jest równoznaczność rezygnacji z mandatu. Po zakończeniu sprawowania mandatu przez radnego, pracodawca przywraca go do pracy na takim samym, bądź równorzędnym stanowisku z wynagrodzeniem równoznacznym z takim jakie otrzymywałby, gdyby nie przysługujący urlop bezpłatny. Radny zgłasza swoją gotowość do podjęcia pracy w terminie 7 dni od dnia, w którym wygał jego mandat.

Oprócz tego, że radny nie może pracować w urzędzie gminy, w której sprawuje mandat, nie może też pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy (art. 24a, 24b ustawy o samorządzie gminnym).

Kolejny zakaz wynika z art. 24 d ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może powierzyć radnemu gminy, w której zdobył mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Analogiczne przepisy obowiązują również radnego powiatu bądź województwa. Wyżej wymieniony zakaz powierzania radnemu funkcji kierownika jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy w jednostce samorządu terytorialnego, w której radny sprawuje mandat również na podstawie umowy cywilnoprawnej znalazł swe uzasadnienie w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2000 roku. Według opinii NSA „Zakaz łączenia funkcji radnego powiatu z zatrudnieniem na stanowisku kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej obejmuje również zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy (np. na podstawie kontraktu menedżerskiego). (...) Przyjęcie innej interpretacji, a mianowicie, że obowiązek wynikający z art. 24 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczy tylko pracowników, nie zaś menedżerów, godziłoby w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)”<sup>10</sup>.

Radnych obowiązuje poza tym wiele przepisów o charakterze antykorupcyjnym i o zakazie łączenia stanowisk (art. 24 e oraz 24 f ustawy o samorządzie gminnym)<sup>11</sup>. Nie mogą oni być parlamentarzystami, wojewodami (wicewojewództwami), członkami organów innej jednostki samorządu terytorialnego, członkami zarządów rad nadzorczych, komisji rewizyjnych, pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Nie mogą tam pracować, jeśli mogłyby to wskazywać na ich stronniczość ani nie mogą posiadać ponad 10% akcji tych spółek<sup>12</sup>. Udziały bądź akcje, które przekraczają ten pakiet powinny być przez radnego zbyte przed pierwszą sesją rady gminy. W przypadku braku ich zbycia nie uczestniczą one przez okres wykonywania mandatu i 2 lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu uprawnień im

przysługujących w tym prawo poboru, prawo głosu, prawo dywidendy i prawo do podziału majątku (art. 24 f ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Radny nie może podejmować zajęć dodatkowych ani dostawać darowizn, które mogłyby podważyć zaufanie wyborców do sprawowania mandatu. Do tych zajęć zaliczane są wszystkie czynności niezwiązane z wykonywaniem mandatu. Natomiast zgodnie z Kodeksem cywilnym<sup>13</sup> przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Trzeba pamiętać, że zakaz dotyczy tylko tych zajęć i darowizn, które mogą podważyć zaufanie wyborców. Osoba sprawująca funkcję radnego nie może powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi zajęciami dodatkowymi lub działalnością gospodarczą wykonywaną na własny rachunek bądź wspólnie z innymi (art. 24 e ustawy o samorządzie gminnym).

Oprócz wyżej omówionych zakazów związanych z brakiem możliwości łączenia funkcji radnego z niektórymi stanowiskami i funkcjami oraz zakazem wykonywania dodatkowych zajęć przez radnego istnieją ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności” (tak art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Chodzi w tym wypadku o możliwość używania mienia komunalnego i pobierania pochodzących z niego pożytków. Istnieje różny zakres dysponowania mieniem – m.in. posiadanie, użytkowanie wieczyste, najem lokalu. Natomiast w sytuacji kiedy radny prowadził wyżej wspomnianą działalność przed rozpoczęciem sprawowania mandatu jest zobowiązany do zakończenia prowadzenia jej w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym złożył ślubowanie. Niewypełnienie tego obowiązku jest podstawą do tego, by stwierdzić wygaśnięcie mandatu. Niedopuszczalna jest więc teraz sytuacja (zdarzająca się w poprzednich kadencjach samorządu), gdy radny na podstawie umowy wynajmuje z majątku miasta, czy powiatu pomieszczenia na prowadzenie np. sklepu.

Zakazy w poszczególnych przypadkach nie dotyczą tylko i wyłącznie radnych, wójtów, ich zastępców, sekretarzy oraz skarbników gminy czy kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i będących członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, ale także obejmują ich małżonków. Wszystkie wymienione wyżej osoby nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, ani pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem osób prawnych lub przedsiębiorstw w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są nieważne z mocy prawa. Jeżeli wybór lub powołanie wyżej wymienionych osób nastąpiły

przed rozpoczęciem wykonywania mandatu radnego albo dniem wyboru wójta lub przed zatrudnieniem na stanowisku sekretarza gminy, powołaniem na stanowisko zastępcy wójta, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby, o których mowa w art. 24f ust. 2, są obowiązane zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta czy też od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub powołania na stanowisko. W razie nie zrzeczenia się stanowiska lub funkcji osoba, o której mowa w ust. 2, traci je z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym (art. 24f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Kolejnym z zakazów, który ma działanie antykorupcyjne w stosunku do radnych jest brak możliwości udziału w głosowaniu w radzie, bądź komisji, jeśli dotyczy ono jego interesu prawnego (art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym). W związku z tym, iż radny (zarówno jako pracownik samorządowy) jest funkcjonariuszem publicznym, więc obowiązują go przepisy odnoszące się do tej grupy, zawarte w Kodeksie karnym<sup>14</sup>.

Kolejnym instrumentem prawnym, który ma na celu zapobieganie praktykom korupcyjnym i mającym poszerzać zaufanie społeczeństwa do władz publicznych jest oświadczenie majątkowe. Obowiązek jego złożenia ma radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz i skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba, która wydaje decyzje administracyjne w imieniu wójta. Są oni zobowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Dotyczy ono majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową tych osób. Zawiera informacje o zasobach pieniężnych, 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 trybie przetargowym, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej również dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych, dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, bądź zajęć z wyszczególnieniem kwot uzyskiwanych z szeregu różnorodnych tytułów, mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych. Obejmuje także wszelkie zobowiązania pieniężne przekraczające wartość 10 000 złotych, w tym zawarte są kredyty, zaciągnięte pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone. Osoba, która składa to oświadczenie uwzględnia w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (art. 24h -24l ustawy o samorządzie gminnym).

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą składają w dwóch egzemplarzach:

- 1) radny - przewodniczącemu rady gminy;
- 2) wójt, przewodniczący rady gminy – wojewodzie;

3) 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 – wójtowi (art. 24h ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Oświadczenie majątkowe i jego kopia, które zawierają informacje o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą radny musi zdać w dwóch egzemplarzach na ręce przewodniczącego rady/sejmiku.

Termin, w którym radni i wójt muszą złożyć pierwsze oświadczenie majątkowe wynosi 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dodać informację dotyczącą sposobu i terminu w jakim zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której otrzymał mandat. Następne oświadczenia składane są co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku oraz na 2 miesiące przed zakończeniem kadencji.

Analogiczne przepisy (art. 24h – 24k ustawy o samorządzie gminnym) dotyczą: zastępcy wójta, sekretarza i skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby wydającej decyzje administracyjne. Są oni również zobowiązani do dołączenia informacji na temat sposobu i terminu zakończenia prowadzenia działalności, jeżeli taką prowadzili przed dniem zatrudnienia bądź powołania. Dalsze oświadczenia majątkowe składają oni co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz w dniu, w którym zostaną odwołani z zajmowanego stanowiska lub w dniu, w którym nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę.

Jeżeli radny nie dotrzyma terminu złożenia oświadczenia, przewodniczący rady, wojewoda, bądź wójt w terminie 14 dni licząc od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa określoną osobę, która nie wywiązała się z obowiązku złożenia oświadczenia do jego natychmiastowego złożenia i wyznacza dodatkowy czternastodniowy termin, który jest liczony od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są weryfikowane w stosunku do radnych przez przewodniczącego rady/sejmiku, który przekazuje jeden egzemplarz oświadczenia urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania

osoby składającej oświadczenie. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również urząd skarbowy, uwzględniając także zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby, która składa oświadczenie majątkowe. Podmiot, który przeprowadza analizę jest kompetentny do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego, a także dołączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią wcześniej złożonych oświadczeń majątkowych również z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT). W przypadku podejrzenia, iż osoba składająca oświadczenie majątkowe dopuściła się w nim podania nieprawdy lub zataiła prawdę, podmiot, który analizuje oświadczenie tej osoby, zwraca się do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego (art. 24h ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o:

- osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie;
- nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia;
- działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych” (art. 24h ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym)<sup>15</sup>.

Następną instytucją, która ma na celu zapobieganie zjawisku korupcji wśród radnych jednostek samorządu terytorialnego jest rejestr korzyści prowadzony przez Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>16</sup> w Rejestrze ujawniane są korzyści uzyskiwane przez 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 i skarbników gmin lub ich małżonków.

\*

W polskim systemie prawnym istnieje wiele ograniczeń i zakazów mających na celu zapobieganie korupcji w samorządzie terytorialnym. Jednakże, mimo licznych uregulowań, negatywne i destrukcyjne zjawisko korupcji pojawia się i będzie istniało zawsze, ponieważ nie da się go całkowicie wyeliminować. Z przeprowadzonych 3 grudnia 2014 r. badań przez organizację Transparency International i opublikowanego przez nią Indeksu Percepcji Ko-



rupcji 2014 (*Corruption Perception Index – CPI*) wynika, iż zjawisko korupcji ulega zmniejszeniu. W rankingu tym Polska uzyskała 61 punktów (2013 r. – 60) i została sklasyfikowana na 35 miejscu (w 2013 r. – 38), co oznacza lepszą ocenę w stosunku do pozycji z lat poprzednich. Kolejny raz na czele rankingu znalazła się Dania z wynikiem 92 punktów, na drugim miejscu uplasowała się Nowa Zelandia z notą 91 punktów, na trzecim Finlandia z wynikiem 89 punktów. Ewaluacji poddano 175 krajów, z których ponad 2/3 uzyskało mniej niż 50 punktów. Przygotowywany przez Transparency International rokrocznie od 1995 roku Indeks Percepcji Korupcji jest uważany za czołowy wyznacznikiem percepcji korupcji w sektorze publicznym<sup>17</sup>.

Zjawisko korupcji może chociażby wynikać z tego, że niektóre z przepisów prawnych są różnie interpretowane na drodze wykładni w procesie stosowania prawa. Brak jednoznacznych uregulowań ustanowionych przez ustawodawcę nie sprzyja należytemu wykorzystaniu istniejących środków prawnych.

Korupcja jest wypadkową możliwości osiągnięcia korzyści, zakresu uznaniowości, a także mechanizmów rozliczania z odpowiedzialności. Rozprzestrzenia się tam, gdzie można osiągnąć wysokie zyski, natomiast zakres kompetencji jest szeroki, a systemy sprawozdawczości oraz monitoringu słabo rozwinięte. Zjawisko korupcji dotyczy całości struktur państwa, jednak nadużycia w samorządzie terytorialnym mają znaczenie szczególne. Samorząd jest bowiem najbliższą każdemu obywatelowi formą działania państwa. Praktyki korupcyjne występujące wśród funkcjonariuszy samorządu „rzucają cień” na ustrój demokratyczny, jednocześnie demoralizując obywateli w znaczny sposób. Podważają ideę sprawiedliwego, wspólnego działania.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.

<sup>7</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 112.

<sup>8</sup> A. Radwańska, D. Nilsson, *Przepisy antykorupcyjne pracowników samorządowych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, Warszawa 2003, s. 4-19.

<sup>9</sup> Szerzej w opracowaniu: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999. Zob. też: Z. Gilowska et al., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd terytorialny” 2002, nr 1-2, s. 19.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2000 r., sygn. II SA 2253/99.

- <sup>11</sup> J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 33-40.
- <sup>12</sup> A.K. Piasecki *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 275.
- <sup>13</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.
- <sup>14</sup> Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- <sup>15</sup> Zob. też: A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 92.
- <sup>16</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.
- <sup>17</sup> <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/10498,Indeks-Percepcji-Korupcji-2014.html> [dostęp: 05.10.2015].

## Bibliografia

### Literatura

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.
- Gilowska Z. et al., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1-2.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Jagoda J., *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.
- Gajewska A.T., *Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami*, „Informacja Biura Studiów i Ekspertyz”, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2000.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.

## Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2000 r., II SA 2253/99.

## Internet

<http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/10498,Indeks-Percepcji-Korupcji-2014.html>

**Patrycja Biernat:** Studentka na kierunku Prawo w działalności gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. E-mail: p.biernatt@wp.pl.

**Ewa Kwaczyńska:** Studentka na kierunku Prawo w działalności gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. E-mail: ewa.kwaczynska@wp.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,6

@article{Biernat\_Kwaczyńska\_2016, title={Ograniczenia antykorupcyjne radnych jednostek samorządu terytorialnego}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Biernat, Patrycja and Ewa Kwaczyńska}, year={2016}, pages={41-51}}

Agopszowicz, A. and Gilowska, Z. 1999. *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa.

Dolnicki, B. 2012. *Samorząd terytorialny*, Warszawa.

Gajewska, A.T. 2000. *Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami*. Warszawa.

Gilowska, Z. 2002. „Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP”. *Samorząd Terytorialny* 1-2.

Jagoda, J. 1998. „Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych”. *Samorząd Terytorialny* 6.

Piasecki, A.K. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa.

Wierzbica, A. 2008. *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*. Warszawa.