

Program Przeciw Korupcji

Warszawa 2003



Ściągawka dla radnego



Ściągawka dla radnego

Spis treści

Wstęp	5
PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE DOTYCZĄCE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH I RADNYCH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM ORAZ W SYSTEMACH PRAWNYCH INNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH – skrót opracowania	6
Ogólne regulacje ustawowe dotyczące pracowników samorządowych w Polsce	7
Konflikt interesów	8
Obowiązek składania oświadczenia majątkowego	12
Sankcje grożące pracownikowi wynikające z Kodeksu pracy	14
Przepisy karne	15
Rozwiązania w innych krajach	17
Antykorupcyjne ograniczenia i zakazy dotyczące radnych	19
Antykorupcyjne oświadczenia i informacje składane przez radnego	23
Model „Przeźroczysta Gmina”	29
W instytucjach samorządu terytorialnego	32
W społeczności lokalnej	48
Kwestionariusz Modelu „Przeźroczysta Gmina”	51
Obszar I: Potencjał społeczności lokalnej	52
Obszar II: Wykonywanie zadań publicznych	54
Podsumowanie	56

„Przejrzysta gmina” – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin	57
I Wstęp	59
II Istniejące przepisy	60
III Zadania Samorządu terytorialnego a instytucje niepubliczne	65
IV Rodzaje współpracy	67
V Podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne a społeczność lokalna	67
VI „Przejrzysta gmina” – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin	69

Wstęp

*Szanowni Państwo,
Gratulujemy wyboru na członka Rady Gminy!*

Jesteśmy przekonani, że chcecie Państwo jak najlepiej wypełniać obowiązki radnego, służyć swojej społeczności. Podstawą budowania zaufania mieszkańców – Waszych wyborców – są jawne i przejrzyste działania samorządu. Zdajemy sobie sprawę, iż nowo wprowadzone przepisy dotyczące przejrzystości samorządu mogą być jeszcze Państwu mało znane. Dlatego też stworzyliśmy niniejszą publikację, w której znajdują Państwo informacje o antykorupcyjnych przepisach prawnych dotyczących radnych i pracowników samorządowych oraz modelowe rozwiązania prowadzące do zwiększenia przejrzystości.

W „Ściągowce dla Radnego” znajdują Państwo następujące pozycje:

1. Skrót opracowania Aleksandry Radwańskiej „Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych i radnych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich”. Całość opracowania jak i inne publikacje dotyczące metod przeciwdziałania korupcji znajdują Państwo na naszej stronie internetowej: **www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji/**

2. Model „Przeźroczysta Gmina” opracowany przez Andrzeja Szeniawskiego przy współpracy z profesorem dr hab Grażyną Prawełską-Skrzypek, wraz z kwestionariuszem, który pozwala ocenić Państwu na ile przejrzysta jest Państwa gmina

3. Model „Przejrzysta Gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin” opracowany przez Andrzeja Szeniawskiego.

Życzymy Państwu owocnej pracy i liczymy, że informacje zawarte w tej broszurze przydadzą się w rozwiązywaniu problemów gminy i w działaniu na rzecz lepszego jej funkcjonowania.

Elektroniczną wersję „Ściągowki dla Radnego” znajdują Państwo na naszej stronie internetowej:

www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji/

Pracownicy Programu „Przeciw Korupcji”
Fundacji im. Stefana Batorego

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

- skrót opracowania

Autorka: Alexandra Radwańska

Samorząd terytorialny został reaktywowany 12 lat temu. Była to jedna z najdonioślejszych decyzji politycznych podjętych w celu przeobrażenia ustroju Rzeczypospolitej Polski. W preambule, przyjętej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego stwierdzono że, „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólną dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”. Niestety, w samorządzie spotykamy się z różnorodnymi przejawami korupcji, które najogólniej można określić jako sprzedajność urzędniczą, płatną protekcję, oszustwo, nadużycie zaufania, nadużycie władzy oraz konflikt interesów. W dużej mierze są one rezultatem odzyskiwania przez społeczeństwo wolności i podmiotowości, kształtowania się wolnego rynku, wielopartyjnego systemu politycznego; wiążą się z procesem prywatyzacji i reprivatyzacji.

Ogólne regulacje ustawowe dotyczące pracowników samorządowych w Polsce

Status prawny pracownika samorządowego regulują następujące ustawy:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984 i Nr 156, poz. 1271),
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. *o pracownikach samorządowych* (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1593 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984),
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. Nr 106, poz. 679; 1998 r. Nr 162, poz. 1126; 1999 r. Nr 49, poz. 483; 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 153, poz. 1271).

Innym istotnym źródłem prawa pracy pracowników samorządowych jest **Kodeks pracy**, stanowiący subsydiarny (pomocniczy) akt prawa powszechnie obowiązujący. Spośród wymienionych ustaw najistotniejsza jest **ustawa o pracownikach samorządowych**, która uznawana jest za pragmatykę pracowników samorządowych tj. akt prawny regulujący kompleksowo i odmiennie od powszechnego prawa pracy stosunek pracy szczególnej grupy pracowniczej.¹

¹ Bolesław M. Cwiertniak, Maria Taniewska-Peszko, „Pracownicy samorządowi” Wydawnictwo Prawnicze i Ekonomiczne Lex

Konflikt interesów

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

a. Wyłączenie pracownika wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego

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

1. w której pracownik jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki,
2. swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia,
3. osoby związanej z pracownikiem z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
4. w której był świadkiem, biegłym albo przedstawicielem jednej ze stron, albo przedstawicielem strony jest jedna z osób wymieniona w pkt 2 i 3,
5. w której pracownik brał udział w wydawaniu w niższej instancji zażądanej decyzji,
6. z powodu której wszczęto przeciw pracownikowi dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne,
7. w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

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

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

b. Ograniczenia wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych

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

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

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

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

c. Zakaz łączenia stanowisk

Art. 24b ustawy o samorządzie gminnym wprowadza zakaz łączenia zatrudnienia w gminie ze sprawowaniem mandatu radnego. Dotyczy on pracowników urzędów gminy bądź pełniących funkcje kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, którzy zostali wybrani radnymi. W takiej sytuacji gmina zobowiązana jest do udzielenia urlopu bezpłatnego, na wniosek zainteresowanego radnego. Analogiczne przepisy dotyczą radnego województwa (**art. 26 ustawy o samorządzie województwa**) oraz radnego powiatu (**art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym**).

d. Zakaz zatrudniania krewnych

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

Zakaz ten jest sformułowany w sposób bezwzględnie obowiązujący i wyklucza swobodne uznanie. Zakaz rozciąga się na wszystkich pracowników samorządowych, również tych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.²

Stosunek bezpośredniej podległości służbowej występuje wtedy, gdy jeden z krewnych lub powinowatych jest bezpośrednim przełożonym drugiego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego spotkać jednak można rozszerzający pogląd, iż podległość taka istnieje także wtedy, gdy kierownik urzędu (przełożony) rozstrzyga o zakresie czynności podwładnego.³ Chodzi o sytuacje gdy pomimo braku bezpośredniej podległości służbowej ktoś decyduje o obowiązkach zawodowych swojego krewnego. Będzie to miało miejsce np. wtedy gdy pracownik bezpośrednio podlega naczelnikowi, ale realny wpływ na jego karierę zawodową ma również dyrektor (bezpośredni przełożony naczelnika) będący krewnym pracownika.

² Zbigniew Sypniewski, „Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych”, Polski Dom Wydawniczy „Ławica” 1994 r.

³ Orzeczenie NSA (sygn. akt II S.A. 1042/91)

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

Warto w tym miejscu dodać, że zgodnie z nowymi przepisami antykorupcyjnymi (które obowiązują od 1 stycznia 2003 r.) radny, wójt i jego zastępca (burmistrz, prezydent miasta) członek zarządu powiatu lub województwa, sekretarz, skarbnik, kierownik komunalnej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego komunalną osobą prawną oraz **osoba wydająca decyzje w imieniu wójta, starosty, marszałka województwa** obowiązani są do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo, jeżeli działalność ta wykonywana jest na terenie ich właściwości służbowej.

To samo dotyczy zawieranych przez wymienione osoby umów cywilnoprawnych (np. o dzieło) z organami tych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto wskazane w ustawie osoby zobowiązane są do pisemnego poinformowania o zatrudnieniu małżonka, wstępnego, zstępnego lub rodzeństwa, na terenie „swojej” jednostki samorządu terytorialnego lub zmianie przez nich stanowiska służbowego.

e. Zakaz wykonywania zajęć dodatkowych

Pracownicy samorządowi nie mogą wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (**art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych**).

Art. 18 jest kluczowym przepisem w naszych rozważaniach. Dotyczy ubocznych zajęć urzędników komunalnych o charakterze zarobkowym i niezarobkowym.⁴ Przepis obejmuje zarówno zajęcia uboczne wykonywane w ramach dodatkowego stosunku pracy, jak i pozostające poza stosunkiem zatrudnienia. Obowiązek pracownika

⁴ Zbigniew Sypniewski „Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych”, Polski Dom Wydawniczy „Ławica”

polega na powstrzymaniu się od tych zajęć, gdy godzą w jego bezstronność bądź są sprzeczne z innymi służbowymi powinnościami. Rozciąga się on na wszystkich pracowników samorządowych (z wyboru, z powołania, mianowanych i z umowy o pracę).

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

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

Najnowsza zmiana ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 23 listopada 2002 r. (jeszcze nie opublikowana) w dodanym art. 18a nakłada na urzędników samorządowych obowiązek złożenia **oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej**, określającej jej charakter. W przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności urzędnik zobowiązany jest do złożenia odrębnego oświadczenia. Na złożenie oświadczenia zobowiązany ma 30 dni, licząc od dnia zatrudnienia, podjęcia działalności lub zmiany jej charakteru.

Rozwiązania te obowiązują od 1 stycznia 2003 r. Zamieszczone w ustawie przepisy dostosowujące (art. 14) przewidują również 30 dniowy termin na złożenie pierwszego oświadczenia, o którym mowa w art. 18a, licząc od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 1 stycznia 2003 r.). Niezłożenie oświadczenia w terminie powoduje odpowiedzialność dyscyplinarną.

Obowiązek składania oświadczenia majątkowego

Zgodnie z najnowszą nowelizacją ustaw samorządowych (z dnia 23 listopada 2002 r.) radny, wójt (burmistrz, prezydent miasta) i jego zastępca, członek zarządu powiatu, członek zarządu województwa,

sekretarz gminy (powiatu), skarbnik gminy (powiatu, województwa), kierownik komunalnej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego komunalną osobą prawną oraz **osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta** (burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa) są zobowiązani do złożenia **oświadczenia o swoim stanie majątkowym**. Ma ono zawierać dane dotyczące ich majątku odrębnego a także majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Jeżeli zaistnieje podejrzenie, że w oświadczeniu podano nieprawdę lub zatajono prawdę dokonujący analizy oświadczenia (odpowiednio — wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek, wojewoda lub przewodniczący rady) występuje (w ustawie jest napisane „występuje” a nie „może wystąpić” jest to więc zobowiązanie do działania!) do właściwego dyrektora urzędu kontroli skarbowej z wnioskiem o kontrolę tego oświadczenia majątkowego.

Informacje zawarte w oświadczeniu są jawne (oprócz adresu i miejsca położenia nieruchomości) i jako takie są udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Do czasu utworzenia strony BIP przez jednostkę samorządu terytorialnego informacje te są ujawniane w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej lub (jeśli np. gmina nie posiada strony internetowej) udostępniane są do wglądu w siedzibie urzędu.

Również te regulacje ustawowe obowiązują od 1 stycznia 2003 r.

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne dotyczy szerokiego grona adresatów, którzy są enumeratywnie wymienieni w **art. 2** ustawy. Są to osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w tym m.in.:

- członkowie zarządów gmin, powiatów i województw (pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru),
- skarbnicy i sekretarze gmin i powiatów oraz skarbnicy województw (pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie powołania),
- **kierownicy komunalnych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających komunalnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa (pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie mianowania i umowy o pracę).**

Art. 4

Pracownicy ci nie mogą:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- być zatrudnieni lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub bezinteresowność,
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego,
- **prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie i formie gospodarstwa rodzinnego.**

Zakaz ten konkretyzuje ogólniejszy zakaz zapisany w art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych. Jego naruszenie stanowi podstawę do odwołania za stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Sankcje grożące pracownikowi wynikające z Kodeksu pracy

Nie dochowanie części z opisanych wyżej zakazów jest zagrożone karami dyscyplinarnymi i porządkowymi wynikającymi z prawa pracy. Podstawową karą grożącą pracownikowi jest tzw. **dyscyplinarne zwolnienie z pracy** czyli zastosowanie **art. 52 § 1 Kodeksu pracy**.⁵ Zgodnie z ww. artykułem pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w razie:

1. ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych,

⁵ M.T. Romer, K. Jaśkowski, W. Gujski, Z. Szczuka „Kodeks pracy. Praktyczny komentarz z orzecznictwem”, Zrzeszenie Prawników Polskich, Warszawa 1999.

2. popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnienie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem,

3. zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

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

– karę upomnienia,

– karę nagany.

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

Przepisy karne

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

Dlatego kluczowym problemem jest zdefiniowanie pojęcia „funkcjonariusz publiczny” zawarte w art. 115 § 13 pkt 4 k.k. Zgodnie z tym przepisem **funkcjonariusz publiczny to osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych**.⁶

⁶ pod red. A. Zoll „Kodeks karny. Część szczególna” Zakamycze 1999 r.

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

W Rozdziale XXIX k.k. zawierającym przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego najważniejsze przepisy wymierzone w korupcję to: art. 228 (sprzedajność urzędnicza), art. 229 (łapownictwo czynne), art. 230 (protekcjonizm) i art. 231 (nadużycie władzy). Ponadto k.k. penalizuje przestępstwa mogące mieć związek z korupcją, takie jak oszustwo (art. 286) czy nadużycie zaufania (art. 296).

Art. 228 k.k. (sprzedajność urzędnicza)

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

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

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

Zarówno sprzedajność urzędnicza (łapownictwo biernie) jak i łapownictwo czynne są skierowane przeciwko bezinteresowności osób będących funkcjonariuszami publicznymi, jako podstawowej i koniecznej przesłanki prawidłowej działalności instytucji państwowych i samorządowych. Wartością atakowaną przez sprawcę jest także zaufanie obywateli do organów państwowych i samorządowych, w szczególności zaufanie, że instytucje te przy podejmowaniu decyzji kierują się wyłącznie przepisami prawa.⁷

Art. 230 k.k. (protekcjonizm)

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

Przedmiotem ochrony jest tu powaga i dobre imię instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, konieczne do ich prawidłowej działalności, w szczególności wolne od posądzenia o protekcjonizm i kumoterstwo w załatwianiu powierzonych im spraw. Dla bytu pre-

⁷ j.w.

stępstwa nie jest ważne czy sprawca miał rzeczywiste wpływy w instytucji, na którą się powoływał.

Art. 231 k.k. (nadużycie władzy)

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Podmiotem przestępstwa może być tylko funkcjonariusz publiczny. Przedmiotem ochrony atakowanym przez sprawcę jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowej i samorządu terytorialnego i związany z tym autorytet władzy publicznej. Opisane tu zachowanie funkcjonariusza publicznego godzi w art. 7 Konstytucji RP tzn. zasadę, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.⁸

Oszustwem (art. 286 k.k.) jest doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez wprowadzenie jej w błąd albo wyzyskanie błędu lub niezdolności do należytego rozumienia przedsiębranego działania.⁹

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

Rozwiązania w innych krajach

W prawie francuskim obowiązuje bezwzględny zakaz wykonywania przez urzędnika przynoszącej zysk zawodowej działalności prywatnej, niezależnie od jej charakteru. Wyjątki od tej zasady są określone w dekrete Rady Stanu (w naszym systemie prawnym będzie to rozporządzenie ministra). Urzędnicy francuscy nie mogą pobierać, od

⁸ j.w.

⁹ R. Góral „Kodeks karny — praktyczny komentarz” Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 1998 r.

przedsiębiorstwa podlegającego ich kontroli administracyjnej, korzyści mogących naruszać ich niezależność, ani sami ani za pośrednictwem drugiej osoby (np. poprzez zlecenie prac żonie). W razie złamania zakazu, pracownik jest pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej zawierającej różne rodzaje kar — od ostrzeżenia po odwołanie ze stanowiska.

Szwedzki urzędnik jest obowiązany do złożenia pisemnej informacji dotyczącej wykonywanych przez siebie dodatkowych zajęć na żądanie kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony. Jeżeli przełożony uzna, że zajęcie to budzi wątpliwości co do bezstronności lub bezinteresowności pracownika, zakazuje mu jego wykonywania. Urzędnik, który nie zaprzestanie wykonywania dodatkowej pracy, zostaje przesunięty na inne stanowisko lub rozwiązuje się z nim stosunek pracy.

Rozwiązania szwedzkie w zakresie przeciwdziałania korupcji pracowników samorządowych są podobne do polskich. W obu krajach urzędnicy podlegają kodeksowi karnemu, systemowi wyłączeń oraz pozbawionemu sankcji przepisowi ustawy, zakazującemu wykonywania działalności kolidującej z powierzonym urzędem. Na skuteczność rozwiązań szwedzkich składa się wiele elementów prawnych i z pogranicza prawa. Przede wszystkim sądy interpretują przepisy zgodnie z ich treścią i celem, umożliwiając dostosowanie przepisów zawartych w różnych ustawach do sankcjonowania oczywistych przewinień, uszczelniając rozwiązania antykorupcyjne i skutecznie uniemożliwiając wszelkie omijanie prawa. Spośród pozostałych czynników należy wymienić w szczególności te, które przyczyniły się do utworzenia w Szwecji stabilnej demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego, które rzeczywiście ma duży wpływ na rządzenie. Do takich elementów można zaliczyć szereg instytucji zwalczających korupcję i monitorujących stan przestrzegania prawa, łatwy dostęp do informacji i dużą rolę mediów, szwedzki system samorządowy, dużą aktywność społeczną obywateli i ich wpływ na sposób sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli oraz uczciwość Szwedów.

W Szwajcarii wpływ społeczności lokalnej na działalność organów przedstawicielskich i korpus urzędniczy jest ogromny i bezpośredni: nie tylko radni ale także urzędnicy gminni często są wybierani w głosowaniu powszechnym na czas kadencji rady, wynoszący z reguły 4 lata. Również ich wynagrodzenie bywa niekiedy przedmiotem głosowania gminnego. Ponowny wybór urzędnika jest zasadą, jeśli należyście sprawował swój urząd i nie dopuścił się poważnych uchybień.

W takim modelu jest raczej niemożliwe aby pracownik komunalny pozwolił sobie na jakiegokolwiek działania korupcyjne lub pokrewne korupcji. Liczba osób, które nie zostały ponownie wybrane jest niewielka, ale system ten pełni funkcję psychologiczną i działa na pracowników bardzo motywująco.

Antykorupcyjne ograniczenia i zakazy dotyczące radnych

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

Zakazy te są zawarte głównie w:

- ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*,
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*,
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*,
- oraz w innych ustawach np. ustawie z dnia 16 lipca 1998 r.

Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów oraz sejmików województw, ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Zakazy można podzielić na:

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

Dotyczą one radnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Wymienię je po kolei.

1. Zakaz zatrudniania radnego w urzędzie gminy (urzędzie marszałkowskim, starostwie powiatowym), w której radny uzyskał mandat. Zakaz nie dotyczy sytuacji, gdy radny stara się o zatrudnienie w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego innej niż ta, w której

sprawuje mandat. Przepis ten ma zapobiec łączeniu zatrudnienia w administracji samorządowej z działalnością radnego ponieważ w sposób oczywisty występuje tu kolizja między obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego i kontrolnego gminy (powiatu, województwa) a jego obowiązkiem jako pracownika podległego tym organom. Zakaz ten nie dotyczy radnych wybranych do zarządu, ponieważ z nimi z mocy ustawy o pracownikach samorządowych nawiązywany jest stosunek pracy na podstawie wyboru.¹⁰

2. Podobny jest zakaz zawarty w art. 24b ustawy o samorządzie gminnym wprowadzający zakaz łączenia zatrudnienia w gminie ze sprawowaniem mandatu radnego. Dotyczy on pracowników urzędów gminy bądź pełniących funkcje kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, którzy zostali wybrani radnymi. W takiej sytuacji gmina zobowiązana jest do udzielenia urlopu bezpłatnego, na wniosek zainteresowanego radnego. Analogiczne przepisy dotyczą radnego województwa (art. 26 ustawy o samorządzie województwa) oraz radnego powiatu (art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym).

3. Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Nie ma znaczenia rodzaj umowy lub innego aktu na podstawie którego taki stosunek pracy powstał. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Zakaz ten dotyczy np. dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej.

4. W wyniku kolejnego zakazu zarząd, a także wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie mogą powierzyć radnemu (odpowiednio — gminy, powiatu lub województwa) w którym radny ten uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowy o dzieło, umowy zlecenia, umowy agencyjnej).

5. Doszliśmy do bardzo ważnego zakazu podejmowania dodatkowych zajęć oraz otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez radnego mandatu. Przez zajęcie dodatkowe należy rozumieć jakąkolwiek czynność nie związaną z wykonywaniem mandatu. Darowizną jest — zgodnie z Kodeksem cywil-

nym — bezpłatne świadczenie na rzecz obdarowanego kosztem majątku darczyńcy. Trzeba pamiętać, że zakaz dotyczy tylko tych zajęć i darowizn, które mogą podważyć zaufanie wyborców.

6. Radni nie mogą również prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy (powiatu, województwa), w której radny uzyskał mandat a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Chodzi tu o możliwość używania mienia komunalnego i pobierania pożytków, które ono przynosi. Bez znaczenia jest natomiast czy między stronami istnieje węzeł prawny i jaki. Zakres dysponowania mieniem może być różny — np. użytkowanie wieczyste, posiadanie, najem lokalu. Dysponowanie może być odpłatne i nie odpłatne. Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych (powiatowych) osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

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

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

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

Radni województwa nie mogą wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem, z wyjątkiem tych wy-

¹⁰ A. Agopszowicz, Z. Gilowska „Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym.” Krótkie komentarze Becka, Warszawa 1999 r.

nikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkalnych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy.

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

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

7. Nie może jednak powoływać się na swój mandat w związku z podjętym dodatkowym zajęciem bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Przez działalność gospodarczą należy rozumieć działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową prowadzoną w celach zarobkowych.

8. Radni i ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorstw w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są nieważne z mocy prawa.

9. Rozwiązaniem antykorupcyjnym jest także wyłączenie radnego od udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym).

10. Cytowane ustawy wprowadzają też zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody. Również ustawa — Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw wskazuje, że można być radnym tylko jednej z rad.

11. Ponieważ radny (tak samo jak pracownik samorządowy) jest funkcjonariuszem publicznym, dotyczą go przepisy odnoszące się do

tej grupy, a zawarte w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Opisałam je szczegółowiej w rozdziale następnym w cz. 4.6.

12. Mandatu radnego nie można również łączyć:

- ze stanowiskiem prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli regionalnej izby obrachunkowej,
- z członkostwem w samorządowym kolegium odwoławczym,
- z pełnieniem obowiązków sędziego,
- prokuratora,
- urzędnika służby cywilnej.¹¹

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne obejmuje swoim rygiorem jedynie tych radnych, którzy są członkami zarządów powiatów lub województw.

Antykorupcyjne oświadczenia i informacje składane przez radnego

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

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

¹¹ A. T. Gajewska „Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych, pracowników samorządowych oraz osób kierujących niektórymi podmiotami” Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 747, Listopad 2000 r.

a. Oświadczenia majątkowe

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

- radnych wszystkich szczebli samorządu,
- wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ich zastępców,
- starosty,
- marszałka województwa,
- pozostałych członków zarządów powiatu i województwa,
- sekretarza gminy i sekretarza powiatu,
- skarbnika gminy, powiatu i województwa,
- kierowników jednostek organizacyjnych gminy i powiatu oraz wojewódzkich jednostek samorządowych,
- osób zarządzających i członków organów zarządzających komunalną osobą prawną,
- **osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa.**

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

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

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

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

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

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

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

- osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego, lub złożyły je po terminie,
- nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia,
- działaniach podjętych w związku z tymi nieprawidłowościami.

Gwarancją poddania tej procedury pod osąd opinii publicznej jest również przepis, według którego **informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są jawne**, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oraz o miejscu położenia nieruchomości. Dane te mają być obligatoryjnie udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) każdy samorząd ma obowiązek stworzyć na swoich stronach internetowych własny Biuletyn Informacji Publicznej. System ten ma realizować zasadę powszechnego dostępu obywateli do informa-

cji o administracji publicznej.¹² Ponieważ jednak dopiero wdraża się pilotażowe programy BIP-u, zamieszczono w ustawie przepis przejściowy, na mocy którego do czasu utworzenia strony BIP przez jednostkę samorządu terytorialnego, jawne informacje zawarte w oświadczeniach udostępniane są w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej lub udostępniane są do wglądu w siedzibie urzędu.

b. Oświadczenia o działalności gospodarczej i zawodowej członków rodziny radnego

1. Jest to również całkowicie nowe rozwiązanie. Radni oraz osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego (wymienione w pkt. 4.1) składają oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez swojego:

- małżonka,
- wstępnego,
- zstępnego oraz
- rodzeństwo

jeżeli działalność to wykonywana jest na terenie gminy (i odpowiednio — powiatu, województwa), w której radny sprawuje mandat.

2. Radni (i inne wskazane wcześniej osoby) zobowiązani są również do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeżeli umowa zawarta została z organami jednostki samorządu terytorialnego (jej jednostki organizacyjnej lub komunalną osobą prawną). Obowiązek nie powstaje w przypadku, gdy umowa dotyczy stosunków prawnych wynikających z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących. Jest to wyjątek od zasady i wydaje się, że sam radny musi decydować, które umowy zawarte przez członków jego rodziny są, a które nie są takim wyjątkiem.

3. Następny obowiązek dotyczy radnego, którego małżonek, wstępny, zstępny lub rodzeństwo w okresie sprawowania przez niego mandatu:

- zostali zatrudnieni w komunalnej jednostce organizacyjnej, związku jednostek samorządu terytorialnego albo
- zaczęli świadczyć pracę lub wykonywać czynności zarobkowe na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów (akcji) posiada jednostka samorządu terytorialnego na terenie której radny sprawuje mandat.

W takim przypadku radny zobowiązany jest do pisemnego poinformowania o tym fakcie przewodniczącego rady (sejmiku). Obowiązek ten dotyczy również sytuacji zmiany stanowiska przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo radnego — w wymienionych podmiotach.

4. Oświadczenia o działalności gospodarczej lub zawodowej rodziny radny obowiązany jest złożyć w ciągu 30 dni od dnia wyboru, a jeśli podjęcie działalności gospodarczej lub pracy przez członka rodziny nastąpiło w trakcie kadencji — 30 dni licząc od dnia zaistnienia przyczyny do złożenia oświadczenia lub informacji.

5. Oświadczenia i informacje radnych są analizowane przez przewodniczącego rady (sejmiku) z zastosowaniem tej samej procedury co przy oświadczeniach majątkowych, z tym, że pomija się tu udział urzędu skarbowego. Natomiast są one ujawniane, na tych samych zasadach co oświadczenia majątkowe (tzn. w BIP-ie).

6. Niezłożenie przez radnego oświadczenia lub informacji w terminie powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji.

7. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego (fałszywe oświadczenie). Trzeba zaznaczyć, że nie złożenie oświadczenia lub złożenie nieprawdziwego oświadczenia powoduje prawne konsekwencje dla składającego jedynie wtedy, **gdy uczynił to w sposób umyślny**. Wykluczamy zatem ukaranie np. nie składającego oświadczenia radnego, który na skutek rozkładu więzi rodzinnych nie wiedział o działalności gospodarczej bądź zawodowej członka swojej rodziny. To samo odnosi się do nieprawidłowego oświadczenia majątkowego.

¹² więcej na ten temat M. Jendra „Pilotaż Biuletynu Informacji Publicznej” Gazeta Samorządu i Administracji Nr 25(121) 2–15 grudnia 2002 r.

Model „Przeźroczysta Gmina”

opracowany przez Andrzeja Szeniawskiego,
przy współpracy profesor dr hab. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek

Przezroczystość w sprawach publicznych w gminie to:

w instytucjach samorządu terytorialnego:

rada/wójt/burmistrz:

1. Powszechnie dostępne podstawowe dokumenty określające tryb pracy organów (ustawy, statut, regulaminy)
2. Informowanie mieszkańców o porządku prac ciał samorządowych z odpowiednim wyprzedzeniem
3. Jasne i ustalone procedury podejmowania decyzji
4. Wprowadzenie do praktyki pracy ciał kolegialnych w ważnych sprawach głosowania imiennego
5. Podawanie bez zwłoki do publicznej wiadomości informacji o podjętych rozstrzygnięciach
6. Obsadzanie stanowisk kierowniczych w drodze konkursu
7. Strategiczne cele samorządu sformułowane w sposób umożliwiający ocenę postępu ich realizacji
8. Budżet zadaniowy z częścią opisową jasną i wyczerpującą
9. Przygotowanie dostępnej informacji o pozycji gminy w porównaniu z innymi samorządami po względem różnych aspektów ich funkcjonowania
10. Uregulowania ustawowe określające „etyczne aspekty” wykonywania mandatu radnego

urząd gminy:

1. Jasne, ustalone i jawne procedury realizowania zadań urzędu
2. Wyczerpująca informacja o możliwościach odwoławczych
3. Kodeks etyczny zobowiązujący pracowników do unikania niejasnych zachowań i sytuacji oraz uregulowania ustawowe w tym zakresie

w społeczności lokalnej:

dostęp do informacji:

1. Zapewniony i określony dostęp obywateli do informacji o strukturze i organizacji urzędu lub jednostki
2. Zapewniony i określony dostęp obywateli do informacji zawartych w dokumentach dotyczących planów i działalności instytucji realizujących funkcje publiczne
3. Wgląd w procedury obowiązujące w instytucjach samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań
4. Zapewniony i określony dostęp obywateli do informacji o budżecie i sprawach majątkowych gminy

4. Jasne ustalone i jawne procedury zatrudniania i oceny pracowników
5. Istnienie wyodrębnionej komórki ds. informacji i kontaktów z mieszkańcami przyjmującej też ich skargi, wnioski i propozycje
6. Łatwo dostępna informacja o przetargach i ich rozstrzygnięciach
7. Częste i wszechstronne badania ankietowe opinii interesantów na temat pracy urzędu, w tym ocena przejrzystości jego funkcjonowania

jednostki organizacyjne i firmy kapitałowo kontrolowane przez samorząd:

1. Jasna i jawna informacja o zakresie zadań publicznych realizowanych przez jednostkę
2. Jasna i jawna informacja o zakresie samodzielności, podległości i sposobie nadzoru nad działalnością jednostki

firmy niepubliczne realizujące zadania publiczne:

1. Określony tryb podejmowania zadań publicznych
2. Określony zakres zadań publicznych realizowanych przez firmę
3. Jawny opis standardu wykonywanego zadania
4. Jasny i jawny sposób kontroli jakości wykonywanych usług
5. Jasny i jawny sposób reklamowania jakości realizowanych usług
6. Zagwarantowany udział społeczności lokalnej w ocenie jakości realizacji zadania publicznego przez firmę

edukacja – zdobywanie umiejętności i wiedzy:

1. Znajomość przez członków społeczności lokalnej ich praw w kontaktach z administracją publiczną
2. Umiejętność analizy dostępnych informacji (np. budżet)
3. Istnienie silnego III sektora
4. Edukacja obywatelska w szkołach

wsparcie w analizie informacji:

1. Dostęp do doradztwa prawnego (np. biura porad obywatelskich)
2. Niezależne media
3. Niezależne instytucje analizujące funkcjonowanie samorządu

Opis

W instytucjach samorządu terytorialnego:

Rada/wójt/burmistrz:

Ad 1. Ustawa o samorządzie gminnym, statut gminy, składy Rady, informacje o osobach piastujących funkcje wykonawcze (wójt/burmistrz i ich zastępcy) i komisji powinny być powszechnie dostępne. Może to się odbywać poprzez publikacje w Internecie lub/i druk informatora samorządowego, materiały informacyjne dostępne na tablicy informacyjnej urzędu, wywieszenie na tablicy ogłoszeń informacji, w którym pokoju, u którego pracownika dostępny jest do wglądu lub do kserowania (za cenę kopii) zestaw dokumentów ustrojowych samorządu. Ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wymóg, aby kwestia dostępu do dokumentów była uregulowana w statucie gminy/miasta (art. 11b ust 3). Prawne wdrożenie przez samorząd ustawy o dostępie do informacji publicznej w pełni realizuje postulaty niniejszego punktu.

Ad 2. Harmonogram pracy organów samorządu powinien być tak przygotowany, aby zainteresowani byli w stanie skutecznie wyrazić swoją opinię w trakcie prac prowadzących do rozstrzygnięcia. Plan pracy rady, komisji, powinien być dostępny dla zainteresowanych poprzez publikacje w Internecie lub/i informacje na tablicy ogłoszeń. Statut samorządu, regulaminy pracy komisji powinny określać sposób wypowiedzenia się na poszczególne tematy przez zainteresowanych obywateli.

Ad 3. Procedura podejmowania rozstrzygnięć przez organy samorządu powinna być jasna i podana do publicznej wiadomości. Sprawy ujęte w harmonogramie pracy organów samorządowych powinny być podczas przejścia przez proces decyzyjny w samorządzie monitorowane, aby w każdym momencie zainteresowani mogli sprawdzić, na którym etapie rozpatrywania się znajdują.

Ad 4. Poza wypadkami określonymi ustawowo, głosowania w organach samorządu odbywają się jawnie. Głosowanie imienne jest

formą głosowania jawnego, jego zaś zaletą jest to, że umożliwia zainteresowanym weryfikację, jak poszczególni radni głosowali przy podejmowaniu poszczególnych rozstrzygnięć. Sprawne głosowanie imienne można przeprowadzać przygotowując do określonego porządku dziennego zestaw imiennych kart do głosowania poszczególnych uchwał. Głosowanie odbywa się poprzez podniesienie ręki i wypełnienie karty do głosowania do konkretnego projektu. Sposób głosowania poszczególnych uchwał powinien być zaznaczony w protokole z obrad.

Ad 5. Protokół z obrad zatwierdzany jest na następnym lub jednym z kolejnych posiedzeń, ale kluczowe rozstrzygnięcia takie jak uchwały, stanowiska itp. powinny być niezwłocznie podane do publicznej wiadomości poprzez publikacje w Internecie lub/i wywieszenie na tablicy ogłoszeń, przekazanie prasie w formie komunikatu.

Ad 6. W statucie i regulaminach powinno zostać przyjęte jako powszechnie obowiązujące, postępowanie konkursowe w obsadzaniu wszystkich stanowisk kierowniczych także tam, gdzie nie jest to wymagane przepisami wyższej rangi. Postępowanie powinno zapewniać szeroki dostęp do informacji o konkursie, starannie określone wymagania w stosunku do kandydatów, odpowiedni czas na złożenie ofert i jasną procedurę konkursową oraz szczegółową dokumentację z przeprowadzonych działań. Sposób obsadzania stanowisk kierowniczych przez wójta/burmistrza powinien być przedmiotem okresowej oceny przeprowadzanej przez Radę (np. poprzez sprawozdanie Komisji Rewizyjnej).

Ad 7. Samorząd powinien posiadać zatwierdzony strategiczny plan działań. Plan taki przygotowany w przejrzysty i czytelny sposób, w oparciu o szerokie uzgodnienia społeczne powinien dawać szansę weryfikacji poszczególnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ciała samorządowe pod kątem ich użyteczności dla realizacji planu.

Ad 8. Uchwała budżetowa jest najważniejszym dokumentem mówiącym o polityce realizowanej w danym samorządzie. Mówi ona o tym jak realnie i z jakich źródeł planowane są dochody oraz jakie kwoty i na co samorząd planuje wydać. Kandydaci na radnych w trakcie kampanii lub samorząd w swych dokumentach programowych (np. w strategii rozwoju) zazwyczaj deklarują wolę poprawy jakiejś dziedziny życia społeczności lokalnej. Sprawdzeniem czy te obietnice są realizowane mogą być zapisy w kolejnych uchwałach budżeto-

wych. Budżet w zapisie wymaganym przepisami jest raczej informacją dla księgowych, nieczytelną dla laików. Dlatego też samorzady powinny opracowywać tzw. budżety zadaniowe. Budżet rozpisany zadaniami, ze szczegółową informacją opisową w sposób zrozumiały dla osób nie zajmujących się finansami powinien zostać w samorządzie wprowadzony i corocznie udoskonalany. W sposób identyczny co budżet powinny być przygotowywane materiały związane ze zmianami budżetu. Jest ich w ciągu roku sporo i często budżet na koniec roku w niczym nie przypomina tego z początku roku.

Ad 9. Samorząd powinien okresowo porównywać swoje wyniki i sposób funkcjonowania z samorządami o podobnym potencjale. Materiały porównawcze powinny być dostępne, a okresowe analizy powinny opisowo interpretować różnice w poszczególnych aspektach funkcjonowania samorządów. Z czasem wskazane było by, aby każdy samorząd wybrał sobie „grupę referencyjną”, na tle której prezentowałby swoje podstawowe wskaźniki.

Ad 10. Nowe uregulowania ostatnio wprowadzone ustawowo szczegółowo uregulowały kwestię działalności gospodarczej i kontroli majątku radnych i wójtów/ burmistrzów. Krótki przegląd zapisów ograniczających możliwości zachowań nagannych lub dwuznacznych wśród radnych zamieszczony został poniżej.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn zm.) oraz ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806).

1. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, z wyjątkiem przewodniczącego rady gminy, wiceprzewodniczących.

2. Z radnym i kierownikiem gminnych jednostek organizacyjnych nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat (art. 24a ust. 1).

3. Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (art. 24b ust. 1).

4. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 24d).

5. Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu (art. 24e ust. 1). Radni 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).

6. Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 24f ust. 1). Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1 jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (art. 24f ust.1a). Radni i ich małżonkowie oraz małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, sekretarzy gminnych, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków 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 (art. 24f ust. 2). Jeżeli wybór lub powołanie, o którym mowa w ust. 2, nastąpiły przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radnego albo dniem wyboru wójta lub przed powołaniem na stanowisko zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną, osoby, o których mowa w ust. 2 są obowiązane zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie do 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta lub od dnia powołania na stanowisko. W razie niezrzeczenia 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). Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień

(prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru) (art. 24f ust. 5).

7. Radny, wójt, 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 są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, zwanego dalej „oświadczeniem majątkowym”. Oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątku odrębnego oraz majątku objętego wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- 1) 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 drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowanych stanowisk w spółkach handlowych,
- 2) dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu,
- 3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych,
- 4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone (art. 24h ust. 1). Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego wspólnością majątkową (art. 24h ust. 2).

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). Radny i wójt 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 prowadze-

nia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, a wójt informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadzili z dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego i wójta co roku, do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji (art. 24h ust. 4). 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 składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia majątkowego 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 są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania działalności gospodarczej jeżeli prowadzili ją przed dniem powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 31 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę (art. 24h ust. 5).

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe. Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Oświadczenie przechowuje się przez 6 lat (art. 24h ust. 6). Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Analizując oświadczenie, urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie (art. 24h ust. 7). Podmiot dokonujący analizy, o której mowa w ust. 6 i 7, jest uprawniony 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 po-

datkowym (PIT) (art. 24h ust. 8). W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego (art. 24h ust. 9). Do postępowania w sprawie kontroli oświadczenia majątkowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej dotyczące kontroli oświadczeń majątkowych osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 24h ust. 11). Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o:

- 1) osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie,
- 2) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia,
- 3) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych (art. 24h ust. 12).

Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia majątkowego radnego oraz wzór formularza oświadczenia majątkowego 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, uwzględniając zakazy określone w odniesieniu do tych osób w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679, z 1998 r. Nr 113, poz. 715 i Nr 162, poz. 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) (art. 24h ust. 13). Wiadomości zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne z wyjątkiem informacji o adresie zamieszkania składającego oraz o miejscu położenia nieruchomości. Dane te mają być obligatoryjnie udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) (art. 24i ust. 1–3). Każdy samorząd ma obowiązek stworzyć na swoich stronach internetowych własny Biuletyn Informacji Publicznej.

8. Radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez ich małżonka, wstępnego, zstępnego oraz rodzeństwo, jeżeli działalność ta jest wykonywana na terenie gminy (i odpowiednio — powiatu, województwa), w której osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona. Radni są zobowiązani do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeżeli umowa została zawarta z organami jednostki samorządu terytorialnego (jej jednostki organizacyjnej lub komunalną osobą prawną) (art. 24j ust. 1).

Następny obowiązek dotyczy radnego, którego małżonek, wstępny, zstępny lub rodzeństwo w okresie sprawowania przez niego mandatu: zostali zatrudnieni w komunalnej jednostce organizacyjnej, związku jednostek samorządu terytorialnego albo zaczęli świadczyć pracę lub wykonywać czynności zarobkowe na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów (akcji) posiada jednostka samorządu terytorialnego na terenie której radny sprawuje mandat. W takim przypadku radny zobowiązany jest do pisemnego poinformowania o tym fakcie przewodniczącego rady (sejmiku) (Art. 24j ust. 2). Oświadczenie o działalności gospodarczej lub zawodowej rodziny radny zobowiązany jest złożyć w ciągu 30 dni od dnia wyboru, a jeśli podjęcie działalności gospodarczej lub pracy przez członka rodziny nastąpiło w trakcie kadencji — 30 dni licząc od dnia zaistnienia przyczyny do złożenia oświadczenia lub informacji.

Oświadczenia i informacje radnych są analizowane przez przewodniczącego rady (sejmiku) z zastosowaniem tej samej procedury co przy oświadczeniach majątkowych, z tym, że pomija się tu udział urzędu skarbowego. Są one ujawniane na tych samych zasadach co oświadczenia majątkowe (czyli w BIP).

Niezłożenie oświadczenia lub informacji w terminie przez:

- 1) radnego — powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji,
- 2) wójta, zastępcę wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta —

powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinny być złożone świadczenie lub informacja, do dnia złożenia oświadczenia lub informacji (art. 24k ust. 1). Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 , 1 Kodeksu karnego (fałszywe oświadczenie) (art. 24l).

9. Wójtowie (burmistrzowie) i ich zastępcy są zobowiązani zgłaszać do Rejestru uzyskiwane przez siebie lub małżonka korzyści (art. 12). Rejestr korzyści jest jawny. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza, która raz do roku podaje do publicznej wiadomości zawarte w Rejestrze dane.

10. Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 25 ust. 1). Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu (art. 25 ust. 2). Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy (art. 25 ust. 3). Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtora-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 i z 2000 r. Nr 19, poz. 239) (art. 25 ust. 6). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń (art. 25 ust. 10).

11. Funkcji wójta/burmistrza nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej, funkcjami w innych gminach oraz funkcją posła lub senatora (art. 27).

Urząd Gminy:

Ad 1. Regulamin pracy urzędu powinien być jasno opisany i powszechnie dostępny. Może on być udostępniony poprzez publikacje w Internecie, druk, wyłożenie w określonym miejscu w urzędzie. Regulamin wraz z załącznikami graficznymi powinien szczegółowo określać sposób organizacji pracy, strukturę urzędu, zadania, oraz ich przypisanie. Dla wszystkich rutynowych zadań, w tym przede wszystkim dla rozpatrywania indywidualnych spraw, powinny być określone piśmiennie i graficznie procedury postępowania pozwalające śledzić w urzędzie postęp pracy nad konkretnym rozstrzygnięciem. Procedury powinny umożliwić jednoznaczne określenie osoby wykonującej konkretną czynność w konkretnej sprawie i opisywać czynności niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia. Odstępstwo od procedury postępowania (nie tylko określonej w przepisach wyższej rangi, ale także przyjętej regulaminem dla uszczegółowienia postępowania określonego w przepisach ogólnych) powinno być dla zainteresowanego podstawą do odwołania do kierownika urzędu. W miarę możliwości podania od petentów powinny być przyjmowane przez osobę inną niż podejmująca w tej sprawie decyzję.

Ad 2. Decyzje administracyjne czy rozstrzygnięcia w zakresie zamówień publicznych posiadają określony przepisami tryb odwoławczy i skargowy. Jest on podawany zainteresowanemu w piśmie informującym o podjętej decyzji. Inne rozstrzygnięcia urzędu nie będące decyzjami administracyjnymi powinny także, w miarę możliwości pozwalać zainteresowanemu na skorzystanie z trybu odwoławczego. Informacja o takiej możliwości także powinna być niezbędnym elementem informacji przekazywanej osobie zainteresowanej o podjętym rozstrzygnięciu.

Ad 3. Poza regulaminem, w urzędzie powinien istnieć jawny, przyjęty do wiadomości przez wszystkich pracowników i powszechnie dostępny kodeks etyczny przede wszystkim zobowiązujący pracownika do unikania jakichkolwiek sytuacji niejasnych czy dwuznacznych. Nowe uregulowania ostatnio wprowadzone ustawowo szczegółowo uregulowały kwestię działalności gospodarczej i kontroli majątku różnych grup pracowników samorządowych. Krótki przegląd zapisów ograniczających możliwości zachowań nagannych lub dwuznacznych wśród radnych zamieszczony został poniżej.

Ustawa o samorządzie gminnym — art.24 m:

wysocy urzędnicy samorządowi nie mogą przyjmować, w trakcie pełnienia funkcji oraz przez trzy lata po zakończeniu jej pełnienia jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości. Zakaz dotyczy świadczeń odpłatnych i nieodpłatnych ale tylko wtedy gdy urzędnik brał udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących obdarowującego i miał wpływ na jego treść. Nie dotyczy to jednak nabycia usługi lub przedmiotu dostępnych w ramach oferty publicznej oraz nagród przyznawanych w konkursach artystycznych.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm., Dz.U. Nr 142 z 2001 r, oraz z 2002 r. Nr 113 i Nr 214):

1. Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli — nie mogą być zatrudnieni u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej (art. 6).

2. Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 18).

3. Urzędnicy komunalni mają obowiązek składania oświadczenia o prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej, z określeniem jej charakteru (art.18a)

4. Pracownik samorządowy jest obowiązany na żądanie upoważnionego do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego złożyć oświadczenie o stanie majątkowym (art. 19).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm. oraz z 2002 r. Nr 113, poz.984 i Nr 214, poz. 1806)

1. Ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej m. in. przez skarbników (głównych księgowych budżetu) i sekretarzy gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) (art. 2 pkt 6–6b).

2. Powyższe osoby w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w przepisach, nie mogą (art. 4):

- a) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego (chyba, że zostali wyznaczeni jako reprezentanci jednostki samorządu terytorialnego),
- b) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- c) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- d) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- e) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego — w każdej z tych spółek,
- f) 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.

3. Naruszenie powyższych zakazów stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska (art. 5 pkt 2).

4. Zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek, o którym mowa w art. 4 pkt 1, nie dotyczy skarbników (głównych księgowych budżetu) i sekretarzy gmin oraz innych osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) o ile zostały wyznaczone do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub innych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego jako reprezentanci tych podmiotów; osoby te nie mogą zostać wyznaczone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego (art. 6 ust. 1).

5. Skarbnicy (główni księgowi budżetu) i sekretarze gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1). Zatrudnienie osoby wbrew zakazowi jest zagrożone karą aresztu lub grzywny (art.15). W uzasa-

dnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów.

6. Wybór lub powołanie do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazów określonych w art. 4 i 7 są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisaniu do właściwego rejestru (art. 9).

7. Skarbnicy (główni księgowi budżetu) i sekretarze gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) są obowiązane do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym analogicznych do tych składanych przez radnych.

8. Skarbnicy gminy, sekretarze gminy, są zobowiązani zgłaszać do Rejestru uzyskiwane przez siebie lub małżonka korzyści (art. 12). Rejestr korzyści jest jawny. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza, która raz do roku podaje do publicznej wiadomości zawarte w Reje-strze dane.

9. Niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1, albo podanie w nim nieprawdy powoduje odpowiedzialność służbową (art. 13).

10. Kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1, podaje w nim nieprawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 (art. 14 ust. 1). W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 10 ust. 2).

11. Kto zatrudnia osoby, o których mowa w art. 2 pkt 6, wbrew warunkom określonym w art. 7, podlega karze aresztu albo karze grzywny (art. 15).

12. Osoby wymienione w art. 1 i 2, które w dniu wejścia w życie ustawy są członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, lub spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, albo członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, są obowiązane zrzec się tych stanowisk, w terminie do najbliższego walnego zgromadzenia lub zgromadzenia akcjonariuszy, nie później jednak niż w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że w tym terminie złożyły oświadczenie o rezygnacji z funkcji publicznej. W razie niezłożenia oświadczenia w tym terminie osoby te tracą, z mocy prawa, stanowiska we władzach spółki, spółdzielni lub fundacji i zostają wykreślone z właściwego rejestru (art. 26 ust. 1). Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego ministra reprezentującego Skarb Państwa w spółce, może, w indywidualnych, szczególnie uzasa-

dnionych przypadkach, wyznaczać sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu dłuższy niż określony w ust. 1 termin zrzeczenia się stanowiska w spółce prawa handlowego, o której mowa w ust. 1 (art. 26 ust. 2). Złożenie przez osobę wymienioną w ust. 1 oświadczenia o rezygnacji z funkcji publicznej powoduje rozwiązanie z nią stosunku pracy w drodze porozumienia stron lub wypowiedzenia przez pracodawcę albo odwołania ze stanowiska (art. 26 ust. 3).

13. Osoby wymienione w art. 1 i 2, które w dniu wejścia w życie ustawy posiadają w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały w rozmiarach przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego albo prowadzą działalność gospodarczą określoną w art. 4 pkt 6, są obowiązane do zbycia nadwyżki udziałów lub akcji oraz zaprzestania tej działalności gospodarczej, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 27).

Ad 4. W urzędzie procedura zatrudniania pracowników powinna być jasno określona i jawna. Powinna ona zawierać, podobnie jak w wypadku zatrudniania kierowników, konieczność podania do publicznej wiadomości faktu poszukiwania kandydatów oraz obiektywny sposób weryfikacji ich kompetencji (np. spośród kandydatów ubiegających się o posadę wydział kadr wybiera trzy osoby z najwyższym poziomem kwalifikacji w określonych dla danego stanowiska zakresach i dopiero z tymi osobami naczelnik/dyrektor wydziału, w którym ma być obsadzony vacat przeprowadza rozmowę kwalifikacyjną, w wyniku której jeden z kandydatów zostanie zatrudniony).

W urzędzie powinien istnieć sformalizowany system oceny pracowników. W jego ramach pracownicy powinni być oceniani między innymi w takich zakresach jak: sprawność i kompetencja w realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi procedurami postępowania, uważna i życzliwa obsługa interesantów, dbałość o nieangażowanie się w sytuacje niejasne i dwuznaczne. Systematyczne ocenianie podwładnych powinno być ważnym elementem oceny przełożonych przez kierownika urzędu.

Ad 5. W urzędzie powinno być przynajmniej jedno miejsce, w którym osoba chcąca złożyć skargę czy wniosek będzie mogła zrobić to w sposób niekrępujący i nie poddana presji. Powinno być zupełnie jasne, że kierownictwo urzędu jest zainteresowane otrzymywaniem rzetelnych informacji zwrotnych od obywateli. Sposób postępowania ze skargami powinien być szczegółowo określony w regulaminie urzędu, a osoba składająca powinna uzyskać wyczerpującą informację o dalszych losach złożonej skargi lub wniosku.

Ad 6. O ile Ustawa o zamówieniach publicznych wymaga określonych trybów podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargach, o tyle informacje o ich rozstrzygnięciach podawane są często tylko uczestnikom postępowania. Jednakże podawanie do publicznej wiadomości czyja oferta została wybrana, czym różniła się od pozostałych, a także składu komisji przetargowej, spowodowałoby znacznie większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje wśród członków komisji oraz większe zaufanie społeczne do władz lokalnych. Dodatkowo Ustawa o zamówieniach publicznych wymaga aby osoby, które są powiązane, z którymś z oferentów zgłosiły ten fakt i zostały wyłączone z pracy w komisji. Publicznie dostępna informacja, że np. w konkretnym postępowaniu żaden z członków komisji nie wyłączył się z jej obrad dawałaby szansę na społeczną weryfikację oświadczeń o braku powiązań pomiędzy członkami komisji a oferentami.

Art. 20. Ustawy o zamówieniach publicznych:

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie mogą występować w imieniu zamawiających ani też wykonywać czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne, a także być biegłymi osoby, które:

1. pozostają w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,

2. przed upływem trzech lat od daty wszczęcia postępowania pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem albo były członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,

3. pozostają z dostawcą lub wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.)

Ad 7. W wielu sytuacjach odnotowane i przeanalizowane w porę sygnały od klientów mogą pomóc wychwycić w urzędzie sytuacje, które sprzyjają zachowaniom korupcyjnym. Częste zbieranie opinii od obsługiwanych zwiększa ich zaufanie do urzędu i poprawia jego obraz. Istotne jest, żeby petent, jeśli zetknie się z nieuczciwym urzędnikiem, nie miał poczucia, że „tu każdy bierze” i że „na układy nie ma rady”, lecz raczej miał przekonanie, że jego informacja przyczyni się do usunięcia nieuczciwego urzędnika z pracującego dobrze i uczciwie urzędu. Sprawnie działające kanały komunikacji są tu bardzo pomocne.

Jednostki organizacyjne i firmy kapitałowo kontrolowane przez samorząd:

Ad 1. Informacja o zakresie zadań publicznych realizowanych przez jednostkę lub firmę powinna być szeroko dostępna. Może ona być udostępniona poprzez publikacje w Internecie, druk, wyłożenie w określonym miejscu w jednostce.

Ad 2. Osoby zainteresowane powinny mieć możliwość zdobycia wyczerpującej informacji o tym, co należy do kompetencji kierownika jednostki, co jest mu zlecane przez organ prowadzący lub założycielski, kto i w jaki sposób sprawuje nadzór nad działalnością jednostki.

Firmy niepubliczne realizujące zadania publiczne:

Przepisy pozwalają, a w niektórych przypadkach zachęcają do powierzania realizacji zadań publicznych firmom prywatnym. Takie rozwiązanie ma potencjalnie szereg zalet — większa efektywność, elastyczność, rozdzielenie nadzoru nad realizacją zadań publicznych od ich wykonywania, lecz pociąga także za sobą zagrożenie polegające na ograniczeniu możliwości weryfikacji przez obywateli sposobu realizacji powierzonych zadań. Aby temu przeciwdziałać kwestie należy zwracać uwagę na następujące:

Ad 1. Tryb podejmowania zadań publicznych powinien być określony i jawny. Przy zlecaniu zadań publicznych powinny być zachowane wszystkie opisane powyżej procedury pracy rady i burmistrza/wójta.

Ad 2. W firmie powinna być dobrze wyeksponowana informacja o zakresie zadań publicznych realizowanych przez nią.

Ad 3. W postępowaniu o zamówienie publiczne standard zadania będącego przedmiotem zlecenia powinien być jasno określony i podany do publicznej wiadomości. Informacja taka powinna być powszechnie dostępna także później, przez cały czas wykonywania przez firmę zadania publicznego.

Ad 4. Jeśli zadanie publiczne realizowane jest przez firmę prywatną to samorząd terytorialny ma ułatwione zadanie — może zamiast na realizacji zadania skupić się na nadzorowaniu poprawnej jego realizacji. Tak jak standard wykonania, tak sposób nadzoru i kontroli wykonywania zadania powinien być szczegółowo określony przed rozpoczęciem postę-

powania o udzielenie zamówienia i podany do publicznej wiadomości. Można rozważyć, czy system stałego badania przez firmy jakości świadczonych przez siebie usług nie powinien być jednym z elementów ocenianych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Ad 5. Opisany w poprzednim punkcie sposób nadzoru i kontroli wykonywania zadania powinien uwzględniać w procedurze analizę reklamacji i wniosków. Sposób przyjmowania skarg i wniosków powinien być jasno określony przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia i podany do publicznej wiadomości.

Ad 6. Podobnie jak w wypadku urzędu, tak i tu regularne badania ankietowe dają szansę na poznanie opinii klientów. Wyniki takich badań, czy sondaży powinny być brane pod uwagę przez wójta/burmistrza i radę w ramach nadzoru nad realizacją zadań publicznych przez wybraną firmę.

W społeczności lokalnej:

Dostęp do informacji:

Ad 1. Osoby zainteresowane powinny bez problemu mieć dostęp do podstawowych dokumentów określających funkcjonowanie urzędu lub jednostki. Informacje o statucie, regulaminie, zarządzeniu o powołaniu oraz harmonogramie spotkań i posiedzeń organów kolegialnych powinny być publikowane, a w urzędzie dostępne we wskazanym miejscu.

Ad 2. Zainteresowane osoby powinny bez problemu mieć dostęp do wszystkich istniejących dokumentów samorządu (poza tymi, których jawność jest wyłączona na podstawie odrębnych przepisów). Uchwały rady gminy, zarządzenia wójta/burmistrza, a także protokoły z obrad rady i komisji powinny być udostępniane do wglądu, a także do kopiowania.

Ad 3. Nie tylko informacja o sprawach jakimi zajmują się organy samorządu jest jawna, lecz także powszechnie znany powinien być sposób, w jaki rozstrzygnięcia są podejmowane. Znajomość procedur daje zainteresowanym obywatelom szansę na skuteczne uczestnictwo w działaniach samorządu terytorialnego.

Ad 4. Ustawa o finansach publicznych nakłada obowiązek jawności w sprawach gospodarowania środkami publicznymi w szczególności poprzez obowiązek publikacji budżetu. Sposób podawania do publicznej wiadomości powinien być tak dobrany, aby każdy zainteresowany mógł łatwo dotrzeć do publikowanych informacji.

Edukacja — zdobywanie umiejętności:

Ad 1. W społeczności lokalnej powinna istnieć grupa osób znająca swoje prawa. Jeśli nie ma osób, które są w stanie egzekwować od urzędu i władz gminy respektowanie swoich praw, to pozbawione kontroli samorząd i administracja gminna mogą szybko uznać taki stan za normę. To z kolei tworzy stan pokusy omijania uciążliwych, ale koniecznych procedur.

Ad 2. Możliwość efektywnego skorzystania z przysługujących praw wymaga od członka społeczności lokalnej wiedzy na temat budżetu. Jeśli nawet informacje o przeznaczeniu środków publicznych są poprawnie przygotowane przez radę czy wójta/ burmistrza, to zrozumienie zawartych tam informacji wymaga pewnego poziomu wiedzy i umiejętności analizowania informacji. Stały proces edukacji społeczności lokalnej w tym zakresie jest niezbędnym.

Ad 3. Możliwość uzyskania w swoich zmaganiach z urzędem czy władzą wsparcia ze strony jakiejś organizacji daje obywatelom szansę na skuteczniejsze działanie. Również sama aktywność w ramach stowarzyszenia, czy fundacji jest czynnikiem podnoszącym zainteresowanie sprawami publicznymi wśród zaangażowanych osób. Generalnie można powiedzieć, że społeczności z licznymi i dobrze rozwiniętymi organizacjami pozarządowymi stawiają lokalnym władzom poprzeczkę znacznie wyżej niż te, w których różne formy samoorganizacji są sporadyczne lub nie ma ich w ogóle, ale dają też władzom możliwość znacznie lepszej realizacji potrzeb środowiska lokalnego.

Ad 4. Samorządowa administracja publiczna w Polsce tworzona jest od niedawna i podlega wciąż znacznym przeobrażeniom. W takich warunkach utrzymanie uwagi społeczności lokalnej nie na pomówieniach czy plotkach, lecz na sprawach merytorycznych, czyli wykonywaniu przez radę, zarząd i urząd swoich zadań, wymaga nieustannego, efektywnego procesu edukacji społeczeństwa w zakresie szeroko rozumianych spraw publicznych. Edukacja taka, jeśli ma być skutecz-

na, musi zaczynać się już w szkole tak, aby wchodzący w dorosły świat młodzi obywatele mieli niezbędną wiedzę, umiejętności, ale także nawyki interesowania się sprawami publicznymi.

Wsparcie w analizie informacji:

Ad 1. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego regulowane jest szeregiem przepisów. Niejasne, stale zmieniające się prawo powoduje, że obywatele w konfrontacji z urzędnikami, czy radnymi czują się bezradni. Istnienie takich instytucji jak biura porad obywatelskich, doradztwo prawne organizowane przez różne fundacje, stowarzyszenia, organizacje konsumenckie (dofinansowywane czasem nawet przez same gminy) daje szansę na efektywne skorzystanie przez obywateli z przysługujących im praw.

Ad 2. Niezależne media to niezbędny element społecznej kontroli nad władzami wszelkiego szczebla. Niezależne media lokalne to marzenie często niespełnialne w małych społecznościach. Gazeta gminna bez dotacji, ogłoszeń ze strony samorządu, jednostek komunalnych ma nikłe szanse na przetrwanie. Z drugiej strony czasem trudno znaleźć takie lokalne czasopisma, które potrafiłyby w sposób obiektywny i wyważony oceniać jakość pracy samorządu, czy urzędów. Wynika to albo ze słabości merytorycznej dziennikarzy, albo z zaangażowania się gazety po stronie władzy lub jej przeciwników. Jednakże nieliczne niezależne pisma lokalne oraz częściej media regionalne pełnią rolę niezależnego głosu opinii publicznej i są niezbędnym i niezastąpionym elementem przejrzystości życia publicznego.

Ad 3. Dotkliwym problemem dla mieszkańców gminy jest brak możliwości porównania jak radzą sobie ich władze w konfrontacji z innymi samorządami. Analizami tego typu zajęły się różne instytucje. Jawna i łatwo dostępna informacja o różnych samorządach daje szansę na obiektywizację ocen konkretnej gminy. Na przykład z Ustawy o finansach publicznych wynika zasada jawności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Jednym z wymogów jest publikacja budżetu. Sposób podawania do publicznej wiadomości spraw tego wymagających zapisany jest w statutach miast i gmin. Uzupełnienie zapisu statutowego o równoległy obowiązek publikacji w sposób tradycyjny i w Internecie dawałoby szansę dostępu do bogatego materiału porównawczego dostępnego dla wszystkich zainteresowanych.

Kwestionariusz Modelu „Przeźroczysta Gmina”

Zachęcamy do wypełnienia kwestionariusza, który pozwoli Państwu ocenić stopień przejrzystości w Państwa gminie.

Skala oceny

Ocena	
1	Nie rozpoczęliśmy lub nie wdrożyliśmy odpowiednich rozwiązań (lub nie wiemy czy funkcjonują).
2	Rozpoczęliśmy wprowadzanie odpowiednich rozwiązań.
3	Częściowo wdrożyliśmy te rozwiązania.
4	Program odpowiednich działań został w pełni wdrożony.
5	Wprowadziliśmy stały cykl usprawnień przyjętych rozwiązań oparty na okresowych przeglądach.

Obszar I: Potencjał społeczności lokalnej

Ocena 1–5

1.1. Edukacja — zdobywanie umiejętności i wiedzy

– Członkowie społeczności lokalnej znają przysługujące im prawa w kontaktach z administracją samorządową

– Mieszkańcy potrafią przeprowadzać na swoje potrzeby analizy dostępnych danych o funkcjonowaniu samorządu gminnego i jego instytucji (np. Budżet)

– W szkołach gminnych prowadzona jest systematycznie edukacja obywatelska nastawiona na kreowanie postaw obywatelskiego uczestnictwa

– W społeczności lokalnej istnieje wiele aktywnych organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami ważnymi dla swoich członków

Punktacja (suma / 4)

1.2. Wsparcie w analizie informacji

– W gminie istnieje faktyczna możliwość korzystania z doradztwa i wsparcia prawnego przez obywateli (np. biura porad obywatelskich)

– Istnieją media lokalne, które zajmują się tematyką samorządową wystarczająco niezależne od władzy, aby mogły podejmować sprawy interwencyjne

– Społeczność lokalna ma dostęp do okresowych analiz funkcjonowania swojego samorządu wykonywanych przez niezależne instytucje cieszące się zaufaniem

Punktacja (suma / 3)

1.3. Dostęp do informacji

– Zapewniony i określony jest dostęp obywateli do informacji o strukturze i organizacji urzędu lub jednostki

– Zapewniony i określony jest dostęp obywateli do informacji zawartych w dokumentach dotyczących planów i działalności instytucji realizujących zadania publiczne

– Zapewniony jest wgląd w procedury obowiązujące w instytucjach samorządu terytorialnego w realizacji przez nie zadań

– Zapewniony i określony jest dostęp obywateli do informacji o budżecie i sprawach majątkowych gminy

Punktacja (suma / 4)

Obszar II: Wykonywanie zadań publicznych

Ocena 1–5

2.1. Funkcjonowanie organów samorządowych

- Podstawowe dokumenty określające tryb pracy organów (ustawy, statut, regulaminy) są powszechnie dostępne
- Mieszkańcy są informowani o porządku prac ciał samorządowych z wyprzedzeniem umożliwiającym uczestniczenie w obradach wszystkim zainteresowanym
- Procedury podejmowania decyzji przez organy samorządowe są ustalone, jasne i przestrzegane
- W ważnych sprawach w radzie, i komisjach wprowadzona jest zasada głosowania imiennego
- Informacje o podjętych rozstrzygnięciach podawane do publicznej wiadomości bez zwłoki
- Kandydaci do obsadzenia kierowniczych stanowisk są wyłaniani wyłącznie w drodze konkursu
- Strategiczne cele samorządu sformułowane są w sposób umożliwiający ocenę postępu ich realizacji
- Budżet skonstruowany jest w sposób zadaniowy z częścią opisową jasną i wyczerpującą
- Gmina przygotowuje okresową informację o pozycji gminy w porównaniu z innymi samorządami pod względem różnych aspektów ich funkcjonowania
- Statut lub regulaminy dookreślają „etyczne aspekty” wykonywania mandatu radnego

Punktacja (suma / 10)

2.2. Funkcjonowanie urzędu miasta/ gminy

- Procedury realizowania zadań urzędu są ustalone, jasne i jawne
- Wyczerpująca informacja o możliwościach odwoławczych jest stale podana do publicznej wiadomości

- W urzędzie istnieje regulamin lub kodeks etyczny zobowiązujący pracowników do unikania niejasnych zachowań i sytuacji dookreślający uregulowania ustawowe w tym zakresie
- W urzędzie istnieją ustalone, jasne i jawne procedury zatrudniania i oceny pracowników
- W urzędzie istnieje wyodrębniona komórka ds. informacji i kontaktów z mieszkańcami przyjmująca też ich skargi, wnioski i propozycje
- Informacja o przetargach i ich rozstrzygnięciach jest łatwo dostępna
- Przeprowadzane są częste i wszechstronne badania ankietowe opinii interesantów na temat pracy urzędu, w tym ocena przejrzystości jego funkcjonowania, a wyniki są jawne i łatwo dostępne
- W urzędach i jednostkach organizacyjnych istnieje jasna i łatwo dostępna informacja o zakresie zadań publicznych realizowanych przez jednostkę
- W jednostkach podległych samorządowi istnieje jasna i jawna informacja o zakresie samodzielności, podległości i sposobie nadzoru nad działalnością jednostki

Punktacja (suma / 9)

2.3. Funkcjonowanie firm i organizacji niepublicznych realizujących zadania publiczne

- Tryb zlecenia wykonania zadań publicznych jednostkom spoza sektora finansów publicznych jest jasno określony i przestrzegany
- W firmie realizującej zadanie publiczne istnieje jasna i dostępna dla interesantów informacja o zakresie i sposobie realizacji zadania
- W procedurze postępowania o wyłonienie wykonawcy zadania publicznego istnieje szczegółowy opis standardu wykonywanego zadania, który podany jest do publicznej wiadomości

– Sposób kontroli przez samorząd jakości wykonywanych usług jest jasny i jawny

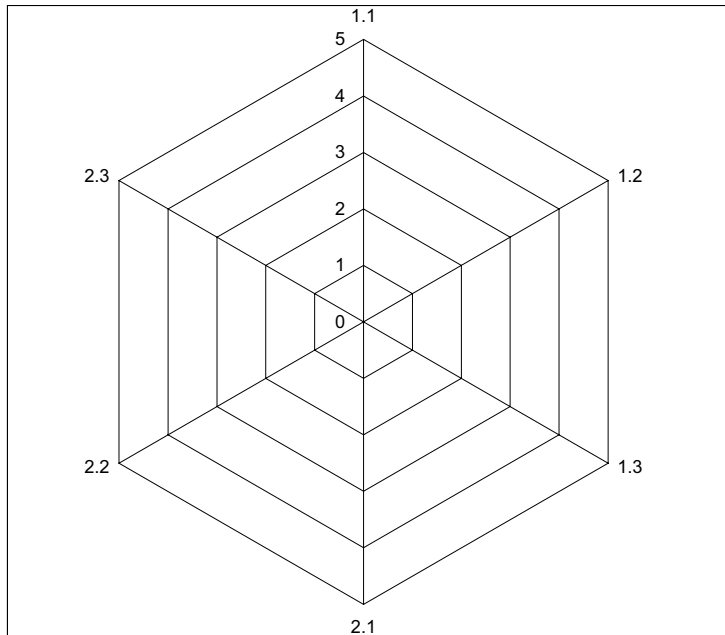
– Istnieje ustalony, jasny i jawny sposób reklamowania jakości realizowanych usług i dochodzenia swoich praw przez mieszkańców

– W ocenie wykonywania zadania publicznego opinia społeczności lokalnej jest planowana i brana pod uwagę

Punktacja (suma / 6)

Podsumowanie

Po wyliczeniu średnich punktacji w każdym z obszarów, nanieś je na diagram. Wykres, który otrzymasz po naniesieniu średnich wskaże Ci, w którym z obszarów należy podjąć szczególnie intensywne działania w celu polepszenia przejrzystości w twojej gminie. Im bardziej regularny wykres i im dalej będzie znajdował się od środka diagramu, tym lepsza będzie ocena twojej gminy.



„Przejrzysta gmina” — modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin

Autor: Andrzej Szeniawski

Praca wykonana na zamówienie
Lokalnej Grupy Obywatelskiej w Tychach.

I Wstęp

Samorząd gminy działa po to aby zaspokajać zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców, a do swojej działalności posiada wyodrębnione środki publiczne. Jeśli więc działa on w imieniu społeczności lokalnej i za jej pieniądze to od samego początku planując jego funkcjonowanie należy zakładać jawny sposób działania, który poprzez swoją klarowność, nie będzie budził podejrzeń. Wprawdzie w zakresie działania władz samorządowych istnieją obszary, które podlegając przepisom szczególnym nie podlegają bezpośredniej społecznej kontroli (dane osobowe, dane dla potrzeb statystycznych, dane z obszaru pomocy społecznej) lecz są to obszary określone, a wyłączenie spod kontroli społeczności lokalnej nie powinno być rozszerzone poza nie. Ostatnie lata przynoszą działania w coraz bardziej szczegółowy sposób dookreślające w praktyce co powinno być jawne a co jest z jawności wyłączone.

Jeśli nawet wiadomo już co powinno być jawne, kolejnym problemem do rozstrzygnięcia jest określenie jak taką jawność zapewnić, jakie obowiązki są z tym związane, na kim one ciążyą.

Rozpoczynając pracę nad modelem „Przeźroczystej gminy” autorzy założyli, że termin „przeźroczystość” w tym użyciu nie oznacza konieczności podejmowania dodatkowych działań lecz powinien być pojmowany jako cecha sposobu realizacji działań na rzecz społeczności lokalnej przez samorząd gminny.

I.1. Wybór obszaru do opracowania narzędzia do weryfikacji przeźroczystości

Można zaryzykować twierdzenie, że obszar współdziałania władz samorządowych z różnymi podmiotami, wybrany do opracowania w tym materiale, nadaje się szczególnie dobrze do testowania rozwiązań modelowych. To, kto uzyskuje środki od samorządu, na co, dlaczego gmina nie realizuje określonego zadania samodzielnie lecz zleca jego realizację komuś innemu — odpowiedzi na te pytania szczególnie interesują mieszkańców. Brak jasnych odpowiedzi jest przyczyną wielu podejrzeń, mylnych wniosków, często oskarżeń. Jednocześnie właśnie w tym obszarze wiele samorządów podjęło rzeczywiste starania wprowadzenia procedur, które byłyby dla społeczności lokalnej jawne i zrozumiałe.

Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych, w opinii wielu działaczy samorządowych, jest obszarem gdzie najlepiej można prowadzić efektywną edukację w zakresie samorządności w ogóle i jednym z najlepszych sposobów budowania zaufania do instytucji samorządu gminnego. Prowadzenie takiego współdziałania w sposób przejrzysty, wykluczający jakiegokolwiek podejrzenia co do przedkładania innych celów ponad interes społeczności lokalnej, służy władzy i przekłada się na rosnącą jej wiarygodność. Dobry model działania, przetestowany w tym obszarze może być następnie stosowany w innych, nie tak „wrażliwych” obszarach samorządowej aktywności.

II Istniejące przepisy

Udzielanie z budżetu gminy dotacji podmiotom niepublicznym jest obszarem dość szczegółowo uregulowanym w obowiązujących przepisach.

II. 1. Ustawa o finansach publicznych

Sposób wydatkowania środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego określony został w artykułach 28 oraz 118 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. Z dnia 19 grudnia 1998 roku z późn. zm.).

Art. 28. 1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych.

5. Planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego poprzedzane jest analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich.

Art. 118. 1. Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki.

2. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1. Przepis art. 71 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

3. Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zapewniając jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Wynika z nich, że w zasadzie cały obrót finansowy z jednostkami spoza sektora finansów publicznych dokonywany jest w oparciu o ustawę o zamówieniach publicznych (art. 28 ust 4) i ma charakter zapłaty za kupowane wyroby lub usługi. Jedyny wyjątek jaki został w ustawie zrobiony dotyczy tych podmiotów spoza sektora finansów publicznych, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i zamierzają realizować zadania jednostki samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji tryb ustawy o zamówieniach publicznych nie jest konieczny, rada gminy czy powiatu może samodzielnie ustalić sposób działania lecz musi on zapewniać jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

II. 2. Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim

Ustawa o samorządzie gminnym

Art. 9. 1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

2. (30) Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

3. (31) Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.

4. Zadaniem użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Przytoczone zapisy ustawy o samorządzie gminnym wprost wskazują na możliwość zawierania umów z organizacjami pozarządowymi w celu wykonywania zadań. Jakże to mogą być zadania określa artykuł 7 tej samej ustawy. Podobne zapisy znajdują się w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 6 i art.4) i ustawie o samorządzie wojewódzkim (art. 8 i art.11)

II. 3. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

1. 1. (1) Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożycia, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożycia tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

2. Organy, o których mowa w ust. 1, popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji.

3. Organy, o których mowa w ust. 1, współdziałają również z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Samorząd województwa

Art. 2. 1. Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności:

- tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu,
- działalność wychowawczą i informacyjną,
- ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w kraju,
- ograniczanie dostępności alkoholu,
- leczenie i rehabilitację osób uzależnionych od alkoholu,
- zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

2. (2) Zadania, o których mowa w ust. 1, uwzględnia się w założeniach polityki społeczno-gospodarczej w postaci Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zatwierdzonego przez Radę Ministrów.

Samorząd gminny

Art. 4'. 1. Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu,
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie,
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, w szczególności dla dzieci i młodzieży,
- ustalanie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży oraz kontrolę przestrzegania zasad obrotu tymi napojami,
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych,
- (12) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 131 i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

2. (13) Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy. W celu realizacji programu zarząd gminy może powołać pełnomocnika.

3. (14) Zarządy gmin powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

4. W skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoba przeszkolona w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

5. (15) Zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.

Cytowana ustawa uzupełnia katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego o zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i wprost nakłada na nie obowiązek wspierania przedsięwzięć jak i organizacji służących realizacji zadań z tego obszaru. Wprawdzie wprost ustawa wymienia samorząd województwa i samorząd gminny ale wydaje się, że także samorządy powiatowe mogą i powinny współuczestniczyć w koalicji przeciwdziałania alkoholizmowi.

II. 4. Ustawa o dostępie do informacji

Art. 4. 1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- organy władzy publicznej,
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem pu-

blicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

2. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

3. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

Ustawa o dostępie do informacji nie reguluje zasad współpracy pomiędzy samorządem a NGO'sami ale wprowadzając definicje informacji publicznej zobowiązuje do jej udostępniania wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne, a więc także organizację pozarządową związaną umowami z jednostkami samorządu terytorialnego.

III Zadania Samorządu terytorialnego a instytucje niepubliczne

III. 1. Katalog zadań

Jak to wcześniej zostało zasygnalizowane, podmioty spoza sektora finansów publicznych mogą być związane z samorządem różnego typu relacjami. Jeśli rada gminy zdecyduje, że określoną usługę zamierza świadczyć mieszkańcom poprzez zakontraktowanie jej na rynku, to w drodze zamówienia publicznego może związać się z podmiotem niepublicznym, który w imieniu gminy, określoną usługę będzie świadczyć. Jeśli rada gminy, po analizie uzna, że jakieś zadanie zamierza realizować poprzez zlecenie go wyłonionej organizacji pozarządowej to może to zrobić także w drodze zlecenia zadania i udzielenia dotacji na jego realizację. Decyzja, którą gmina podejmuje, o tym czy i w jakim trybie podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi, zależy od obszaru działania, specyfiki lokalnej, wielkości rynku usług na terenie działania samorządu, od jego filozofii działania i praktyki stosowanej przez z niego w wykonywaniu swoich zadań.

III. 1. 1. Zadania inwestycyjne

Zadania inwestycyjne to typowy obszary działania ustawy o zamówieniach publicznych. Gmina przystępując do realizacji zadania

inwestycyjnego określa przedmiot zamówienia poszukuje zgodnie z ustalonymi ustawą procedurami jego wykonawcy. Zamówienie jest udzielane oferentowi, który spełni wymogi i zaproponuje najkorzystniejsze warunki wykonania zadania, a przepływ środków publicznych ma charakter zapłaty.

III. 1. 2. Usługi komunalne

Zadania w tej dziedzinie dość często, szczególnie w większych samorządach, gmina realizuje poprzez wykontraktowanie ich na zewnątrz. Utrzymanie czystości, opieka nad zielenią miejską itp. są często zlecane podmiotom niepublicznym, a gmina zajmuje się tylko kontrolą ich wykonywania. Jednak w tego typu zadaniach rzadko zleciobiorcą są organizacje nie nastawione na zysk.

III. 1. 3. Zadania i usługi społeczne

Sfera usług społecznych jest w wielu miejscach w Polsce znacznie gorzej rozwinięta i albo rynek w tym zakresie jest bardzo ubogi lub nie ma go wcale. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych miejscowości. Jeśliby mała gmina podjęła decyzję, że zamierza zlecić prowadzenie swoich przedszkoli podmiotowi niepublicznemu to najprawdopodobniej nie znajdzie się firma, która skłonna byłaby realizację takiego zadania od gminy przejąć. Może jednak w takiej gminie istnieć grupa rodziców zainteresowana przejęciem prowadzenia przedszkola dla swoich dzieci, o ile gmina na ich prowadzenie przekaże jakieś środki czy lokale. Gmina, w ramach realizowania zapisów ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi może podejmować próbę organizacji placówek wsparcia dla osób uzależnionych. Jeśli jednak w tej społeczności funkcjonują już takie placówki prowadzone przez jakąś organizację społeczną, to najprawdopodobniej tańsze i bardziej efektywne będzie podpisanie umowy z taką organizacją i zlecenie jej planowanego zadania.

Właśnie sfera usług społecznych jest obszarem, w którym najczęściej dochodzi do przypadków dotowania działania organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne.

U podstaw koncepcji organizacji zaspokajania potrzeb ludności leży zasada pomocniczości, które mówi, że zadania powinny być realizowane jak najbliżej obywatela. Jeśli obywatele nie mogą sami zaspokoić swoich potrzeb to powinna zrobić to gmina, jeśli organizacja zaspokajania określonej potrzeby na poziomie gminy nie byłaby efek-

tywna lub wykonalna to powinien zająć się nią następny szczebel władz — powiat itd. Przy takiej konstrukcji władze państwowe zajmują się tylko tym czym samorządy różnego szczebla zająć się nie mogą — np. polityką zagraniczną czy sądownictwem. Te jednak zadania które społeczeństwo z powodzeniem realizuje samo poprzez działalność rozmaitych organizacji pozarządowych powinna być właśnie w ten sposób realizowana.

IV Rodzaje współpracy

W dalszej części opracowania omówione zostaną sytuacje wydatkowania środków publicznych przez samorząd terytorialny w formie dotacji.

W praktyce mamy do czynienia z dwoma sytuacjami prowadzącymi do dotowania realizacji zadań publicznych:

1. Sytuacja gdy samorząd podejmuje decyzję o przekazaniu realizacji zadania publicznego organizacji pozarządowej. Czyli zadanie jest dokładnie znane, często wcześniej gmina sama je realizowała, należy poszukiwać do niego najlepszych wykonawców i dalszy sposób postępowania powinien prowadzić do tego celu

2. Sytuacja gdy samorząd mając w swoich kompetencjach działania z określonego zakresu zamierza wesprzeć dobre pomysły działań realizowanych na tym polu. Czyli znany jest obszar z jakiego ciekawe działania będą przez samorząd wspierane lecz nie jest zdefiniowane jakie konkretne zadania należy realizować. Najczęściej bazą do tego typu działań jest docenienie przez władze samorządowe roli samo organizacji mieszkańców w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i strategiczne decyzja wspierania tego obszaru aktywności społecznej. W takim podejściu wartością jest sam fakt wyzwalania aktywności społecznej, a obszar spożytkowania tej aktywności, o ile ogólnie mieści się w zadaniach samorządu, ma nieco mniejsze znaczenie.

V Podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne a społeczność lokalna

V. 1. Wiarygodność organizacji

Ustawa o zamówieniach publicznych przewiduje szereg sposobów zweryfikowania wiarygodności oferenta — od analizy dokumen-

tacji do wpłaty wadium. W wypadku organizacji pozarządowej sprawa jest trudniejsza. Przed zleceniem zadania samorząd musi sobie odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania:

1. Czy organizacja gwarantuje poprawne wykonanie zleconego zadania
2. Czy organizacja gwarantuje poprawne gospodarowanie powierzonymi środkami publicznymi?

Odpowiedzi na oba pytania należy szukać dokumentacji organizacji oraz w jej przeszłości i teraźniejszości. Badane powinny być doświadczenia organizacji w obszarze, którego dotyczy zlecenie, cenne byłoby wiadomości na temat innych podobnych zadań aktualnie realizowanych przez organizację. Praktyka wskazuje że szczególnie ważne jest zweryfikowanie doświadczeń organizacji w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. W Polsce działa wiele bardzo wartościowych organizacji pozarządowych, realizujących szereg cennych działań, które jednak nie są w stanie zapewnić odpowiedniego standardu dokumentowania wydatkowania środków publicznych. Dlatego na ten aspekt gmina musi zwrócić szczególną uwagę. W ocenie potencjalnych partnerów ważną rolę powinna odgrywać ocena dotychczasowych doświadczeń ze współpracy organizacji z samorządem.

V. 2. Dostęp do informacji publicznej będącej w posiadaniu podmiotów niepublicznych

Jeśli podmiot niepubliczny realizuje zadanie publiczne informacje na ten temat są informacjami publicznymi, a jako takie, podlegają ustawie o dostępie do informacji. Dlatego już na etapie podpisywania umowy o zlecenie zadania publicznego organizacji pozarządowej kwestia dostępu do informacji z zakresu realizowanego zadania powinna zostać rozstrzygnięta zgodnie z ustawą. Organizacja przyjmująca zlecenie może w tej dziedzinie posiadać mało doświadczenia i jest rolą samorządu ustanowić i zapisać do umowy standard postępowania w tym zakresie. Gmina zlecając realizację zadania ze swojego zakresu działania — a tylko takie działania może zlecić, nie może pozbyć się odpowiedzialności za jakość realizacji zadania. W tym pojęciu mieści się również organizacja dostępu do informacji publicznej.

V. 3. Publiczna ocena sposobu realizacji zadań

Zleceniodawca ocenia sposób wywiązywania się zleceniobiorcy z zapisów umowy. Gdy zadanie związane jest ze świadczeniem określonych usług społeczności lokalnej to szczególnie ważna jest opinia klientów. Jeśliby samorząd samodzielnie realizował określone usługi to informacja o ich jakości i sygnały satysfakcji czy braku satysfakcji klientów wpływałaby bezpośrednio do niego. W wypadku realizacji zadania przez podmiot niepubliczny zazwyczaj przed mieszkańcami pojawiają się dwa problemy:

1. Nie wiadomo jaki powinien być standard świadczonej usługi
2. Nie wiadomo co dokładnie było przedmiotem umowy czyli czego można wymagać od zleceniobiorcy a czego nie

V. 4. Rozliczenie wydatkowania środków publicznych

Ustawa o finansach publicznych wprost wymaga, aby sposób rozliczenia dotacji określony w drodze uchwały rady gminy był jawny. Dla określenia sposobu postępowania z pieniędzmi najważniejsze jest ich pochodzenie a nie ostateczny dysponent. Jeśli środki są pochodzenia publicznego to nawet gdy wydaje je podmiot niepubliczny gospodarowanie nimi jest jawne, podlegają one także wszystkim procedurom kontrolnym i sprawozdawczym.

VI „Przejrzysta gmina” — modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin

W ramach modelu „Przejrzystej Gminy” poniżej zaproponowano sposób postępowania przy rozdysponowaniu środków samorządu terytorialnego w formie dotacji.

Modelowe rozwiązanie powinno opierać się o zapisy artykułu 118 ustawy o finansach publicznych. Rozstrzyga on o sposobie postępowania przy ustalaniu zasad działania.

Tryb postępowania o udzielenie dotacji musi być określony w drodze uchwały organu stanowiącego samorządu, Uchwałą także

powinny zostać uregulowane sposób rozliczania udzielonej dotacji i sposób kontroli wykonywania zadania zleconego. Co do szczegółów przyjmowanych uregulowań rada ma znaczną swobodę. Jedynym jej ograniczeniem jest wymagana przez ustawodawcę jawność postępowania w zakresie udzielania dotacji i w zakresie jej rozliczania.

Dodatkowo pośrednio wynika z cytowanego artykułu, że cała procedura przyznawania dotacji powinna być poprzedzona określeniem celów publicznych na jakie dotacje będą przyznawane. Cele te powinny być związane z realizacją zadań danej jednostki samorządu terytorialnego.

Omówimy te kroki po kolei.

1. Ustalenie w uchwale budżetowej wykazu celów publicznych przewidzianych do realizacji w drodze zlecenia zadaniom organizacjom pozarządowym i wysokości środków wydzielonych na nie. Ustalenie takiego wykazu wynika z dyspozycji artykułu 28 ust 1 ustawy o finansach publicznych na jednak także inne walory. Uchwała budżetowa jest ważnym komunikatem. Można zakładać, że w miarę wzrostu umiejętności korzystania z takich komunikatów przez społeczność lokalną zawarcie lub pominięcie jakiego zakresu działania w wykazie będzie czynnikiem świadomego kształtowania aktywności społeczności lokalnej i kierowania jej w obszary najważniejsze.

2. W oparciu o wykaz określony w uchwale budżetowej ustalenie:

- listy zadań, których realizacja jest przez gminę planowana, a które będą realizowane w trybie zlecenia ngo'som. Zadania na tej liście powinny posiadać szczegółowy opis ze standardem ich wykonania
- listy celów, których realizacji mogą służyć środki samorządowe w których realizacji oceniana będzie inwencja organizacji pozarządowych.

Wykaz w uchwale budżetowej ma charakter roczny a więc można przyjąć, że kolejne działania takie jak sporządzenie list omówionych powyżej to rola Zarządu w ramach realizacji budżetu gminy. Nie jest konieczne aby oba sposoby postępowania były realizowane jednocześnie. Jeśli gmina uzna, że nie zamierza żadnego ze swoich zadań realizować poprzez zlecenie go organizacjom pozarządowym lecz jednocześnie zamierza wspierać aktywność obywatelską w zakresie swojej właściwości to Zarząd może przygotować tylko drugą z wymienionych list. W wypadku decyzji przeciwnej, gdy żadne środki na wsparcie ini-

cyjatyw obywatelskich nie będą przeznaczone, może być przygotowana tylko pierwsza ze wspomnianych list.

3. Podjęcie uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia trybu postępowania o udzielenie dotacji na realizację zleconych zadań publicznych, sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli zleconych zadań.

4. Uchwalony tryb postępowania powinien, w miarę możliwości, przewidywać możliwość odwołania się od decyzji wykluczających z postępowania o zlecenie zadania publicznego

5. Podanie do publicznej wiadomości informacji o terminach ubiegania się o zlecenie zadania publicznego oraz ewentualnie o terminach postępowania o udzielenie grantu na cele publiczne. Sposób ogłoszenia powinien być zaprojektowany, aby brak informacji nie był czynnikiem wykluczającym. W ogłoszeniu powinny znaleźć się wszystkie informacje istotne dla ubiegającego się (a przede wszystkim wymogi formalne i merytoryczne jakim powinny sprostać organizacje ubiegające się o zlecenia realizacji zadania publicznego) oraz wskazane miejsca gdzie można zasięgnąć dodatkowych informacji.

6. Ustalony termin powinien być podany z wystarczającym wyprzedzeniem, aby brak czasu nie był czynnikiem wykluczającym

7. Rozpatrywanie złożonych ofert.

Powinno odbywać się ono w sposób zbiektywizowany i fachowy np. poprzez powołanie komisji kwalifikacyjnej z udziałem przedstawicieli organów gminy lub urzędu, przedstawicieli środowisk pozarządowych, lokalnych autorytetów i specjalistów z zakresu współpracy z ngo'sami. Dobór członków komisji nie powinno budzić podejrzeń o możliwą stronniczość w trakcie pracy komisji a szczególnie ważne jest aby osoby reprezentujące stronę pozarządową nie były w żaden sposób powiązane z konkretnymi organizacjami ubiegającymi się o zlecenie i dotację. W takim gronie ważny byłby udział autorytetów życia publicznego gminy, niekoniecznie związanych z administracją gminy, lecz budujących zaufanie co do bezstronności prowadzonego procesu selekcji.

Na tym etapie powinny zostać odrzucone wszystkie oferty niekompletne i nieporównywalne. W zależności o sposobu postępowania określonego uchwałą oferty mogą być szeregowane według wycenionej przez komisje wartości lub może to być etap selekcji polegającej

na kwalifikowaniu wszystkich ofert spełniających kryteria powyżej określonego poziomu. Decyzje o odrzuceniu aplikacji powinny posiadać tryb odwoławczy.

8. Decyzja Zarządu gminy, po ewentualnym rozpatrzeniu wszystkich odwołań i ustaleniu ostatecznej listy oferentów, w sprawie zlecenia określonych zadań publicznym organizacjom pozarządowym i udzielenia im dotacji na sfinansowanie (współfinansowanie) realizacji tych zadań i podpisanie stosownych umów.

W każdej z umów rozstrzygnięte powinny być kwestie dotyczące:

- sposobu oceny wykonania zadania w tym szczególnie udział opinii klientów lub opinii społeczności lokalnej w sformułowaniu oceny,
- sposobu rozliczenia finansowego zadania,
- trybu kontroli realizacji zadania i wydatkowania środków w trakcie jego realizacji — sposobu uwzględniania w trakcie realizacji uwag i wniosków Zleceniodawcy — jeśli charakter zlecenia tego wymaga,
- sposobu reagowania na skargi i wnioski obywateli — jeśli charakter zlecenia tego wymaga
- sposobu zbierania przez Zleceniobiorcę poziomu satysfakcji klientów.

Nie jest konieczne choć jest rozwiązaniem dobrym jednocześnie rozdysponowywanie całej kwoty przeznaczonej na granty (z zachowaniem niewielkiej kwoty rezerwy). Możliwe jest jednak także postępowanie inne — Zarząd w miarę potrzeb czy spływu środków, zgodnie z ustalonymi priorytetami udziela dotacji podmiotom realizującym szczególnie wartościowe cele publiczne ale wyłącznie tym podmiotom, które zostały pozytywnie zakwalifikowane przez komisję.

9. Podanie decyzji Zarządu do publicznej wiadomości poprzez publikację w lokalnej prasie lub w inny skuteczny sposób.

Ogłoszenie poza samym komunikatem na temat rozstrzygnięcia kto będzie realizatorem określonego zadania publicznego powinno zawierać istotne dla społeczności lokalnej informacje związane z jego realizacją (jak został ustalony standard realizacji zadania, terminy realizacji, osoby ponoszące odpowiedzialność za realizację zadania, możliwości i tryb zbierania uwag i wniosków społeczności lokalnej na temat sposobu realizacji zadania itp.).

10. Wyrwkowa kontrola wydatkowania środków publicznych prowadzona przez odpowiednie służby gminne w trakcie realizacji zadania.

Szczególnie w pierwszych latach po ustaleniu w gminie praktyki dotowania organizacji pozarządowych w związku z realizowaniem przez nie zadań publicznych prowadzeni kontroli a także szkoleń z zakresu zasad gospodarowania środkami publicznymi jest kwestią istotną. Prowadzi to do wyraźnej poprawy jakości gospodarki finansowej prowadzonej przez organizacje i przyczynie się do przeniesienia ciężaru dyskusji o realizacji zadania z obszaru poprawności wydatkowania środków finansowych na kwestie realizacji założonych celów działania i poprawnego odpowiadania na potrzeb społeczne.

11. Złożenie sprawozdania z realizacji zadania publicznego i rozliczenia z otrzymanej dotacji.

Dokumenty podsumowujące realizację zadania przez organizację powinny być przedmiotem starannej analizy ze strony odpowiednich komórek administracji samorządowej. Po analizie sposobu realizacji zadania i wywiązania się podmiotu z zapisów umowy oraz po weryfikacji poprawności rozliczenia środków publicznych przyjęta dokumentacja powinna być teraz z uwagami komórek weryfikujących przedmiotem oceny Zarządu. Zbiorczo opracowane materiały powinny posłużyć do oceny decyzji o realizowaniu wybranych zadań w drodze zlecenia organizacjom pozarządowym, formułowaniu przesłanek na przyszłość podejmowaniu decyzji o objęciu taką współpracą kolejnych obszarów aktywności samorządu itp. Ocena realizacji zadania przez organizację powinna być także jednym z głównych elementów, które będą brane pod uwagę przy ocenie wartości i wiarygodności organizacji w trakcie przyszłych postępowań, w których dana organizacja ubiegać się będzie o kolejne zlecenie.



Poradnik wydany przez

Program Przeciw Korupcji

Fundacji Im. Stefana Batorego

współpracujący z Helsińską Fundacją Praw Człowieka.

NR ISBN 83-89406-05-05