

Spis treści

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19
Rozdział pierwszy	
Przegląd antykorupcyjnych rozwiązań w obowiązującym ustawodawstwie.....	23
1. Pojęcie korupcji w języku prawnym	23
2. Próba zdefiniowania pojęcia „antykorupcyjny” w odniesieniu do przepisów prawnych.....	26
3. Istnienie organu mającego za zadanie zwalczanie korupcji.....	29
4. Istnienie państwowej strategii antykorupcyjnej, a w jej ramach elementów edukacyjnych.....	30
5. Przejrzysty i zobiektywizowany system powierzania funkcji publicznych, awansowania, a także finansowania ewentualnych wyborów	32
6. Propagowanie wśród funkcjonariuszy publicznych zasad uczciwości i odpowiedzialności, tworzenie dla nich kodeksów lub standardów postępowania	34
7. Inne sfery regulacji	36
8. Pozostałe uwagi i podsumowanie.....	37
Rozdział drugi	
Legitymacja skargowa a przejrzystość administracji publicznej	39
1. Uwagi ogólne.....	39
1.1. Legitymację determinuje prawo	39

1.2. Kolegialność przyjazna dla przejrzystości.....	39
1.3. Praworządność sprzyja przejrzystości.....	40
2. Zaskarżanie aktów prawa miejscowego.....	42
2.1. Naruszenie interesu prawnego przesłanką legitymacji skargowej.....	42
2.2. Cele statutowe organizacji społecznej a legitymacja skargowa.....	45
2.3. Postulat podwyższenia wymogów stawianych skargom.....	48
2.4. Zakres <i>rei iudicatae</i> wyroków w sprawach samorządowych.....	48
3. Legitymacja skargowa organu nadzoru.....	52
3.1. Akt nadzoru poprzedzający skargę tego samego organu.....	52
3.2. Skarga samorządu na akt nadzoru.....	53
3.3. Postulat szerszej legitymacji skargowej organu nadzoru.....	53
4. Skarga na bezczynność a popularna inicjatywy prawodawcza.....	55

Rozdział trzeci

Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji

1. Wprowadzenie.....	57
2. Przyczyny korupcji.....	59
3. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	62
4. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej.....	64
4.1. Pojęcie informacji publicznej.....	65
4.2. Formy udostępniania informacji publicznej.....	70
5. Ograniczenia jawności działania władz publicznych	75
6. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.....	76
7. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego	78
7.1. Reguły ogólne	78
7.2. Zasada jawności podejmowania uchwał.....	79
7.3. Jawność gospodarki finansowej.....	80
7.4. Jawność aktów prawa miejscowego.....	82
7.5. Oświadczenia majątkowe	83

Rozdział czwarty

Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na kształt regulacji antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym	84
1. Uwagi ogólne.....	84
2. Orzeczenie o zgodności z Konstytucją RP ocenianych regulacji antykorupcyjnych	85
2.1. Konstytucyjność przepisu o zakazie nawiązywania z radnym stosunku pracy w strukturach gminy, w której jest radnym	85
2.2. Konstytucyjność przepisu o zakazie pełnienia przez radnych funkcji w spółkach z udziałem gminnych osób prawnych	87
3. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP zaskarżonych przepisów antykorupcyjnych.....	91
3.1. Niekonstytucyjność przepisów o zakresie informacji podlegających ujawnieniu w oświadczeniach	91
3.2. Niekonstytucyjność przepisu wprowadzającego sankcję utraty mandatu w związku z niezłożeniem w terminie oświadczenia lub informacji	96
3.3. Niekonstytucyjność przepisu pozbawiającego radnego prawa do złożenia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody	99
4. Podsumowanie.....	101

Rozdział piąty

Ograniczenia w dopuszczalności zawierania umów z radnymi przez jednostki samorządu terytorialnego	104
1. Wprowadzenie.....	104
2. Zawieranie umów przez radnych z jednostkami samorządu terytorialnego w latach 1919–1939.....	105
2.1. Radni organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.....	105
2.2. Radni miasta stołecznego Warszawy.....	111
3. Zawieranie umów radnych jednostek samorządu terytorialnego po 1990 r.	115
3.1. Radni rady gminy.....	115
3.2. Radni rady powiatu	118
3.3. Radni sejmiku województwa	119

3.4. Sankcje wobec radnego za naruszenie przepisów antykorupcyjnych	122
4. Wnioski.....	123

Rozdział szósty

Wadliwość przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych

w jednostkach samorządu terytorialnego	126
1. Uwagi ogólne.....	126
2. Podmioty zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych	128
3. Przedmiot oświadczeń majątkowych.....	135
4. Adresaci oświadczeń majątkowych i ich kompetencje.....	136
5. Terminy składania oświadczeń majątkowych	140
6. Sankcje.....	141
7. Zasada jawności oświadczeń majątkowych.....	145
8. Oświadczenia majątkowe pracowników samorządowych	145

Rozdział siódmy

Z orzecznictwa sądów administracyjnych na tle art. 24f u.s.g. **148** |

1. Uwagi ogólne.....	148
2. Prowadzenie gospodarstwa rolnego lub wykonywanie wolnych zawodów przez radnego	149
3. Pełnienie funkcji w organach podmiotów prowadzących działalność gospodarczą	152
4. Dopuszczalność ograniczeń z art. 24f u.s.g.	158
5. Określenie terminu do złożenia mandatu przez radnego.....	160
6. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego.....	163

Rozdział ósmy

Zjawiska korupcyjne w zakresie gospodarki komunalnej **166** |

1. Stosunki funkcjonalne, organizacyjne i własnościowe w gospodarce komunalnej	166
2. Niedoskonałość przepisów prawa jako źródło sytuacji korupcyjnych.....	168
3. Różne oblicza korupcjogenności w gospodarce komunalnej	168
3.1. Model prywatna własność – prywatne zarządzanie	169
3.2. Sytuacje korupcjogenne w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego	170

3.2.1. Zawiązanie spółki z udziałem gminy lub komunalnej osoby prawnej i partnera prywatnego – spółki z przewagą kapitału prywatnego – w celu sfinansowania i wykonania obiektu użyteczności publicznej.....	170
3.2.2. Wniesienie mienia gminnego do spółki prawa handlowego w zamian za objęcie udziałów o wartości nieadekwatnej do wartości aportu	171
3.2.3. Powierzenie wykonywania zadania własnego j.s.t. z pominięciem trybu publicznego	171
3.2.4. Prywatyzacja – objęcie udziałów przez wspólnika prywatnego w podwyższonym kapitale zakładowym spółki gminnej.....	172
3.2.5. Prywatyzacja – zbywanie udziałów przy niekorzystnych zapisach w umowie prywatyzacyjnej ..	172
3.2.6. Partnerstwo publiczno-prywatne, a w szczególności nierozstrzygnięta przez ustawodawcę w sposób jednoznaczny kwestia, czy stosowanie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100) do przedsięwzięć o takich znamionach ma charakter obligatoryjny czy dowolny	173
3.2.7. Brak zakazu pełnienia przez funkcjonariuszy samorządowych funkcji w spółkach wodnych	174
3.2.8. Przekazywanie urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych gminom lub przedsiębiorcom w trybie art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.....	175
3.2.9. Krąg podmiotowy sprawców czynów korupcyjnych.....	175
3.3. Zjawiska korupcjogenne w modelu publiczny majątek – publiczne zarządzanie	176
3.3.1. Łączenie funkcji publicznych z udziałem w organach zarządzających i nadzorczych spółek prawa handlowego.....	177
3.3.2. Quasi-korupcja zespołów pracowniczych zakładów budżetowych.....	177

3.3.3. Praktyka komunalna niepodwyższania cen i opłat za wodę i ścieki w latach wyborczych.....	177
4. Podsumowanie.....	178

Rozdział dziewiąty

Przeciwdziałanie zjawisku korupcji w samorządzie

terytorialnym w Szwecji: przepisy prawne,

rozwiązania systemowe oraz przykłady z praktyki.....

1. Wprowadzenie.....	179
1.1. Korupcja w Szwecji.....	179
1.2. Krótka charakterystyka samorządu terytorialnego w Szwecji.....	181
1.3. Przeciwdziałanie korupcji.....	182
1.3.1. Przepisy antykorupcyjne odnoszące się do pracowników samorządowych.....	183
1.3.2. Rozwiązania systemowe przeciwdziałające korupcji.....	183
2. Przepisy antykorupcyjne odnoszące się do pracowników samorządowych.....	184
2.1. Przepisy przewidujące sankcję karną.....	184
2.1.1. Łapownictwo czynne i bierne.....	184
2.1.2. Dalsze przepisy przeciwdziałające zjawiskom korupcjogennym.....	187
2.2. Przepisy przewidujące inne sankcje.....	188
2.2.1. Wyłączenie.....	189
2.2.1.1. Zakres obowiązywania przepisów o wyłączeniu.....	189
2.2.1.2. Tryb wyłączenia.....	191
2.2.1.3. Sankcja za brak wyłączenia.....	191
2.2.2. Uregulowania dotyczące dodatkowych działalności gospodarczych.....	192
2.2.2.1. Prowadzenie działalności mogącej zaszkodzić zaufaniu do urzędu.....	192
2.2.2.2. Zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej.....	193
2.2.2.3. Sankcja za nieprzestrzeganie przepisów.....	193
2.2.3. Inne ograniczenia.....	195
3. Rozwiązania systemowe.....	195

3.1. Zaskarżanie decyzji organów samorządowych	195
3.1.1. Kontrola legalności decyzji.....	196
3.1.2. Zaskarżanie decyzji w trybie administracyjnym.....	196
3.2. Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego	197
3.3. Pozostałe organy i instytucje działające przeciw korupcji.....	198
3.4. Informacja.....	199
4. Przykłady z praktyki oraz dane statystyczne	200
4.1. Przykłady z praktyki	200
4.1.1. Przepisy karne.....	200
4.1.2. Wyłączenie	201
4.1.3. Zajęcia dodatkowe wykonywane przez pracowników samorządowych	202
4.2. Dane statystyczne dotyczące korupcji w Szwecji	203
5. Ewolucja prawa antykorupcyjnego oraz podsumowanie	204
5.1. Rozwiązywanie problemów związanych z korupcją w Szwecji.....	204
5.2. Podsumowanie.....	205

Rozdział dziesiąty

Odwołanie oraz rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem samorządowym jako sankcje naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej	207
1. Uwagi wprowadzające	207
2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ograniczeń	208
3. Organ właściwy do odwołania lub rozwiązania umowy o pracę.....	212
4. Uzyskanie informacji o przyczynie odwołania lub rozwiązania umowy o pracę	215
5. Odwołanie pracownika samorządowego z wyboru.....	217
6. Wnioski.....	223

Rozdział jedenasty

Kilka uwag o tzw. przepisach antykorupcyjnych w prawie pracy pracowników administracji publicznej.....	226
1. Uwagi wprowadzające	226
2. O ujmowaniu tzw. przepisów antykorupcyjnych i procesach ich stanowienia.....	227

3. O ocenie tzw. przepisów antykorupcyjnych w doktrynie i praktyce.....	232
4. Zakończenie.....	238

Rozdział dwunasty

Przeciwdziałanie korupcji w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.	240
1. Istota zjawiska korupcji w administracji publicznej oraz jego geneza – specyfika zjawiska korupcji w ujęciu politologicznym	240
1.1. Istota korupcji.....	240
1.2. Definicja korupcji	241
2. Źródła korupcji w administracji publicznej	244
3. Administracja jako siła napędowa korupcji	246
4. Koszty korupcji	248
5. Mechanizmy antykorupcyjne w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.	249
5.1. Wymogi wobec kandydata do pracy w korpusie służby cywilnej	249
5.2. Zasada równości szans, dostępu i konkurencyjności.....	250
6. Podsumowanie.....	255

Rozdział trzynasty

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi a przeciwdziałanie korupcji	258
--	------------

Rozdział czternasty

Prawnokarne regulacje przeciwdziałania zjawiskom korupcji w administracji publicznej.....	276
1. Pojęcie korupcji	276
2. Odpowiedzialność karna za zachowania korupcyjne.....	277
3. Określenie sprawcy korupcji biernej.....	280
4. Związek pomiędzy pełnieniem funkcji publicznej a przyjętą korzyścią	285
5. Zakończenie.....	287

Rozdział piętnasty

Udział osób pełniących funkcje publiczne w spółkach prawa handlowego oraz ich organach.....	289
--	------------

1. Wstęp	289
2. Źródła prawa	291
3. Zakres podmiotowy ograniczeń w zakresie sprawowania funkcji w organach spółek prawa handlowego oraz uczestnictwa w takich spółkach przez osoby sprawujące funkcje publiczne.....	292
4. Zakres przedmiotowy ograniczeń w zakresie sprawowania funkcji w organach spółek prawa handlowego oraz uczestnictwa w takich spółkach przez osoby sprawujące funkcje publiczne.....	293
4.1. Ograniczenie ilości posiadanych akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego	294
4.2. Zakaz sprawowania funkcji w organach spółek prawa handlowego przez osoby pełniące funkcje publiczne	296
4.3. Dopuszczalność uczestnictwa osób sprawujących funkcje publiczne w spółkach osobowych prawa handlowego	301
5. Podsumowanie i wnioski.....	307
Literatura.....	311
Orzecznictwo	325
O Autorach	331