

Jakub Jan Zięty

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-1243-3394

jakub.ziety@uwm.edu.pl

Ograniczenia antykorupcyjne członków samorządowych kolegiów odwoławczych

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹, samorządowe kolegia odwoławcze² są organami wyższego stopnia³ w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵. Z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych kolegia stanowią państwowe jednostki budżetowe (art. 4 u.s.k.o.)⁶. Warto wskazać, że na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego s.k.o. zostały zakwalifikowane do organów samorządu terytorialnego. Stanowi to wyjątkowe odniesienie, mające na celu umiejscowienie

¹ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570, dalej jako u.s.k.o.

² Dalej jako s.k.o.

³ Zob. J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91–92; C. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 31–35; D. Kijowski, *Kolegia odwoławcze – zarys nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10, s. 21–30; J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 30–37; idem, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 120–126; A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 23–68; B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 27–30; Z. Kmiecik, *Przyszłość instytucji niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), op. cit., s. 55; M. Bąkiewicz, *Samorządowe kolegia odwoławcze. Ewolucja, stan obecny i perspektywy instytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 48–59; J. Goleniowska-Gałgan, *Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2010, nr 2, s. 51–58; M. Pijewski, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2012, nr 1, s. 20–23.

⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej jako: k.p.a.

⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm., dalej jako: o.p.

⁶ Zob. np. P.M. Wroniecki, *Status prawnofinansowy samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2015, nr 1, s. 65–68.

s.k.o. w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym⁷. Z przepisów szczególnych wynika, że s.k.o. mogą być organami wyższego stopnia także nad organami administracji rządowej, np. w zakresie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Na gruncie prawa pracy s.k.o. są stronami stosunku pracy zawieranego między nimi a pracownikami, czyli pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p.⁸ W skład kolegium, oprócz prezesa i wiceprezesa, wchodzi pozostali członkowie kolegium. Członkostwo w kolegium ma przy tym charakter etatowy lub pozaetatowy (art. 4 ust. 3 u.s.k.o.)⁹. Liczbę członków etatowych określa Prezes Rady Ministrów, natomiast pozaetatowych – zgromadzenie ogólne kolegium¹⁰. Członkowie pozaetatowi wybierani są na 6 lat¹¹.

W doktrynie pojawiają się głosy dotyczące zmian w zakresie funkcjonowania s.k.o.¹² Warto w tym kontekście zastanowić się nad regulacjami antykorupcyjnymi dotyczącymi pozaetatowych członków kolegiów, zwłaszcza że zakres zadań członków orzekających s.k.o., zarówno etatowych, jak i pozaetatowych, jest taki sam¹³. Już ten fakt powinien uzasadniać podobne traktowanie w sferze ograniczeń antykorupcyjnych funkcjonariuszy publicznych.

⁷ Uznanie na tle k.p.a. kolegiów jako organów samorządu terytorialnego nie musi być utrzymane. Możliwa jest bowiem zmiana umiejscowienia s.k.o. w administracyjnym toku instancji.

⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, *Skład samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), *Pragmatyki pracownicze*, seria: System Prawa Pracy, t. 11, Warszawa 2021.

⁹ W dalszej części artykułu członkowie kolegiów – z uwagi na formę łączącego ich z s.k.o. stosunku – będą określani jako etatowi lub pozaetatowi.

¹⁰ Zob. R. Sawuła, *Pozycja prawna prezesa samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), op. cit., s. 347; K.A. Politowicz, *Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych jako specyficzny organ samorządu zawodowego członków SKO*, „Causus” 2006, nr 1, poz. 11; A. Korzeniowska-Polak, *Zgromadzenie ogólne a prezes samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 230; J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, op. cit.

¹¹ Zob. M. Kotulski, *Samorządowe kolegia odwoławcze (wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 39–40.

¹² Zob. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 22, gdzie alternatywnie zaproponowano bądź pozostawienie 49 kolegiów, bądź też znaczne zmniejszenie ich liczby; P. Sarnecki, *Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle Konstytucji RP*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Kraków 2011, s. 93 i 95; B. Dolnicki, *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 107–108, 114–116; R. Sawuła, *Idea samorządowego kolegium odwoławczego – oczekiwania i zagrożenia*, [w:] K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 121–122; W. Chróścielewski, *Samorządowe kolegia odwoławcze – dwudziestolecie funkcjonowania a nieuchronna potrzeba zmiany*, [w:] K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 179–182.

¹³ W zakresie zadań etatowych, jak i nieetatowych członków kolegium należy m.in.: załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności rozpatrywanie odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzanie nieważności decyzji), a oprócz tego orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

W sferze prawnej natomiast etatowi członkowie kolegium podlegają, oprócz regulacji antykorupcyjnych wynikających w przepisów u.s.k.o., również ograniczeniom wynikającym z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁴ (art. 2 pkt 5). W dalszej części zostanie przedstawiona różnica między ograniczeniami oraz ocena zasadności takiego rozwiązania wraz z propozycją postulowanych rozwiązań prawnych.

Zróżnicowanie statusu członków samorządowych kolegiów odwoławczych

Zarówno etatowy, jak i pozaetatowy członek kolegium jest funkcjonariuszem publicznym. W tym zakresie korzysta przy wykonywaniu swoich funkcji z ochrony prawnej – zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁵. Podchodząc szerzej do statusu członków kolegium, można wskazać, że wszyscy są zaliczani do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji *Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶ Pojęcie to ma swój autonomiczny charakter i nie powinno być utożsamiane wyłącznie z ustawowymi określeniami¹⁷. Służbę publiczną należy rozumieć szeroko, jako pojęcie zbiorcze, obejmujące bardzo różne rodzajowo postaci tej służby, polegającej na wykonywaniu trwałych zajęć związanych z realizacją zadań publicznych¹⁸. Służba ta polega na udziale w działalności w rządowych i samorządowych instytucjach publicznych, wykonujących władzę publiczną¹⁹. Służba może być sprawowana w oparciu o wybór²⁰ lub inne podstawy; może mieć charakter pracowniczy lub quasi-pracowniczy. Bez znaczenia pozostaje forma oraz sposób określenia zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji²¹. Ze służbą publiczną wiążą się określone warunki jej pełnienia, w tym ograniczenia związane

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399 ze zm., dalej jako przepisy antykorupcyjne.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm., dalej jako: k.k.

¹⁶ Konstytucja *Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁷ Zob. P. Tuleja *Komentarz do art. 60*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex; M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 627; Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 193–194.

¹⁸ J. Dobkowski, *Zasady naboru do służby publicznej*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Student i absolwent kierunku administracja na rynku pracy*, Bydgoszcz 2011, s. 101 i nast.

¹⁹ Por. Z. Witkowski, op. cit., s. 193–194; M. Jabłoński, op. cit., s. 639–642.

²⁰ Odnośnie jednostek samorządu terytorialnego zob. wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt K 19/09, OTK-A 2010, z. 3, poz. 24.

²¹ Tak: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 60*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

z jej pełnieniem²². Zakres uprawnień funkcjonariusza musi być bezpośrednio lub pośrednio związany z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych, zaspokajaniem potrzeb publicznych (masowych, powszechnych, powtarzalnych, działaniem w interesie publicznym bądź dla osiągnięcia celu publicznego)²³. Pojęcie służby publicznej, w znaczeniu podmiotowym, utożsamia się ze służbą w instytucjach publicznych, która musi być wykonywana w sposób trwały. Mając na uwadze poczynione uwagi, ogólne można wskazać, że zarówno członkowie etatowi, jak i pozaetatowi realizujący swoje obowiązki należą do służby publicznej oraz są funkcjonariuszami publicznymi. Jednak nie są pracownikami służby cywilnej ani pracownikami samorządowymi.

W odniesieniu do statusu etatowych i pozaetatowych członków kolegiów można wskazać dwie zasadnicze różnice między nimi, wynikające z: 1) zatrudnienia, 2) zakresu stosowanych przepisów antykorupcyjnych. Członkowie etatowi wykonują swoje obowiązki w ramach stosunku pracy z powołania. Natomiast w przypadku członków pozaetatowych mamy do czynienia z tzw. powołaniem pozornym, który może być podstawą niepracowniczego zatrudnienia danej osoby. Członkowie pozaetatowi (społeczni) pozostają jedynie w stosunku organizacyjnoprawnym z kolegiem, nie będąc jego pracownikami²⁴. Za wykonywane czynności członkowie pozaetatowi dostają, zgodnie z art. 15 ust. 4 u.s.k.o., wynagrodzenie za posiedzenie oraz zwrot kosztów podróży. Powołanie do pełnienia funkcji pozaetatowego członka kolegium nie stanowi źródła stosunku pracy. Posłużenie się pojęciem wynagrodzenia we wskazanym wyżej przepisie wyłącznie za udział w posiedzeniach stanowi w istocie swego rodzaju „ekwiwalent za wykonaną pracę członka kolegium, nie zaś świadczenie [pracy – przyp. J.J.Z.] z tytułu pełnionej funkcji”²⁵. Członkowie etatowi kolegium podlegają ograniczeniom wynikającym z u.s.k.o., ograniczeniom wprowadzonym dla funkcjonariuszy publicznych oraz przepisom ustawy antykorupcyjnej. Mimo że status publiczny etatowych i pozaetatowych członków kolegium jest taki sam, to występują różnice w zakresie objęcia ich przepisami antykorupcyjnymi. Już w samej u.s.k.o. część regulacji antykorupcyjnych nie dotyczy członków pozaetatowych. Członkowie ci nie są również objęci regulacjami ustawy antykorupcyjnej. Jak się wydaje, wynika to wyłącznie z tego, że nie wykonują oni swoich funkcji na podstawie stosunku pracy.

²² Zakres pojęcia ‘służba publiczna’ jest szersze niż ‘służba cywilna’, choć nie mieszczą się w nim podmioty prywatne wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. P. Tuleja, *Komentarz do art. 60*, [w:] P. Czarny, M. Floreczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, op. cit. To ostateczne stwierdzenie odnosi się do regulacji ustawowej.

²³ Tak: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, op. cit.

²⁴ Por. K. Sikora, *Komentarz do art. 7*, [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, 2012, Lex.

²⁵ Zob. A. Ostrowska, *Komentarz do art. 16*, [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, op. cit.; J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), op. cit.

Zakres regulacji antykorupcyjnych w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych

Jak wcześniej wspomniano, u.s.k.o. zawiera przepisy antykorupcyjne obejmujące członków etatowych i pozaetatowych (art. 9 ust. 1)²⁶. Zgodnie z nimi członkostwa w kolegium nie można łączyć z: 1) mandatem posła lub senatora, 2) mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, 3) zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim²⁷, 4) członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej²⁸. Wyłącznie do etatowych członków kolegium odnosi się zakaz łączenia z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej. Dodatkowo, zgodnie z art. 7 ust. 8 u.s.k.o., prezes kolegium oraz etatowi członkowie kolegium nie mogą należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej. Jednak oba te ograniczenia nie dotyczą pozaetatowych członków s.k.o.

Poszukując uzasadnienia takiego zróżnicowania w zakresie wprowadzanych ograniczeń, można znaleźć poglądy dotyczące charakteru członkostwa etatowego. Autorzy podnoszą, „że w odniesieniu do wskazanych pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie bezwzględnego zakazu, ograniczając go jednak do ściśle w ustawie określonych rodzajów dodatkowego zatrudnienia (zajmowanych stanowisk). Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o wyeliminowanie pewnych zagrożeń dla obiektywizmu i bezstronności, które powinny cechować osoby orzekające

²⁶ Źródła ograniczeń łączenia stanowisk nie wynikają wyłącznie z u.s.k.o., ale także z przepisów szczególnych. Przykładowo, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, członkostwa w radzie uczelni nie można łączyć m.in. z zatrudnieniem w administracji publicznej. W zakresie tego pojęcia mieści się również członkostwo etatowe i pozaetatowe w kolegium.

²⁷ Zakaz zatrudnienia członka kolegium w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, będącym odrębnym pracodawcą, jest dość prosty, jednak obejmuje wyłącznie konkretne jednostki samorządowe. Nie obejmuje zatem ono zatrudnienia danej osoby u innego pracodawcy (w tym pracodawcy samorządowego), np. w jednostkach budżetowych czy samorządowych zakładach budżetowych lub samorządowych osobach prawnych (szkoły, straży gminnej, spółce komunalnej, samorządowej instytucji kultury). Zakaz nie obejmuje także jednostek administracji rządowej. Tak też: K. Sikora, *Komentarz do art. 9*, [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, op. cit.

²⁸ Członkowie etatowi dodatkowo objęci są zakazem łączenia członkostwa w kolegium z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej. Członkowie etatowi nie są objęci zakazem zatrudnienia na stanowisku aplikanta sądowego i prokuratorskiego, jednakże w takim przypadku aplikant sądowy powinien uzyskać zgodę prezesa sądu okręgowego, aplikant prokuratorski zaś – prokuratora okręgowego. Tak też: K. Bandarzewski, *Ograniczenia w prowadzeniu działalności przez etatowego i pozaetatowego członka samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2003, nr 28, s. 35.

w składach kolegium, sprawujących kontrolę instancyjną nad jednostkami samorządu terytorialnego”²⁹. W doktrynie wskazuje, że wprowadzone zakazy są dość szerokie, a takie ujęcie zasady *incompatibilitas* ma gwarantować niezależność, samodzielność, bezstronność i niepodleganie członków kolegium przy wykonywaniu podstawowej orzeczniczej funkcji jakimkolwiek wpływom zewnętrznym³⁰. Istnienie zakazów wprowadzonych przez ustawodawcę uzasadniane jest potrzebą zapewnienia obiektywizmu i bezstronności w wypełnianiu przez kolegium funkcji orzeczniczych³¹. Zakazy mają także uniemożliwić koncentrację funkcji publicznych w ręku jednej osoby, która miałaby trudności z należyтым wypełnianiem licznych obowiązków³². Jako argument za takimi ograniczeniami wskazuje się również brak zakazów łączenia funkcji i stanowisk; mógłby stwarzać konieczność częstego wyłączenia członków kolegium od udziału w rozstrzygnięciu danej sprawy z racji zarzutów o brak obiektywizmu³³. Wszystkie te argumenty są jak najbardziej słuszne, zarówno w odniesieniu do członków etatowych, jak i pozaetatowych. Jednak wykonanie tak założonego celu wydaje się dalekie od jego spełnienia w odniesieniu do członków pozaetatowych. W odniesieniu do nich przepisy antykorupcyjne zawarte w u.s.k.o. nie obejmują zakazów wskazanych w art. 9 ust. 2 tej ustawy. Tym samym pozaetatowy członek mógłby być zatrudniony, nawet na potrzeby teoretycznych rozważań, na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora czy w tym samym województwie w administracji państwowej. Trudno poszukiwać uzasadnienia takiego rozwiązania w odniesieniu do zakreślonego wyżej celu. Wykonując takie same funkcje w sferze publicznej, osoby te powinny podlegać tym samym ograniczeniom. Zapewne zastosowanie tych samych rozwiązań byłoby uzasadnione objęciem tych samych pól potencjalnego konfliktu interesów jako działaniu czysto prewencyjnemu. Temu samemu służyłoby objęcie członków etatowych i pozaetatowych zakazami wynikającymi z ustawy antykorupcyjnej.

²⁹ J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, *Ograniczenia i zakazy dotyczące etatowych członków kolegium*, [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), op. cit.

³⁰ K. Sikora, *Komentarz do art. 9...*

³¹ D. Dudek, *Konstytucyjne uwarunkowania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] P. Smoleń, W. Taras (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce (konferencja rocznicowa SKO w Lublinie)*, Lublin 2010, s. 47.

³² T. Brzezicki, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Status prawny członka samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 535.

³³ K. Sikora, *Komentarz do art. 9...*

Różnice w regulacjach antykorupcyjnych w stosunku do etatowych i pozaetatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych

Jak wcześniej wskazano, jedna z głównych różnic między regulacjami dotyczącymi etatowych i pozaetatowych członków kolegiów polega na braku objęcia tych ostatnich przepisami ustawy antykorupcyjnej. W tym zakresie nie muszą oni przestrzegać zakazów wskazanych w jej art. 4. Mogą zatem łączyć funkcje z wymienionymi tam stanowiskami chociażby członków rad nadzorczych, prowadzić działalność gospodarczą czy być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w takiej działalności i w końcu mogą posiadać udziały i akcje w spółkach. Jak się wydaje, pozaetatowymi członkami kolegium mogą być adwokaci czy radcowie prawni. Zgodnie z art. 4b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. adwokat nie może wykonywać zawodu m.in. w przypadku, gdy pozostaje w stosunku pracy³⁴. Nie może on zatem być etatowym członkiem kolegium, bowiem łączyłby go z danym kolegium stosunek pracy. Można wyobrazić sobie natomiast sytuację, gdy adwokat jest pozaetatowym członkiem kolegium. Adwokat nie naruszałby zakazu wynikającego z art. 4b ust. 1 pkt 1 Prawa o adwokaturze³⁵. Z kolei radca prawny mógłby być zarówno członkiem etatowym, jak i nietatowym, przy czym w tym ostatnim przypadku mógłby on dalej wykonywać zawód w ramach działalności zawodowej³⁶. W obu sytuacjach o ewentualnych kwestiach związanych konfliktami interesów można rozstrzygać na tle kodeksów etyki adwokatów lub radców prawnych i zasadach odpowiedzialności, ale przede wszystkim na tle odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego w świetle przepisów u.s.k.p. Przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków kolegiów mają nade wszystko zastosowanie do sytuacji, które wystąpiły i to jedynie w zakresie uregulowanym w u.s.k.o. Przepisy antykorupcyjne mają rolę prewencyjną (wyprzedzającą). Wprowadzone w nich rozwiązania dotyczące zakazów łączenia stanowisk i w tym zakresie są precyzyjne.

Rozwiązań dotyczących przeciwdziałania konfliktom interesów w przypadku rozpoznawania spraw przez członków kolegiów można upatrywać w przepisach dotyczących postępowania przed s.k.o. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy art. 24 K.p.a. i art. 130 O.p. Przepisy te stanowią proceduralne zabezpieczenie przed stronniczością członków realizujących funkcje orzecz-

³⁴ Zakaz przewidziany w art. 4b ust. 1 pkt 1 Prawa o adwokaturze nie dotyczy pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych.

³⁵ Na marginesie można wskazać, że adwokat może wykonywać swój zawód w kancelarii adwokackiej, w zespole adwokackim oraz w spółce: cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo akcyjnej – na zasadach wynikających z art. 4a Prawa o adwokaturze.

³⁶ Na marginesie można wskazać, że radca prawny może wykonywać swój zawód w ramach stosunku pracy, umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz spółce: cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo akcyjnej – na zasadach wynikających z art. 8 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.).

nicze. Przepisy te pozwalają uniknąć sytuacji konfliktu ról oraz interesów³⁷ i stanowią gwarancję bezstronności orzekania.³⁸ Ich stosowanie będzie dotyczyło sytuacji zaistniały w toku postępowania i przed rozpoznaniem danej sprawy, kiedy wystąpią wskazane w nich przesłanki. Przepisy te dotyczą więc momentu, gdy konflikt interesów czy konflikt ról został ujawniony. Odmiennie niż w przepisach antykorupcyjnych dotyczące *incompatibilitas* wyraźnie uregulowana jest kwestia ich stosowania. Pierwsze z nich zapewniają wyłączenia członka kolegium z orzekania w danej sprawie, czyli sytuacji, która już wystąpiła. Przepisy antykorupcyjne, poprzez wprowadzany zakaz łączenia stanowisk, wprowadzają prewencyjną ochronę przed wystąpieniem konfliktu interesów. Dlatego też trudno jest porównywać cel wprowadzenia tych dwóch kategorii. Można zgodzić się, że w swoim założeniu mają zmierzać do ograniczenia powstawania konfliktów, jednak moment i zakres ich stosowania jest inny. Można raczej powiedzieć, że te dwie regulacje dopełniają się i dopiero łącznie zapewniają cel ustawodawcy, jakim jest przeciwdziałanie powstawaniu konfliktów interesów nie tylko na płaszczyźnie procedur orzeczniczych, ale również w kwestiach zakazów łączenia stanowisk. Dopełnieniem regulacji dotyczących konfliktu interesu są przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej członków kolegiów³⁹. W przypadku gdyby członek organu naruszył art. 24 k.p.a. czy 130 o.p. i nie został wyłączony, to oprócz skutków procesowych dla danego postępowania administracyjnego można byłoby poszukiwać odpowiedzialności dyscyplinarnej członka kolegium za brak ujawnienia przesłanek jego wyłączenia. Jednak i w tym przypadku mamy działanie nie prewencyjne, ale *post factum*. W takim kontekście postępowanie dyscyplinarne mogłoby być elementem szerszego zamierzenia ustawodawcy w przeciwdziałaniu następstwom wystąpienia konfliktu interesu i braku jego ujawnienia przez członka kolegium⁴⁰.

Odpowiedzialność dyscyplinarna członków samorządowych kolegiów odwoławczych jako mechanizm przeciwdziałania konfliktowi interesów

Warto wskazać, że odpowiedzialność dyscyplinarna obejmuje zarówno członków etatowych, jak i pozaetatowych kolegium. Przy czym regulacja zakresu tej odpowiedzialności w stosunku do tych dwóch kategorii orzeczników

³⁷ D.R. Kijowski, *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 32 i nast.

³⁸ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 136 i nast.

³⁹ Poza zakresem niniejszego opracowania pozostaje kwestia ewentualnego stosowania przepisów karnych.

⁴⁰ Szerzej o postępowaniu dyscyplinarnym członków s.k.o. zob. w punkcie 4 niniejszego opracowania.

jest różna, bowiem i różnie zostały ukształtowane zakazy obejmujące członków etatowych i pozaetatowych. Ustawodawca nie uregulował bowiem (jak w przepisach ustawy antykorupcyjnej) sankcji za naruszenie zakazu łączenia stanowisk wynikającego z art. 9 u.s.k.o. przez członków etatowych (należy przypomnieć, że zakaz ten nie obejmuje członków pozaetatowych). Tym samym naruszenie tego zakazu może stanowić delikt objęty odpowiedzialnością dyscyplinarną⁴¹. Jednak art. 16b u.s.k.o. zawiera katalog kar dyscyplinarnych. Ich zastosowanie jest uzależnione od rodzaju zawinienia, które miało miejsce po stronie członka kolegium, a także przebiegu postępowania dyscyplinarnego w danej sprawie⁴². Jeżeli zatem przyjmiemy, że naruszenie przez etatowego członka kolegium zakazu wskazanego w art. 9 u.s.k.o. stanowi delikt dyscyplinarny, to nie musi być za nią orzeczona kara dyscyplinarna.

W świetle powyższych rozważań można zadać pytanie o skuteczności odpowiedzialności dyscyplinarnej jako środka prewencyjnego, w tym nie tylko dla członków etatowych, ale przede wszystkim członków pozaetatowych⁴³. W jej ramach członek pozaetatowy podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z postępowaniem uchybiającym jego obowiązkom lub godności zawodowej. Utrudnieniem oceny zaistnienia przewinienia dyscyplinarnego członków kolegiów jest brak sformalizowanych zasad etyki zawartych w jednym zbiorze norm przeznaczonych dla tej grupy zawodowej. Zachowania te należy oceniać przez pryzmat ustawowych wymagań stawianych osobom zajmującym stanowisko czy wykonującym funkcje⁴⁴. Obowiązki członka kolegium można

⁴¹ Choć naruszenie zakazów wynikających z ustawy antykorupcyjnej stanowi podstawę do odwołania etatowego członka kolegium. Uregulowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej wyklucza jednocześnie stosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych do naruszenia zakazów łączenia stanowisk, chociażby art. 30 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w zw. z art. 16 ust. 2 u.s.k.o. Można próbować przyjąć również odmienne stanowisko, że naruszenie zakazów jest objęte treścią przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Jest to jednak wątpliwe w świetle wskazania, że odpowiedzialnością dyscyplinarną w świetle art. 16a u.s.k.o. jest objęte naruszenie obowiązków pracowników, a takim obowiązkiem jest zakaz łączenia stanowisk. Przyjęcie stosowania do łączenia stanowisk, sankcji przewidzianych do pracowników samorządowych za naruszenie zakazu wskazanego w art. 9 u.s.k.o. byłoby dobrym rozwiązaniem, jednak wymagałoby doprecyzowania właściwych przepisów u.s.k.o.

⁴² K. Sikora, *Komentarz do art. 16(b)*, [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, op. cit.

⁴³ Ibidem; J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), op. cit. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku SA w Białymstoku z 11 czerwca 2018 r., sygn. akt III APo 4/18, „odpowiedzialność dyscyplinarna charakteryzuje się tym, że nie typizuje się czynów za które pracownik ponosi odpowiedzialność. Mnogość zdarzeń, które mogą wchodzić w grę, różnorodność podstaw określających wzór postępowania powoduje, że w odróżnieniu od odpowiedzialności karnej, nie istnieje w prawie dyscyplinarnym wyraźny katalog przewinień dyscyplinarnych. Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej z reguły są czyny godzące w dobro danej służby czy też godność wykonywanego zawodu. Odpowiedzialność dyscyplinarna spełnia m.in. funkcję przymuszania pracownika do należytego wykonywania swych obowiązków czy, szerzej, do należytego wykonywania zawodu”.

⁴⁴ Tak: D. Kaczorkiewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków samorządowych kolegiów odwoławczych (wybrane zagadnienia)*, „Causus” 2013, nr 3, s. 36–40.

ustalić na podstawie przepisów obowiązującego prawa; sprowadzają się one przede wszystkim do pełnienia funkcji orzeczniczej oraz przestrzegania związanych z funkcjonowaniem kolegium przepisów prawa⁴⁵. Natomiast pojęcie godności zawodowej, mimo że posłużył się nim ustawodawca, nie zostało wyjaśnione, brak również w tym zakresie jakichkolwiek wskazówek interpretacyjnych⁴⁶. W orzecznictwie i doktrynie pojęcie to eksplikuje się w nawiązaniu do wykładni językowej, odnosząc się do literatury w zakresie pojęcia „godnego zachowania w sprawach zawodowych i codziennych, tak jak tego wymaga kultura społeczna i dobry zwyczaj. Natomiast takie ujęcie nie musi być tożsame z pojęciem ‘godności zawodowej’ rozumianej jako wysoki standard postępowania, którego uchybienie naraża na odpowiedzialność dyscyplinarną”⁴⁷. Można zgodzić się z wyrażonymi w doktrynie zapatrywaniami, że „(...) pojęcie ‘godności zawodowej’ członka samorządowego kolegium odwoławczego służy do wyznaczania pewnej relacji, w jakiej pozostaje członek kolegium. Bardziej chodzi nawet o jakość tej relacji. Ponieważ w art. 16a u.s.k.o. rozdzielono wyraźnie sferę obowiązków członka kolegium od kwestii godności zawodowej, owej relacji należy poszukiwać poza sferą obowiązków. Chodzi o obowiązki wobec samego kolegium jako instytucji państwowej i zarazem organu administracji publicznej oraz o obowiązki względem innych członków kolegium i pozostałych pracowników. (...) Godność zawodowa członka kolegium wyznacza jego standard postępowania w relacjach społecznych, a zatem kryterium oceny zachowań z zewnątrz – wobec członków społeczności. (...) Wyznacza normatywny wzorzec odpowiadający oczekiwaniom społecznym, zakorzenionym w utrwalonych normach obyczajowych i etycznych. Godność zawodowa związana jest ściśle z wizerunkiem członka kolegium jako osoby bezstronnej i strzegącej praworządności”⁴⁸. Wśród takich zachowań wskazuje się nie tylko kwestię sposobu komunikacji z innymi członkami kolegium czy nieobyczajnego zachowania, ale również nakaz unikania działań ekonomicznych lub finansowych, które mogą być odebrane jako wykorzystywanie własnej pozycji i zarazem przekroczenie zasad szeroko ujętego porządku prawnego⁴⁹. Użyte przez ustawodawcę pojęcie godności zawodowej, jako szerszej zakresowo niż obowiązki pracownicze, ma związek z objęciem zasadami odpowiedzialności dyscyplinarnej również pozaetatowych członków kolegium. W tym zakresie odpowiedzialność członków etatowych jest szersza, obejmuje bowiem również dyscyplinę pracy: przestrzeganie czasu pracy, usprawiedliwianie nieobecności itd. Natomiast kwestie związane z organizacją pracy orzeczniczej mogą stanowić podstawę odpowiedzialności zarówno etatowych, jak i nietatowych

⁴⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*

⁴⁶ K. Świdorski, *Uwagi o godności zawodowej...*, s. 137–138.

⁴⁷ Ibidem, s. 139

⁴⁸ Ibidem, s. 147–148.

⁴⁹ Ibidem, s. 149.

członków kolegium⁵⁰. Jako przykład można wskazać brak uczestnictwa bez usprawiedliwienia w wyznaczonym posiedzeniu czy przewlekłość w rozpatrywaniu spraw⁵¹. Poza wskazanymi przypadkami w zakresie dotyczącym wspólnych podstaw odpowiedzialności członków etatowych i pozaetatowych ustawodawca nie różnicuje zasad ich odpowiedzialności⁵².

Należy jednak odnotować, że ustawodawca przewidział również przesłanki negatywne wszczęcia takiego postępowania, a więc takie, których wystąpienie uniemożliwia jego uruchomienie. Bowiem w myśl art. 16e ust. 1 u.s.k.o. postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie czterech miesięcy od dnia powzięcia przez właściwy organ wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego nałożenie kary i po upływie 3 lat od dnia popełnienia tego czynu. Jeżeli czyn stanowi przestępstwo, okres ten nie może być krótszy od okresu przedawnienia ścigania tego przestępstwa. Co za tym idzie, określony przez ustawodawcę upływ czasu powoduje, że nie ma podstaw do wszczęcia wobec członka kolegium postępowania dyscyplinarnego. Zatem może wystąpić sytuacja, która mogłaby stanowić naruszenie przepisów antykorupcyjnych, ale nie będzie podlegała odpowiedzialności w związku z upływem okresów wskazanych wyżej. Kary za przewinienia dyscyplinarne są zróżnicowane, a najcięższą z nich jest usunięcie z kolegium. W przypadku stosowania kar o mniejszej dolegliwości, nawet przy naruszeniu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, osoba dalej będzie członkiem kolegium i wykonywać funkcje orzecznicze. Uwagi poczynione w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej są o tyle istotne, że w doktrynie sygnalizuje się, że ustawodawca, wprowadzając zakazy łączenia stanowisk w u.s.k.o., nie przewidział sankcji za ich naruszenie. Zatem ewentualna odpowiedzialność członków etatowych i pozaetatowych w przypadku naruszenia zakazów może być orzeczona wyłącznie w postępowaniu dyscyplinarnym⁵³. Przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej obejmują przypadki, gdy doszło do deliktu. Zatem ich celem jest przede wszystkim zastosowanie sankcji za naruszenie przepisów. Z tego punktu widzenia ich funkcja prewencyjna jest mniejsza niż przepisów ustawy antykorupcyjnej.

Podsumowanie

Dokonana w niniejszym opracowaniu analiza przepisów dotyczących przyjętych rozwiązań przeciwdziałania konfliktowi interesów pokazuje, że

⁵⁰ Por. wyrok SA w Białymstoku z 11 czerwca 2018 r., sygn. akt III APo 4/18.

⁵¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 824/14, CBOSA.

⁵² J. Wyporska-Frankiewicz, M. Nowak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*

⁵³ M. Frączkiewicz, M. Terlikowska, *Komentarz do art. 9*, [w:] M. Frączkiewicz, M. Terlikowska, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, 2019, Legalis.

w odniesieniu do członków kolegiów ustawodawca skorzystał z różnych rozwiązań. Pierwszą kategorię stanowią przepisy kształtujące zakazy łączenia stanowisk, których naruszenie skutkuje odwołaniem członka kolegium z pełnionej funkcji – są to przepisy ustawy antykorupcyjnej. Przepisy należące do tej kategorii pełnią funkcję prewencyjną, uniemożliwiając powstanie chociażby teoretycznej sytuacji konfliktu. Druga kategoria przepisów obejmuje przepisy kształtujące zakaz łączenia stanowisk, których skutkiem jest naruszenie obowiązków członka kolegium podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej. W tym przypadku ustawodawca sankcjonuje skutki naruszenia przepisów, które nastąpiło, przy czym uzależnia zastosowaną sankcję od oceny całokształtu okoliczności naruszenia oraz orzeczonej sankcji, którą nie musi być usunięcie ze składu kolegium. Trzecią kategorię przepisów stanowią przepisy proceduralne dotyczące wyłączenia od orzekania w związku z konfliktem interesów. W końcu czwartą kategorią przepisów stanowią te regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej członków s.k.o., które nie są objęte kategorią drugą. Dwie ostatnie kategorie dotyczą zdarzeń, które w rzeczywistości wystąpiły. Niemniej do pozaetatowych członków kolegiów znajdują zastosowanie wyłącznie przepisy objęte kategorią trzecią i czwartą.

Celem wprowadzania przepisów antykorupcyjnych⁵⁴ jest przeciwdziałanie sytuacjom, które stwarzają pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego czy pełnienia funkcji publicznej. Nadużycie takie polega na możliwości przedkładania interesu prywatnego nad interes publiczny przez osoby, które reprezentują instytucję publiczną lub z którą wiąże go określone relacje⁵⁵.

⁵⁴ W Polsce pojęcie korupcji posiada swoją normatywną definicję zawartą w art. 1 ust. 3a ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ustawodawca nie stworzył legalnej definicji przepisów antykorupcyjnych, chociaż zwrot ten jest powszechnie używany. Por. A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. I, Warszawa 2012, s. 59–60.

⁵⁵ Podobne stanowisko co do *ratio legis* wprowadzenia przepisów antykorupcyjnych zostało zaprezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: 1) zgodnie z uchwałą TK z 13 kwietnia 1994 r., sygn. akt W 2/94, elem tych rozwiązań jest „wyeliminowanie sytuacji i uwikłań mogących nie tylko stawiać pod znakiem zapytania osobistą bezstronność czy uczciwość osób publicznych, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa i osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. (...) *Ratio legis* zakazu ustanowionego w art. 4 jest przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację tzw. konfliktu interesów (...); 2) czy w orzeczeniu TK z 11 stycznia 1995 r., sygn. akt W 17/94, zgodnie z którym „związek stanowiska z władzą rodzi szczególne wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie pozostaje to bez związku z większymi możliwościami tych osób do zyskiwania różnego rodzaju przywilejów. (...) Wynika też z tego szczególna łatwość pojawiania się konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę popadają ze sobą w kolizję”. Szerzej zob. A. Wierzbica, *Komentarz do art. 4*, [w:] A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017; S. Koroluk, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2003 r., I PK 107/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze –Przegląd

W przypadku łączenia tego typu aktywności z pracą lub wykonywaniem innych czynności w spółkach lub na rzecz innych podmiotów może powodować powstanie konfliktu interesów. Z reguły odnosi się do materialnego zainteresowania wynikami gospodarczymi prowadzonej działalności indywidualnej lub wspólnie z innymi osobami. Może to też wiązać się z pośrednimi korzyściami dla funkcjonariusza⁵⁶. Przepisy antykorupcyjne powinny być interpretowane w sposób zawężający i zgodnie z regułami wykładni gramatycznej. Jeżeli te uwarunkowania przeniesiemy na grunt przepisów u.s.k.o., to można wskazać, że powyższe uwarunkowania zostały, co do zasady, spełnione w odniesieniu do etatowych członków s.k.o. W stosunku do tych członków zostały zachowane szerokie gwarancje zachowania bezstronności i unikania powstawania konfliktów interesów, w odniesieniu w zasadzie do każdej możliwości ich zidentyfikowania oraz z zachowaniem proporcjonalności stosowanych sankcji. Mimo że z punktu widzenia ogólnej sytuacji funkcjonariusza publicznego etatowi i pozaetatowi członkowie kolegium posiadają takie same uprawnienia orzecznicze, to zakres przeciwdziałania powstawaniu konfliktu interesów w odniesieniu do pozaetatowych członków kolegiów jest zdecydowanie mniejszy. Po pierwsze, nie są oni objęci rozwiązaniami ustawy antykorupcyjnej, a zatem ustawodawca nie wyeliminował względem nich większości potencjalnych pól konfliktu interesów. Po drugie, stosowanie zasad odpowiedzialności względem pozaetatowych członków s.k.o. nie stanowi skutecznego narzędzia eliminacji potencjalnych pól konfliktu interesów. Celem tych przepisów jest wprowadzenie odpowiedzialności za zdarzenia, które wystąpiły a niektóre potencjalnie mogłyby wystąpić. Te ostatnie kwestie regulują przepisy ustawy antykorupcyjnej. Po trzecie, obowiązujące reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej członków etatowych i pozaetatowych dotyczą również przypadków, gdy ewentualny konflikt interesów wystąpił w związku z naruszeniem obowiązków orzeczniczych. Po czwarte, przepisy proceduralne uregulowane w k.p.a. czy o.p. zapewniają jedynie wyłączenie od orzekania, gdy konflikt taki wystąpił. Tym samym w odniesieniu do członków pozaetatowych regulacje dotyczą sytuacji, gdy faktycznie zaistniał konflikt interesów oraz kiedy przepisy prawa zostały naruszone.

Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 17; A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących przepisów...*, s. 61. W przypadku łączenia stanowisk publicznych z funkcjami w organach spółek wskazuje się, że ograniczenie łączenia stanowisk jest konieczne. Por. K. Małyś-Sulińska, G. Suliński, *Udział osób pełniących funkcje publiczne w spółkach prawa handlowego oraz ich organach*, [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 291–297.

⁵⁶ W świetle przepisów ustawy antykorupcyjnej konsekwencją naruszenia zakazów może być m.in. wygaśnięcie mandatu lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia, tj. rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Szerzej w zakresie skutków prawnych naruszenia zakazów, o których mowa w art. 4 u.o.p.d.g., zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniach prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, 2009, Lex; J.J. Zięty, *Przestanki odwołania członka zarządu spółki gminnej*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 1, s. 191–199.

Oceniając ten stan rzeczy, należy konkludować, że brak jest racjonalnego uzasadnienia do wprowadzenia odmiennych reguł antykorupcyjnych w stosunku do członków etatowych, jak i pozaetatowych. Taką podstawą nie powinna być różnica w podstawie sprawowania funkcji publicznej, tj. zatrudnienie pracownicze w s.k.o. lub jego brak. Ograniczenia powinny obejmować osoby pełniące funkcje z uwagi na zakres przysługujących im uprawnień orzeczniczych. W konsekwencji członkowie pozaetatowi powinni być objęci przepisami ustawy antykorupcyjnej. Warto wskazać, że znane są w ustawodawstwie przykłady objęcia przepisami tej ustawy osób pełniących funkcje, które z organem łączy stosunek organizacyjnoprawny. Najlepszym przykładem jest objęcie podmiotowym zakresem regulacji ustawy antykorupcyjnej członków zarządów powiatu, bez względu na to, czy są oni zatrudnieni w starostwie powiatowym, czy pełnią funkcję jako nieetatowi (honorowi) członkowie zarządu powiatu (art. 2 pkt 6a ustawy antykorupcyjnej)⁵⁷.

Mając na względzie powyższe uwagi, w ocenie autora niniejszego artykułu istnieje uzasadniona potrzeba zrównania statusu członków etatowych i pozaetatowych w zakresie regulacji antykorupcyjnych, chociażby poprzez objęcie regulacją antykorupcyjną członków pozaetatowych.

Wykaz literatury

- Bandarzewski K., *Ograniczenia w prowadzeniu działalności przez etatowego i pozaetatowego członka samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2003, nr 28.
- Bąkiewicz M., *Samorządowe kolegia odwoławcze. Ewolucja, stan obecny i perspektywy instytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9.
- Brzeziński T., Jędrzejewski T., Rączka P., *Status prawny członka samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11.
- Chróścielewski W., *Samorządowe kolegia odwoławcze – dwudziestolecie funkcjonowania a nieuchronna potrzeba zmiany*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Wyd. Promo, Kraków 2011.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex.

⁵⁷ Interpelacja nr 7369 do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie interpretacji art. 2 ust. 6a w kontekście art. 4 ust. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym nieetatowego członka zarządu powiatu z dnia 28 lutego 2007 r. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 7369 w sprawie interpretacji art. 2 ust. 6a w kontekście art. 4 ust. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym nieetatowego członka zarządu powiatu z dnia 19 kwietnia 2007 r.

- Dobkowski J., *Zasady naboru do służby publicznej*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Student i absolwent kierunku administracja na rynku pracy*, Kujawsko-Pomorska Wyższa Szkoła w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2011.
- Dolnicki B., *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Dolnicki B., *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Wyd. Promo, Kraków 2011.
- Dudek D., *Konstytucyjne uwarunkowania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] P. Smoleń, W. Taras (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce (konferencja rocznicowa SKO w Lublinie)*, Verba, Lublin 2010.
- Frączkiewicz M., Terlikowska M., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.
- Goleniowska-Gałgan J., *Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2010, nr 2.
- Jabłoński M., *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Kaczorkiewicz D., *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków samorządowych kolegiów odwoławczych (wybrane zagadnienia)*, „Casus” 2013, nr 3.
- Kijowski D., *Kolegia odwoławcze – zarys nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10.
- Kijowski D.R., *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4.
- Kmieciak Z., *Przyszłość instytucji niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Koroluk S., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2003 r., I PK 107/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze –Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3.
- Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Korzeniowska-Polak A., *Zgromadzenie ogólne a prezes samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kotulski M., *Samorządowe kolegia odwoławcze (wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6.
- Małyś-Sulińska K., Suliński G., *Udział osób pełniących funkcje publiczne w spółkach prawa handlowego oraz ich organach*, [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Martysz Cz., *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Ostrowska A., Sikora K., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, 2012, Lex.
- Pijewski M., *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2012, nr 1.

- Politowicz K.A., *Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych jako specyficzny organ samorządu zawodowego członków SKO*, „Causus” 2006, nr 1.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniach prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, 2009, Lex.
- Sarnecki P., *Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle Konstytucji RP*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Wyd. Promo, Kraków 2011.
- Sawuła R., *Pozycja prawna prezesa samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Sawuła R., *Idea samorządowego kolegium odwoławczego – oczekiwania i zagrożenia*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Wyd. Promo, Kraków 2011.
- Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.
- Wierzbica A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Wierzbica A., *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. I, CBA, Warszawa 2012.
- Witkowski Z., *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Wroniecki P.M., *Status prawnofinansowy samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Causus” 2015, nr 1.
- Wyporska-Frankiewicz J., Nowak M., *Skład samorządowego kolegium odwoławczego*, [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), *Pragmatyki pracownicze*, seria: System Prawa Pracy, t. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Wyporska-Frankiewicz J., Nowak M., *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] K. W. Baran, Z. Góral (red.), *Pragmatyki pracownicze*, seria: System Prawa Pracy, t. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Zięty J.J., *Przesłanki odwołania członka zarządu spółki gminnej*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 1.

Summary

Anti-corruption laws on non-permanent staff in the Local Government Boards of Appeal

Keywords: local government, anti-corruption, local government appeal board, disciplinary liability.

The subject of the article is the analysis of anti-corruption solutions for college members. Both permanent and non-permanent staff college members are public officials. The former has an employment relationship with the college,

the latter a legal and organizational relationship that is not an employment relationship. However, in terms of anti-corruption solutions, the legislator differentiated the status of college members. permanent members are liable not only under the provisions of the Act on Local Government Appeal Colleges but also under the provisions of the Anti-Corruption Act. In the author's opinion, this distinction should be changed, and broader anti-corruption rules should apply to non-permanent members of the local government appeals board.

