

Br. 152.7.2019

Białystok, dnia 3.09.2019 r.

Sekretarz Miasta Bielsk Podlaski

Opinia prawna
w przedmiocie petycji dot. wdrożenia Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) dalej jako: „u.s.g.”;
- ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) dalej jako „u.p.”.

Stan faktyczny:

Sekretarz Miasta Bielsk Podlaski pismem z dnia 2 stycznia 2019 r. (znak Br.152.7.2019) zwróciła się o zajęcie stanowiska w sprawie petycji, która wpłynęła na skrzynkę poczty elektronicznej Burmistrza Miasta, w przedmiocie wdrożenia Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów w zaproponowany przez wnoszącego sposób. Petycja została złożona za pomocą środków komunikacji elektronicznej, bez podpisu elektronicznego. Z treści petycji wynika, że nie zawiera ona ścisłego oznaczenia adresata, skierowana jest „Do Rad Gmin położonych w Powiecie Bielskim”.

W związku z powyższym, Sekretarz Miasta Bielsk Podlaski zwróciła się z następującym zapytaniem:

1. czy ww. petycja spełnia wymogi wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o petycjach w zakresie oznaczenia adresata petycji?
2. czy w świetle obowiązujących przepisów prawa istnieje obowiązek ustalania Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów w formie jakiegokolwiek aktu prawnego (uchwały) ?
3. czy uregulowania, o które wnioskuje podmiot wnoszący petycję mogą być zawarte w Statucie Miasta?

Stanowisko radcy prawnego:

1. Zdaniem opiniującego, ww. petycja obarczona jest brakiem formalnym o charakterze usuwalnym (brak oznaczenia lub niewłaściwe oznaczenie adresata). Wobec wnoszącego petycję należy zastosować procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach.
2. Przyjęcie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów przez jednostkę samorządową nie jest obligatoryjne w świetle przepisów powszechnie obowiązujących.
3. Zdaniem opiniującego, Polityka Zarządzania Konfliktem Interesów nie powinna być zawierana w treści Statutu Miasta.

Stan prawny:

1. Zgodnie z art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje m.in. petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Ustawa o petycjach nakazuje w pierwszej kolejności ustalenie, czy wniesione pismo jest petycją i czy organ, do którego ją wniesiono jest właściwy do załatwienia sprawy (art. 2 ust. 3 w związku art. 3 i art. 6 u.p.). Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego

działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Wniesione pismo należy zatem zakwalifikować jako petycję, bowiem zawiera ono żądanie pozostające w zakresie kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. - podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy).

W dalszej kolejności, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p., petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Art. 4 ust. 2 określa, iż petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Wskazane powyżej wymogi formalne petycji mają charakter obligatoryjny, niezależnie od formy złożenia petycji – pisemnie czy elektronicznie. Ponadto, petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów - przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję (art. 4 ust. 4 u.p.). Petycja wnoszona drogą elektroniczną powinna spełniać jeszcze jeden dodatkowy warunek formalny, tj. zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego oraz może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 4 ust. 5 u.p.).

W niniejszym stanie faktycznym, petycja nie spełnia wymogu z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.p., tj. nie zawiera prawidłowego oznaczenia adresata, wskazując na pewien zbiór podmiotów (rady gmin na terenie powiatu bielskiego). W związku z powyższym, zastosowanie znajduje art. 7 ust. 2 u.p., który stanowi, iż:

„Jeżeli petycja, nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.”

Organ, który faktycznie otrzymał petycję (Burmistrz Miasta) powinien wezwać wnoszącego petycję w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona. W przypadku, gdyby wnoszący petycję uzupełnił jej treść, wskazując jako adresata „Radę Miasta Bielsk Podlaski”, petycję należy przekazać wedle właściwości Radzie Miasta, zawiadamiając o tym wnoszącego (art. 6 ust. 1 u.p.).

2. Wedle wiedzy opiniującego, żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku przyjęcia lokalnej Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów. Wydaje się, iż ustawodawca przyjmuje za wystarczające postanowienia zawarte w szeregu ustaw, w tym – samorządowych ustaw ustrojowych, Kodeksu karnego, Kodeksu wyborczego. Urzędy administracji publicznej przeciwdziałają korupcji przez zapewnienie funkcjonowania w nich komórek kontroli wewnętrznej (kontrola instytucjonalna) oraz audytu wewnętrznego. Od 2010 r. w jednostkach sektora finansów publicznych funkcjonuje kontrola zarządcza - mechanizm zapewniający realizację celów i zadań tych jednostek w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

Na poziomie rządowym realizowana jest aktualnie polityka antykorupcyjna, przyjęta Uchwałą Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. 2018 poz.12), bazująca m.in. na strategiach antykorupcyjnych wypracowanych w Unii Europejskiej.

Wskazywane przez wnoszącego petycję zalecenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego mają charakter niewiążący, jedynie jako pewne rekomendacje, wskazówki dla organów samorządowych i samych radnych.

Wprowadzanie lokalnych polityk zarządzania konfliktem interesów stanowi na razie postulat, rodzaj dobrej praktyki w samorządzie (por. W. Borczyk, M. Wojcik, „Strategiczne podejście do przeciwdziałania korupcji w urzędzie (lokalne strategie antykorupcyjne)” [w:] „Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk” pod red. C. Trutkowskiego, wyd. Scholar 2006).

3. Przyjęcie lokalnej polityki zarządzania konfliktem interesów przez radę gminy jest dopuszczalne jako element polityki lokalnej, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (jako dokument strategiczny o niegospodarczym charakterze).

W ocenie opiniującego, program taki mógłby być przyjęty, ale nie w formie dodatkowych postanowień w Statucie Miasta, a w formie odrębnej uchwały rady miasta.

Po pierwsze, na taki tryb wskazuje ww. treść art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie gminy prawo do uchwalania programów rozwoju (nie odsyła do statutu).

Po drugie – i najważniejsze – statut miasta stanowi szczególny rodzaj uchwały o charakterze ustrojowym, regulujący organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ustawy o samorządzie gminnym), a także inne postanowienia przewidziane ustawowo. Statut ma charakter prawa miejscowego. Nie służy do realizacji polityki gminnej..

Po trzecie, zasadą powinno być bezwzględnie ograniczanie tekstu statutu do postanowień uzupełniających i rozwijających przepisy ustawy. Postanowienia statutu nie powinny np. powtarzać przepisów antykorupcyjnych rozsianych po szeregu ustaw.

RADCA PRAWNY
R.pr. Zuzanna Ponarad
Zuzanna Ponarad

