

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 2/2024

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE OBOWIĄZKU PUBLIKACJI OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM ORAZ PRZEDMIOTU TYCH OŚWIADCZEŃ (WYKAZ MANKAMENTÓW PRAWNYCH)

Anna Wierzbica, dr hab. prof. UŚ

Uwagi wprowadzające

Pomimo długiego okresu obowiązywania tzw. regulacji antykorupcyjnych w prawie samorządu terytorialnego ilość wciąż towarzyszących im błędów ustawodawczych wypacza antykorupcyjny wydźwięk tych norm, nadto w wielu przypadkach czyni ten instrument prawny całkowicie nieskutecznym. Zastrzeżenie to dotyczy m.in. publikacji oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej, terminów składania oświadczeń majątkowych, sankcji prawnych przypisanych do oświadczeń majątkowych oraz przedmiotu tych oświadczeń. Powyższe wyliczenie dowodzi, że normy prawne dotyczące oświadczeń majątkowych są wadliwe niemalże w każdym aspekcie. Poniżej zostaną zaprezentowane podstawowe wady omawianych przepisów w zakresie dotyczącym ich adresatów oraz podmiotów dokonujących analizy oświadczeń. Mnogość tych wad bezspornie przyczynia się do ograniczenia skuteczności regulacji prawnych dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych.

Jawność oświadczenia majątkowego

Jawność oświadczenia majątkowego stanowi pokłosie konstytucyjnie gwarantowanego obywatelom prawa do uzyskiwania informacji m.in. o osobach pełniących funkcje publiczne. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP[1] „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.” Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2022 r. „Wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby sprawujące funkcje publiczne ukierunkowane jest na przeciwdziałanie korupcji i kontrola ta dokonywana jest wewnątrz struktury danego organu. Natomiast dostęp do informacji publicznej jest wyrazem zapewnienia transparentności szeroko pojętego życia publicznego, w tym przypadku wydatkowania środków publicznych.”[2] Podstawowym sposobem upubliczniania treści oświadczenia majątkowego jest jego publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej.

[1] Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz.483

[2] Wyrok WSA w Krakowie z 11.01.2022 r., II SAB/Kr 237/21, LEX nr 3304721.

Daje to gwarancję kontroli społecznej w odniesieniu do podmiotów zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych.[3] Obowiązek publikowania oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy samorządowych wynika z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zob. art. 24i ust. 3),[4] ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (zob. art. 25d ust. 3)[5] oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (zob. art. 27d ust. d)[6]. Z regulacji tych wynika, że jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.[7] Powołane przepisy ustrojowych ustaw samorządowych całkowicie zmieniały zasady dotyczące jawności oświadczeń majątkowych. Są one bez wątpienia konsekwencją wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przed uchwaleniem komentowanych przepisów wiadomości zawarte w oświadczeniach majątkowych stanowiły tajemnicę służbową, a ich ujawnienie mogło nastąpić wyłącznie za zgodą samego zainteresowanego lub na podstawie decyzji przewodniczącego rady po zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej (art. 24h ustawy o samorządzie gminnym w poprzednim brzmieniu).[8]

Nie ulega wątpliwości to, że oświadczeniom majątkowym przysługuje przymiot informacji o sprawach publicznych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Za publikację oświadczeń majątkowych wszystkich funkcjonariuszy gminnych odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zastrzeżenie to dotyczy także oświadczenia majątkowego samego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i radnych, którzy składają oświadczenia na ręce przewodniczącego rady gminy. Prezentowany pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, gdzie wskazano, że „wojewoda jedynie przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), kopie złożonych mu oświadczeń majątkowych, natomiast za ich publikację na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) danej gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), co dotyczy również jego własnego oświadczenia oraz oświadczenia przewodniczącego rady gminy (miejskiej).”[9] Na zasadzie analogii, za publikację wszystkich oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy powiatowych (w tym własnego i radnych) odpowiada starosta powiatu. Na szczeblu samorządu województwa omawiany obowiązek publikacyjny spoczywa na marszałku województwa, który w Biuletynie Informacji Publicznej publikuje swoje oświadczenie majątkowe, a także oświadczenia radnych sejmiku i pozostałych funkcjonariuszy samorządowego województwa.

Podstawowym mankamentem analizowanych regulacji prawnych jest to, że nakazując publikację oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej nie określają one terminu, w jakim publikacja ta ma być dokonana. Na aspekt ten zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowym wskazując, że „przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają terminu, w jakim oświadczenia należy zamieścić w BIP.”[10] Taki brak ustawowy bezspornie osłabia obowiązek zamieszczania oświadczeń w Internecie, ponadto istotnie ograniczania transparentność szeroko pojętego życia publicznego, o którym mowa w orzecznictwie sądowym.

[3] A. Rzetecka-Gil [w:] *Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym*, LEX/el. 2015, art. 24(i).

[4] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 40 ze zm.

[5] tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 1526 ze zm.

[6] tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 2094 ze zm.

[7] tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 902

[8] Por. S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 24(i), Lex/el

[9] Postanowienie WSA w Olsztynie z 23.11.2018 r., II SAB/OI 86/18, LEX nr 2582754.

[10] Postanowienie WSA w Olsztynie z 23.11.2018 r., II SAB/OI 86/18, LEX nr 2582754

Pomimo braku ustawowo określonego terminu, w którym należy publikować oświadczenia majątkowe w Biuletynie Informacji Publicznej praktyka wykazuje, że są one publikowane oraz, że publikacja ta następuje na ogół w okresie mniej więcej trzech miesięcy licząc od dnia, w którym oświadczenia te stały się wymagalne. Powodem tego stanu rzeczy jest niewątpliwa transparentność większości wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów powiatów oraz marszałków województwa, którzy publikują oświadczenia majątkowe. Wydaje się jednak, że dodatkowym elementem mobilizującym do tej nieobwarowanej terminem publikacji jest przepis karny zamieszczony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”

Innym argumentem, który można uznać za swoistą zachętę do publikowania oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej, jest również to, że ich opublikowanie we wskazanym sposobie zwalnia z obowiązku udostępniania tych oświadczeń na wniosek podmiotu zainteresowanego. Jak bowiem uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 5 października 2023 r. „Adresat wniosku zwolniony jest z obowiązku udostępnienia informacji, jeżeli została ona ujawniona w BIP lub w portalu danych. W przypadku złożenia wniosku podmiot zobowiązany zawiadamia wnioskodawcę o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem żądanej informacji w BIP wraz z podaniem precyzyjnego adresu internetowego, pod którym się ona znajduje.”[11]

Jeśli oświadczenie majątkowe nie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, każdy może żądać jego niezwłocznego udostępnienia bez konieczności składania w tej sprawie pisemnego wniosku. Potwierdzeniem powyższego jest wyrok z dnia 4 października 2023 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w którym zostało stwierdzone, że wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym.[12] W doktrynie dodatkowo zwraca się uwagę na to, że położenie akcentu na „niezwłoczne” udostępnienie informacji poprzez wyraźne zawarcie takiej dyspozycji w przepisie [art. 10 ust. 2 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej] należy interpretować jako nakaz skrócenia okresu pomiędzy złożeniem żądania udostępnienia informacji publicznej a jej uzyskaniem do niezbędnego minimum. Tym samym informacja powinna być udostępniona bezpośrednio po złożeniu wniosku, „od ręki”. [13]

Niezależnie od tego wskazać należy, że podmiot występujący z wnioskiem o udostępnienie oświadczenia majątkowego, które nie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej ma prawo określić formę, w której oczekuje realizacji swojego wniosku. Jeśli natomiast publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej nastąpiła, wówczas podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, w tym oświadczenia majątkowego, nie ma obowiązku jego udostępnienia w formie i w sposób wskazany we wniosku, jeśli udostępnił ją już we wskazanych publikatorach. Stanowisko takie zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2023 r.[14]

[11] Wyrok WSA w Olsztynie z 5.10.2023 r., II SAB/OI 65/23, LEX nr 3617017.

[12] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.10.2023 r., II SAB/Go 79/23, LEX nr 3620946.

[13] D. Fleszer, *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady niezwłocznego udostępnienia informacji publicznych*, CASUS 2010, nr 4, s. 22-26.

[14] Wyrok NSA z 11.07.2023 r., III OSK 979/22, LEX nr 3591810₃

Prawo wglądu w oświadczenie majątkowe funkcjonariusza samorządowego ustawodawca zagwarantował każdemu, bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu prawnego bądź faktycznego w pozyskaniu wglądu w treść tego oświadczenia. Jawność, o której mowa w przepisach ustaw samorządowych oznacza zatem powszechną dostępność danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, tj. ich dostępność dla każdego.[15] Na aspekt ten zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim orzekając w wyroku z dnia 7 czerwca 2023 r., że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przyznają jednakowo szeroki dostęp do informacji dla wszystkich zainteresowanych.[16]

Oświadczenia majątkowe składa się na wzorcowych formularzach oświadczeń określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tj. odpowiednimi rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów.[17] Wzorcowy formularz oświadczenia majątkowego składa się z dwóch części: części A, która jest całkowicie objęta zasadą jawności oraz z części B, która jest wyłączona z zasady jawności. Część B, do której wgląd mają podmioty analizujące oświadczenie majątkowe zawiera jedynie informacje dotyczące miejsca zamieszkania osoby składającej oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości, których własność (współwłasność) została wykazana w oświadczeniu majątkowym (pkt II wzorcowego formularz oświadczenia). Zasadą jawności nie jest objęta kopia dołączanego do oświadczenia majątkowego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni, ani jego ewentualna korekta.

Przedmiot oświadczeń majątkowych

Z treści przepisów ustrojowych ustaw samorządowych (zob. art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa) wynika, że wymienieni w tych regulacjach funkcjonariusze składają oświadczenie majątkowe, które 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, komunalnej osoby prawnej lub od związku metropolitalnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
2. dochodach osiąganych 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.

Wskazane normy prawne stanowią, że **oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego funkcjonariusza samorządowego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową**. Użyte w ustrojowych ustawach samorządowych pojęcie majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową wywodzi się z przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy.[18]

[15] Por. A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2012, art. 24(i), Lex/el

[16] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7.06.2023 r., II SAB/Go 45/23, LEX nr 3572082.

[17] Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, 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 (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2020), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 2019) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2015)

[18] tekst jedn. Dz. U. 2020 r., poz. 1359 ze zm.

O tym, że na gruncie przepisów samorządowych należy posługiwać się definicją majątku wspólnego i osobistego wynikającą z innego niż ustawa samorządowa aktu prawnego przesądza brak legalnej definicji tych pojęć w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa. Zgodnie natomiast z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego brak definicji danego pojęcia w danym akcie normatywnym lub danej gałęzi prawa oznacza, że w przypadku istnienia jego definicji w innej gałęzi prawa należy oprzeć się na definicji legalnej.[19] Odnosić należy, że mocą art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw[20] ustawodawca w miejsce pojęcia majątku odrębnego wprowadził określenie „majątek osobisty”.[21] Niestety zmiana ta nie została wprowadzona do przepisów samorządowych dotyczących oświadczeń majątkowych, gdzie nadal występuje nazwa „majątek odrębny”.

Z przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wynika, że z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków. Legalna definicja majątku wspólnego została zawarta w art. 31 §2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Zgodnie z tą definicją do majątku wspólnego należą w szczególności:

1. pobrane wynagrodzenie za pracę i dochody z innej działalności zarobkowej każdego z małżonków;
2. dochody z majątku wspólnego, jak również z majątku osobistego każdego z małżonków;
3. środki zgromadzone na rachunku otwartego lub pracowniczego funduszu emerytalnego każdego z małżonków;
4. kwoty składek zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych;
5. środki zgromadzone na koncie OIPE w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE) (Dz. Urz. UE L 198 z 25.07.2019, str. 1) oraz na subkoncie OIPE w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym (Dz. U. poz. 1843) każdego z małżonków.

Wskazane **wyliczenie ma charakter otwarty, przykładowy**. Przesądza o tym użyty przez ustawodawcę w art. 31 §2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zwrot „w szczególności”.

Do majątku wspólnego wchodzi zatem w zasadzie wszystko, co zostało nabyte przez którekolwiek z małżonków w czasie trwania ich małżeństwa, z zastrzeżeniem art. 33 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 33 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego na majątek osobisty każdego z małżonków składają się:

1. przedmioty majątkowe nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej;
2. przedmioty majątkowe nabyte przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił;
3. prawa majątkowe wynikające ze wspólności łącznej podlegającej odrębnym przepisom;
4. przedmioty majątkowe służące wyłącznie do zaspokajania osobistych potrzeb jednego z małżonków;
5. prawa niezbywalne, które mogą przysługiwać tylko jednej osobie;

[19] Wyrok NSA z 9.09.2020 r., I OSK 364/20, LEX nr 3054777; por. uchwała SN z 9 czerwca 1976 r. sygn. akt VI KZP 13/75, OSNKW 1976, nr 7-8, poz. 86; wyrok SN z 15 stycznia 1993 r. sygn. akt III ARN 89/92; wyrok TK z 18 października 1994 r. sygn. akt K 2/94

[20] Dz. U. Nr 162, poz. 1691

[21] Por. B. Kubica [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023, art. 33.

1. przedmioty uzyskane z tytułu odszkodowania za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia albo z tytułu zadośćuczynienia za doznaną krzywdę; nie dotyczy to jednak renty należnej poszkodowanemu małżonkowi z powodu całkowitej lub częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej albo z powodu zwiększenia się jego potrzeb lub zmniejszenia widoków powodzenia na przyszłość;
2. wierzytelności z tytułu wynagrodzenia za pracę lub z tytułu innej działalności zarobkowej jednego z małżonków;
3. przedmioty majątkowe uzyskane z tytułu nagrody za osobiste osiągnięcia jednego z małżonków;
4. prawa autorskie i prawa pokrewne, prawa własności przemysłowej oraz inne prawa twórcy;
5. przedmioty majątkowe nabyte w zamian za składniki majątku osobistego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Wskazane **wyliczenie ma charakter taksatywny, zamknięty**. Przykładowy wykaz składników tworzących majątek wspólny i enumeratywny wyliczenie składników tworzących majątek osobisty dowodzi tego, że o ile jakiś składnik majątkowy małżonków nie został wymieniony wprost ani w majątku wspólnym, ani w majątku osobistym, to musi się on znajdować w majątku wspólnym, którego ustawowa definicja jest otwarta.

Przedmioty zwykłego urządzenia domowego służące do użytku obojga małżonków są objęte wspólnością ustawową także w wypadku, gdy zostały nabyte przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił.

Kwestią, która wywołuje wiele kontrowersji w praktyce, jest odpowiedź na pytanie o to, czy w oświadczeniu majątkowym, w pkt VIII, ujawnia się informacje dotyczące zarobków współmałżonka, jeśli składający oświadczenie funkcjonariusz samorządowy pozostaje w związku małżeńskim, a pomiędzy małżonkami istnieje ustrój małżeńskiej wspólności majątkowej? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest jak najbardziej twierdząca. Wskazuje na to sama konstrukcja art. 31 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który wyliczając przykładowo składniki majątkowe tworzące majątek wspólny, już w pierwszym punkcie wymienia pobrane wynagrodzenie za pracę każdego z małżonków, czyli także małżonka osoby składającej oświadczenie majątkowe. Poza tym, skoro ustawodawca odnosząc się do majątków współmałżonków wyróżnia tylko ich dwa rodzaje, tj. wspólny i osobisty i jednocześnie tworzy w art. 33 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego enumeratywny wykaz składników składających się na majątek osobisty, oraz nie wymienia w nim wynagrodzenia za pracę, to tym bardziej oznacza, że wynagrodzenie to zalicza do majątku wspólnego. Z majątku wspólnego wyłącza jedynie wierzytelności za pracę, o czym stanowi wprost art. 33 pkt 7 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.[22] Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w doktrynie. Zdaniem M. Skrzypka „Osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego zobowiązana jest do wskazania w punkcie VIII urzędowego wzoru oświadczenia dochodów uzyskanych przez małżonka. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, osoba składająca oświadczenie majątkowe (tj. określona w art. 24h ustawy o samorządzie gminnym) zobowiązana jest do wskazania określonych przedmiotów majątkowych wchodzących w skład jej majątku odrębnego. W myśl wspomnianej ustawy, majątkiem osoby składającej oświadczenie majątkowe jest nie tylko jej majątek odrębny, ale także majątek objęty wspólnością majątkową małżeńską. Zgodnie zaś z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, w skład majątku wspólnego małżonków (w razie braku odmiennych majątkowych umów małżeńskich) wchodzi pobrane wynagrodzenie za pracę. Oświadczenie majątkowe dotyczy wynagrodzeń i honorariów już pobranych, są to więc kwoty objęte wspólnością majątkową małżeńską i jako takie powinny zostać umieszczone w punkcie VIII oświadczenia”.[23]

[22] Por. A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 24(h), Lex/el

[23] M. Skrzypek, *Dochody małżonka w oświadczeniu majątkowym*, „Wspólnota” 2009/7, s. 29

Jak twierdzi natomiast J. Strzebińczyk „Na majątek osobisty składają się jedynie te elementy, które zostały do niego zaliczone wyraźnie przez ustawodawcę; majątkiem wspólnym objęte są zaś wszystkie pozostałe składniki majątkowe, jakimi dysponują małżonkowie”.[24] Zdaniem T. Smyczyńskiego „Skład majątku wspólnego objaśniono przykładowo wskazując najczęściej występujące dochody tj. wynagrodzenie za pracę (...). Obecnie, przy wolnej inicjatywie gospodarczej jednostki, chodzi o dochody z wszelkiej działalności zarobkowej, w tym z działalności gospodarczej, a więc i dochody z przedsiębiorstwa należącego do jednego lub do obojga małżonków”.[25] Na obowiązek ujawnienia pobranego wynagrodzenia za pracę i dochodów z innej działalności każdego z małżonków wskazuje również K. Jaroszyński.[26] Przychód ze stosunku pracy małżonka został uznany za małżeńską wspólność majątkową w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.[27]

W literaturze prezentowany jest także **pogląd odmienny**. [28] zgodnie z którym wpisaniu do oświadczenia nie podlegają dochody osiągnięte przez współmałżonka. Zwolennicy tego stanowiska twierdzą, że „Domniemując racjonalność prawodawcy, należy sądzić, że zamiar nałożenia obowiązku ujawniania dochodów małżonka zostałyby wyrażony *expressis verbis*. W końcu sam tytułu wzoru oświadczenia majątkowego radnego i każdy punkt tego oświadczenia wskazuje, że jest to oświadczenie radnego (a nie np. «oświadczenie o dochodach rodziny radnego»”.[29] Trudno zgodzić się z powyższą argumentacją, zwłaszcza że przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa nakazują osobom składającym oświadczenia majątkowe określić w nich przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku osobistego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Podobny nakaz wynika z wzorcowych formularzy oświadczeń majątkowych, które w uwagach ogólnych poprzedzających merytoryczną treść oświadczenia zawierają stwierdzenie „Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (zob. pkt 3).

Zgodnie z [art. 47](#) Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego małżonkowie mogą przez umowę zawartą w formie aktu notarialnego wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków (umowa majątkowa). Umowa taka może poprzedzać zawarcie małżeństwa. Umowa majątkowa małżeńska może być zmieniona albo rozwiązana. W razie jej rozwiązania w czasie trwania małżeństwa powstaje między małżonkami wspólność ustawowa, chyba że strony postanowiły inaczej.

W literaturze przyjmuje się, że w przypadku, gdy między małżonkami (bądź na podstawie orzeczenia sądowego, bądź na podstawie stosownej umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego) istnieje rozdzielność majątkowa, wydaje się godne polecenia zawarcie w oświadczeniu informacji o tym fakcie, z powołaniem się na odpowiedni dokument. W takiej sytuacji osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia ujawnia jedynie informacje o swoim majątku osobistym (majątek wspólny małżonków bowiem nie istnieje).[30]

[24] J. Strzebińczyk, *Nowelizacja przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie małżeńskiego prawa majątkowego*, cz. 1, Rej. 2004/8, s. 148.

[25] T. Smyczyński, *Reforma małżeńskiego prawa majątkowego*, MoP 2004/18, s. 828.

[26] K. Jaroszyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa.*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 289.

[27] Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.02.2005 r., I SA/Wr 1639/03, POP 2006, nr 2, poz. 29.

[28] *Tajne zarobki małżonka*, „Rzeczpospolita” z 8.04.2013 r.; podobnie D. Bąbiak-Kowalska, Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, *Jakie błędy popełniamy najczęściej?*, „Wspólnota” 2006/10, s. 24.

[29] B. Bąbiak-Kowalska, Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, *Jakie błędy popełniamy najczęściej?*, „Wspólnota” 2006 r., nr 10/756, s. 24.

[30] T. Płonka, Ł. Ciszewski, „*Oświadczenia majątkowe bez tajemnic*”, w: *Gazeta Samorządu i Administracji. Infor. Poradniki*, nr 13, s. 9-10.

Rozbieżna treść tych definicji dowodzi, że składający oświadczenie majątkowe funkcjonariusz samorządowy chcąc uniknąć odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 §1 Kodeksu Karnego[33] wskutek zarzutu podania nieprawdy bądź zatajenia prawdy w oświadczeniu majątkowym, powinien wypełnić tę część oświadczenia, o ile dysponuje składnikiem majątkowym, który jest papierem wartościowym w rozumieniu prawa, a nie w rozumieniu potocznym. Przykładowo zatem, posiadanie polisy ubezpieczeniowej będzie rodziło obowiązek ujawnienia faktu jej posiadania wyłącznie wówczas, gdy zostanie ustalone, że jest to papier wartościowy w prawnym znaczeniu. Postępowanie się legalnymi definicjami pojęć występujących we wzorcowym formularzu oświadczenia, które mogą być różnie rozumiane, sprzyja zatem ochronie funkcjonariusza samorządowego przed odpowiedzialnością karną.

Jak bowiem zauważył Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim

„w obowiązującym stanie prawnym (sąd odwoławczy poddał analizie akty prawne wprowadzające obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne, wraz z obowiązującymi do nich formularzami, których w obrocie prawnym jest kilkanaście) formularze oświadczeń w większości znajdują się w rozporządzeniach, co powoduje wiele problemów przy wypełnianiu oświadczeń, jak też ich późniejszej analizie i kontroli, gdyż zapisy w formularzach bywają często niespójne z zapisami ustawowymi. Zarówno przepisy dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym, jak i wzory formularzy są w chwili obecnej niejednoznaczne, nieprecyzyjne i pozostawiają wiele możliwości interpretacyjnych. Bardzo istotną kwestią pozostaje również brak, w obecnym stanie prawnym, oficjalnej instrukcji do wypełniania oświadczeń majątkowych, która - w sytuacji niejasności przepisów i samych formularzy - pomogłaby osobom zobowiązanym do składania oświadczeń rzetelnie ująć stan swojego majątku, a zarazem wyeliminować sytuacje, w których jakiś składnik majątku został pominięty wskutek niewiedzy, a nie w sposób celowy.”[34]

Podkreślić należy, że – jak wskazuje sama nazwa dokumentu oświadczenia majątkowego – jest to oświadczenie wiedzy funkcjonariusza samorządowego o jego stanie majątkowym. Ze stwierdzenia tego wynika, że ustawodawca nie oczekuje od osoby składającej oświadczenie majątkowe w związku z pełnioną funkcją publiczną, że przedłoży ona oświadczenie sporządzone przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego. **Omawiany dokument ma być oświadczeniem wiedzy składającego go funkcjonariusza samorządowego, przy czym wiedza ta musi mieć odzwierciedlenie w faktach.** Jeśli zatem przykładowo składający oświadczenie majątkowe funkcjonariusz nabył po okazyjnej cenie nieruchomości będącą mieszkaniem, np. w zamian za opiekę nad dotychczasowym właścicielem tego mieszkania, to cena to najprawdopodobniej nie będzie odzwierciedlać rzeczywistej wartości nieruchomości. Wartością tą będzie np. średnia cena rynkowa tego typu lokalu, względnie wartość wynikająca z polisy ubezpieczeniowej.

Mankamentem przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa jest to, że nie określają one, jaki stan majątkowy powinien być wykazany w pierwszym i ostatnim składanym oświadczeniu majątkowym. Z przepisów ustawowych wynika jedynie, że oświadczenia majątkowe, które mają być składane przez funkcjonariuszy samorządowych corocznie w terminie do 30 kwietnia każdego roku, mają wykazywać stan majątkowy na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. **Ta luka prawna skutkuje dokonywaniem interpretacji tego, według jakiej daty (według stanu na jaki dzień) należy wykazywać majątek w pierwszym i ostatnim oświadczeniu majątkowym.** Zdaniem M. Chmielewskiej „Wydaje się słuszne, żeby w każdym oświadczeniu majątkowym przedstawić stan majątkowy na 31 grudnia, gdyż ustawodawca nie wskazuje innych terminów”.[35]

[33] tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 1138

[34] Wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 23.03.2021 r., IV Ka 38/21, LEX nr 3306320.

[35] M. Chmielewska, *Oświadczenia majątkowe*, „Wspólnota”, 2009, nr 47, s. 41

Pogląd ten nie wydaje się trafny. Jeśli bowiem w danym roku kalendarzowym funkcjonariusz samorządowy będzie mieć obowiązek kilkukrotnego złożenia oświadczenia majątkowego (np. radny – w terminie do 30 kwietnia oraz na dwa miesiące przed zakończeniem kadencji), to w myśl zaprezentowanej koncepcji będzie składać dokument tej samej treści. Taka interpretacja zdaje się nie odpowiadać założeniom i celom, które towarzyszyły ustawodawcy tworzącemu analizowane regulacje prawne. Biorąc bowiem pod uwagę ratio legis składania oświadczeń przyjąć należy, że w pierwszym oświadczeniu obowiązkowe jest wykazanie stanu majątkowego posiadanego w dniu, w którym składane jest to oświadczenie, zaś w ostatnim oświadczeniu obowiązkowe jest wykazanie stanu majątkowego posiadanego w dniu złożenia tego ostatniego oświadczenia. Taka koncepcja opiera się na założeniu, że osoba obejmująca funkcję publiczną w samorządzie terytorialnym wykazuje, jakim majątkiem legitymuje się na początku pełnienia tej funkcji, następnie składając rokrocznie oświadczenia do 30 kwietnia wykazuje jaki ma ewentualnie przyrost w majątku w związku z pełnieniem tej funkcji i finalnie w ostatnim oświadczeniu wykazuje, czy i o ile ewentualnie wzbogaciła się pełniąc funkcję publiczną. Podobnie przyjęto w literaturze przedmiotu, gdzie podkreślono dodatkowo, że: „Pierwsze oświadczenie (...) powinno obejmować stan z objęcia stanowiska lub funkcji (choć w praktyce przyjmuje się, że jest to stan z złożenia oświadczenia). (...) Powinien to być sztywny dzień, z którego należy ukazać stan majątkowy, bez względu na to, w którym z kolejnych 30 dni złożone zostałoby samo oświadczenie (tak jak to ma miejsce w oświadczeniu corocznym).”[36]

Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat, a wójt informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadzili przed dniem wyboru. Podobnie zastępca wójta, sekretarz jednostki samorządu terytorialnego, skarbnik jednostki samorządu terytorialnego, kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego samorządową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, w imieniu starosty powiatu, w imieniu marszałka województwa są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem powołania lub zatrudnienia. Warto zasygnalizować, że **w doktrynie nie ma zgody co do tego, w jaki sposób należy rozumieć wynikający z ustawy obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej**. Wątpliwość dotyczy głównie tego, czy zawieszenie prowadzonej wcześniej działalności gospodarczej będzie zadośćuczyniać oczekiwaniom ustawodawcy, czy też wcześniej prowadzoną działalność gospodarczą należy całkowicie zlikwidować. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Łodzi „Zawieszenie działalności gospodarczej na podstawie art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [obecnie na podstawie art. 22 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[37] - przyp. A.W.] nie jest równoznaczne z zaprzestaniem działalności, ale oznacza jej ograniczenie - do czynności dozwolonych na podstawie ustawy w okresie zawieszenia.[38] Inaczej kwestię tę ocenia S. Płażek. Zdaniem tego Autora oceniającego działalność gospodarczą radnych „Po pierwsze, wobec rozbieżności terminologii prawa gospodarczego i samorządowego wykładnia literalna nie jest w istocie możliwa. Prawo przedsiębiorców oraz równocześnie z nim uchwalona ustawa z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej są już kolejnymi nieużywającymi nigdzie sformułowania o „prowadzeniu” działalności gospodarczej, a jedynie o jej podjęciu, wykonywaniu, zakończeniu i ewentualnie zawieszeniu. Po drugie, również zawiesiwszy działalność, radny nie stwarza okazji do kolizji interesu własnego z publicznym. Po trzecie, taka wykładnia stwarzałaby dyskryminację takich radnych w stosunku do np. wymienionych w art. 24b ust. 1. Ci ostatni bowiem jedynie zawieszają swój stosunek pracy na czas mandatu, biorąc urlop bezpłatny.

[36] M. Gurdek, *Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego – szczegółowa analiza problemu*, PPP 2015/3, s. 84.

[37] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 221.

[38] Wyrok SA w Łodzi z 26.02.2013 r., III AUa 1078/12, LEX nr 1289532.

Po czwarte wreszcie, całkowite zlikwidowanie i wyrejestrowanie działalności przynosi przedsiębiorcy poważne, wymierne straty wobec potrzeby tworzenia tej działalności z powrotem od podstaw po ustaniu mandatu.”[39] Pogląd ten krytykuje A. Rzetecka-Gil, w opinii której nie są prawdziwe tezy (...) że „owo ograniczanie [związane z zawieszeniem działalności gospodarczej - przyp. wł.] jest wystarczające do osiągnięcia celu antykorupcyjnego (...)” oraz że „zawiesiwszy działalność, radny nie stwarza okazji do kolizji interesu własnego z publicznym” (...). Bowiem nie sama okoliczność zawieszenia działalności gospodarczej spowoduje osiągnięcie „celu antykorupcyjnego” bądź, innymi słowy, nie stworzy okazji „do kolizji interesu własnego z publicznym”, lecz fakt niepodejmowania czynności w zakresie działalności gospodarczej - w okresie zawieszenia działalności gospodarczej - o których mowa w art. 25 ust. 2 Prawo przedsiębiorców.”[40]

Mając na względzie zaprezentowane rozbieżne poglądy w tej ważkiej sprawie, *de lege ferenda* należy postulować do ustawodawcy o jednoznaczne dookreślenie tego zagadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

[39] S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 24(f), Lex/el.

[40] A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 4

Bibliografia

- Bąbiak-Kowalska D., Majewski Z., Piskorz-Ryń A., *Jakie błędy popełniamy najczęściej?* w: „Wspólnota” 2006 r., nr 10/756
- Chmielewska M. „Oświadczenia majątkowe” w: Wspólnota, 2009, nr 47
- Fleszer D., *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady niezwłocznego udostępnienia informacji publicznych*, CASUS 2010, nr 4
- Gurdek M., *Obowiązek wezwania zobowiązanego i wyznaczenia mu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego – szczegółowa analiza problemu*, PPP 2015/3
- Jaroszyński K. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa.*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r.
- Kubica B. [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023
- Płażek S. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Płonka T., Ciszewski Ł., „Oświadczenia majątkowe bez tajemnic”, w: *Gazeta Samorządu i Administracji, Infor, Poradniki*, nr 13
- Rzetecka-Gil A. [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021
- Rzetecka-Gil A. [w:] *Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym*, LEX/el. 2015
- Skrzypek M., *Dochody małżonka w oświadczeniu majątkowym*, „Wspólnota” 2009/7
- Smyczyński T., *Reforma małżeńskiego prawa majątkowego*, MoP 2004/18
- Strzebińczyk J., *Nowelizacja przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie małżeńskiego prawa majątkowego*, cz. 1, Rej. 2004/8
- Szewc A. [w:] Jyż G., Pławecki, Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2012
- Wierzbica A. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 24(h), Lex/el

O AUTORZE

dr hab. prof. UŚ Anna Wierzbica jest profesorem nadzwyczajnym w Zespole Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jest radcą prawnym, wieloletnim praktykiem samorządu terytorialnego związanym zawodowo z jednostkami samorządu terytorialnego. Jest autorką licznych publikacji z zakresu prawa samorządu terytorialnego, w tym monografii „Mandat radnego. Prawa, obowiązki i ograniczenia” (Wolters Kluwer 2023), „Wygaśnięcie mandatu radnego” (Wolters Kluwer 2022), „Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz” (C. H. Beck, Warszawa 2017 r.), „Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe” (Wolters Kluwer 2006), „Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym” (Wolters Kluwer 2008), „Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej” (LexisNexis 2010), „Referendum i wybory oraz uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego” (LexisNexis 2014). Jest także współautorką wydanego pod red. prof. dr hab. B. Dolnickiego „Komentarza do ustawy o samorządzie gminnym” (Wolters Kluwer 2021), „Komentarza do ustawy o samorządzie powiatowym” (Wolters Kluwer 2020) oraz „Komentarza do ustawy o samorządzie województwa” (Wolters Kluwer 2023).

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....
Warszawa, styczeń 2024
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa