

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 5/2024

## ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE TERMINÓW SKŁADANIA OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM (WYKAZ MANKAMENTÓW PRAWNYCH)

dr hab. prof. UŚ Anna Wierzbica

### Uwagi wprowadzające

Zadaniem obowiązujących samorządowych przepisów antykorupcyjnych, w tym dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych, jest zapobieganie i zwalczanie korupcji. Jak wskazuje się w doktrynie „Przepisy antykorupcyjne mają na celu wyeliminowanie z przestrzeni publicznej niepożądanych zjawisk. Dotyczą one wielu sfer działania organów administracji publicznej, w tym samorządowej, oraz funkcjonariuszy publicznych, na których ciąży odpowiedzialność w zakresie wykonywania ich funkcji. Transformacja systemu gospodarczego w Polsce oraz wdrażanie i realizacja zadań publicznych zrodziły potrzebę unormowania przepisów antykorupcyjnych, stanowiących pewnego rodzaju tarczę ochronną dla praworządności we wspólnotach samorządowych. Zmiana systemu gospodarczego, stworzenie na nowo struktur samorządowych oraz duże zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne ich mieszkańców spowodowały pojawienie się różnych zjawisk o charakterze korupcyjnym. Korupcja jako nadużycie władzy podlega w samorządzie terytorialnym coraz szerzej kontroli społecznej, dzięki której wyznacza się ramy praworządności społecznej.”[1]

Stworzone w tym zakresie przez ustawodawcę mechanizmy prawne nie przesądzają jednak o ich skuteczności. 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. terminów składania oświadczeń majątkowych oraz sankcji prawnych przypisanych do oświadczeń majątkowych. Poniżej zostaną zaprezentowane podstawowe wady omawianych przepisów normujących tę kwestię dotyczącą oświadczeń. **Mnogość wad nie tylko ogranicza skuteczności regulacji prawnych dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych, ale obowiązek ten czyni wręcz pozornym i iluzorycznym.** Niewłaściwie określone terminy skutkują na ogół niemożliwością zastosowania ustawowych sankcji z tytułu naruszenia norm antykorupcyjnych, nawet w sytuacjach, w których naruszenia są oczywiste.

[1] M. Augustyniak, *Rozdział I Korupcja – wokół podstawowych pojęć* [w:] *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022. Lex/el

## Terminy składania oświadczeń majątkowych – uwagi wprowadzające

Terminy składania oświadczeń majątkowych określają przepisy ustrojowych ustaw samorządowych tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zob. art. 24h ust. 4 i ust. 5), [2] ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (zob. art. 25c ust. 4 i ust. 5) [3] oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (zob. art. 27c ust. 4 i ust. 5). [4] Z regulacji tych – które na zasadzie analogii są tożsame w treści – wynika, że radny i wójt (burmistrz, prezydent miasta) składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Zastępca wójta (zastępca burmistrza, zastępca prezydenta miasta), członek zarządu powiatu, członek zarządu województwa, 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 (burmistrza, prezydenta miasta), w imieniu starosty powiatu oraz w imieniu marszałka województwa składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia.

Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez wszystkich funkcjonariuszy samorządowych (w tym radnych) w tych samych terminach tj. co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.[5] Radni wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) składają ostatnie oświadczenia majątkowe na 2 miesiące przed upływem kadencji. Pozostali funkcjonariusze samorządowi tj. zastępca wójta (zastępca burmistrza, zastępca prezydenta miasta), członek zarządu powiatu, członek zarządu województwa, 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 (burmistrza, prezydenta miasta), w imieniu starosty powiatu oraz w imieniu marszałka województwa składają ostatnie oświadczenia majątkowe w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

## Terminy składania oświadczeń majątkowych przez radnych

Odnosząc się w pierwszym rzędzie do ustawowych terminów składania oświadczeń majątkowych przez radnych gminy, powiatu i województwa należy stwierdzić, że konkretne daty złożenia pierwszych oświadczeń majątkowych mogą być różne nie tylko dla radnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ale także dla radnych tego samego organu stanowiącego. Początek biegu terminu do złożenia tego oświadczenia jest bowiem uzależniony od faktu objęcia mandatu, a więc od złożenia ślubowania. Oznacza to, że zasadniczo elementem determinującym datę, od której liczy się termin do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego przez radnych, będzie dzień, na który jest zwołana pierwsza sesja nowo wybranej rady (sejmiku). W przypadku radnych nieobecnych na tym posiedzeniu datą, od której rozpoczyna się obliczanie terminu do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego, będzie dzień pierwszej sesji, na której radni ci są obecni.[6]

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

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

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

[5] Wyjątek w tym zakresie stanowił okres pandemii. Zgodnie z art. 31zza ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1327) osoby obowiązane do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym za rok 2019, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, miały możliwość złożenia oświadczenia w terminie do dnia 31 maja 2020 r.

[6] A. Wierzbica, *Terminy składania oświadczeń majątkowych w prawie samorządu terytorialnego - postulaty de lege ferenda*, ST 2012, nr 10, s. 40-47; zob. także A. Wierzbica, *Pierwsze oświadczenia majątkowe radnych*, „Wspólnota” 2010/47, s. 21-23, oraz A. Wierzbica, *Oświadczenia majątkowe składane przez radnych*, „Wspólnota” 2010/15, s. 18-20.

Analizując zagadnienie dotyczące terminów składania oświadczeń majątkowych przez radnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, należy przede wszystkim odnieść się krytycznie do określonego ustawowo terminu złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego. Stosownie do art. 24h ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 4 ustawy o samorządzie województwa radny składa ostatnie oświadczenie majątkowe na 2 miesiące przed upływem kadencji. Tak określony przez ustawodawcę termin złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego przez radnego dowodzi, że jeśli **przedstawicielski mandat radnego wygasa wskutek zaistnienia innej przesłanki wygaśnięcia mandatu niż upływ kadencji organu stanowiącego, to radny obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego nie ma**. Katalog przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego przed upływem kadencji jest natomiast bogaty.

Stosownie bowiem do treści art. 383 §1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy[7] wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku:

- 1) śmierci;
- 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;
- 3) odmowy złożenia ślubowania;
- 4) pisemnego zrzeczenia się mandatu;
- 5) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności;
- 6) objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 7) wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego;
- 8) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

Mając zatem na uwadze rozbudowany katalog przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego gminy, powiatu i województwa uznać trzeba, że **połączenie obowiązku złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego wyłącznie z jedną przesłanką skutkującą wygaśnięciem mandatu jaką jest upływ kadencji nie zasługuje na aprobatę**. Co więcej, niweczy cały antykorupcyjny zamysł ustawodawczy towarzyszący wprowadzeniu obowiązku składania oświadczeń majątkowych.[8] Obowiązująca konstrukcja prawna daje możliwość łatwego obejścia omawianego obowiązku. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pragnąc – zgodnie z prawem – uniknąć obowiązku złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego, radny może przed końcem kadencji np. na dwa i pół miesiąca przed jej upływem pisemnie zrzec się mandatu. W takim przypadku, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, nie istnieje obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, skoro nie jest to koniec kadencji. Taki stan rzeczy powoduje, że antykorupcyjny charakter przepisów nakazujących radnym składanie oświadczeń majątkowych staje się w aktualnym stanie prawnym jedynie fikcyjny. Skoro bowiem oświadczenia majątkowe mają wykazać, czy radny, pełniąc społeczną funkcję publiczną, nie wykorzystuje jej do niezgodnego z prawem uzyskiwania korzyści przez cały okres pełnienia tej funkcji, to za kluczowe należy uznać pierwsze i ostatnie oświadczenie majątkowe radnego.

[7] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 2408

[8] Ze sporządzonego uzasadnienia do projektu ustawy z 23.11.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 591) wynika m.in., że „Każdy z wyborców będzie mógł sprawdzić na stronie internetowej urzędu gminy lub miasta, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego, jaki majątek posiada jego przedstawiciel wybrany do organu stanowiącego lub wykonawczego danego samorządu oraz czy w trakcie ostatniego roku jego majątek wzrósł w sposób odpowiadający wykazanym przez niego dochodom. Dzięki wprowadzeniu jawności treści oświadczenia majątkowego mieszkańcy będą mogli szybko ustalić, czy osoba składająca oświadczenie majątkowe podała pełne dane dotyczące stanu majątkowego, czy też zataiła w tym zakresie prawdę lub złożyła oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym. Regulacje te przede wszystkim wymuszać będą dokładne uważne wypełnianie oświadczeń przez osoby zobowiązane do ich składania, a także stanowić będą narzędzie realnej kontroli społecznej. (...) Opinia publiczna w Polsce bulwersowana jest stale sytuacjami, w których osoby pełniące funkcje publiczne w znacznym stopniu powiększają swój, i najbliższych, stan posiadanej majątku, nie mogąc przy tym wykazać takich dochodów, które uzasadniałyby legalny sposób takiego wzbogacenia się. Powstawaniu takiej sytuacji w dużym stopniu sprzyja utajnienie treści oświadczeń majątkowych oraz brak systematycznej społecznej i urzędowej konfrontacji zapisów w nich zawartych ze stanem rzeczywistym. Stąd, istotne znaczenie ma uchwalenie przez Sejm RP takich rozwiązań prawnych, które w sposób skuteczny służyć będą walce z korupcją”.

W pierwszym zostaje bowiem wykazane, jakim majątkiem radny dysponuje w chwili rozpoczęcia pełnienia funkcji publicznej, ostatnie oświadczenie ma natomiast wykazać stan tego majątku po zakończeniu pełnienia tej funkcji. Oznacza to, że nieudolne określenie terminu i okoliczności warunkujących obowiązek złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego stawia pod znakiem zapytania sens składania omawianych oświadczeń.[9] Pod jeszcze większym znakiem zapytania pozostaje skuteczność oświadczenia majątkowego jako instrumentu prawnego, którego celem jest zapobieganie korupcji i zwalczanie tego zjawiska w administracji publicznej, w tym administracji samorządu terytorialnego.

Mając na względzie powyższe, *de lege ferenda* należy pilnie postulować dostawodawcy o zmianę w art. 24h ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 4 ustawy o samorządzie województwa. Zmiana ta powinna polegać na połączeniu obowiązku złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego także z innymi niż upływ kadencji przesłankami wygaśnięcia mandatu określonymi w art. 383 § 1 Kodeksu wyborczego.

Ostatnie oświadczenie majątkowe radny powinien zatem złożyć także w sytuacjach określonych w art. 383 § 1 pkt 2 i 4-6 k. wyb., tj. w przypadku:

- 1) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;
- 2) pisemnego zrzeczenia się mandatu;
- 3) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności;
- 4) objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 5) wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego;
- 6) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

Kolejnym czynnikiem, niewątpliwie osłabiającym skuteczność regulacji prawnych nakazujących składanie oświadczeń majątkowych przez radnych, jest *de facto* **brak jakiegokolwiek sankcji za niezłożenie ostatniego oświadczenia majątkowego**. Wprawdzie art. 383 § 1 pkt 7 Kodeksu wyborczego stanowi, że niezłożenie w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego, jednakże analiza tej sankcji w związku z przepisami ustrojowych ustaw samorządowych pokazuje, że sankcja ta jest jedynie pozorną, a w przypadku ostatniego oświadczenia majątkowego radnego raczej niemożliwą do zastosowania. Przesądzą o tym regulacje wynikające z art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 5a ustawy o samorządzie województwa. Z przepisów tych wynika, że jeżeli nie zostanie dotrzymany termin złożenia oświadczenia majątkowego przez radnego, to przewodniczący rady (sejmiku) w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa radnego, który nie złożył oświadczenia, do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. Oceniając przedmiotową regulację, nie sposób nie zauważyć, że i ta regulacja prawna może okazać się fikcją w praktyce. Ustawodawca nie określił bowiem daty początkowej koniecznej do rozpoczęcia i przeprowadzenia procedury wygaśnięcia mandatu w związku z niezłożeniem oświadczenia majątkowego. Ustrojowe ustawy samorządowe postępują się określeniem, z którego wynika, że początkiem biegu terminu jest dzień „stwierdzenia niedotrzymania terminu”. Stwierdzenia tego w odniesieniu do radnych dokonuje przewodniczący organu stanowiącego. **Problem jednak w tym, że precyzyjne podanie konkretnego terminu (momentu), w jakim ma dojść do „stwierdzenia”, że radny nie złożył oświadczenia majątkowego, jest - z dowodowego punktu widzenia - niemożliwe. Ustawodawca popełnił bowiem kolejny istotny błąd w samorządowych przepisach antykorupcyjnych, nie określając także terminów, do których analiza oświadczeń majątkowych ma być przeprowadzona.**

[9] A. Wierzbica, *Terminy składania oświadczeń majątkowych w prawie samorządu terytorialnego - postulaty de lege ferenda*, ST 2012, nr 10, s. 40-47

Biorąc zatem pod uwagę długotrwałą procedurę poprzedzającą ewentualne podjęcie przez organ stanowiący uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego wskutek niezłożenia oświadczenia majątkowego, należy stwierdzić, że w przypadku ostatniego oświadczenia majątkowego, które radny ma złożyć na 2 miesiące przed upływem kadencji, przeprowadzenie tej procedury jest wręcz niemożliwe. W procedurze tej należy bowiem uwzględnić prawo radnego do złożenia skargi do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały organu stanowiącego stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Skargę tę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu. Sąd administracyjny rozpatruje skargę, o której mowa, w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Mając na względzie tę okoliczność, że sądownictwo – w tym administracyjne jest dwuinstancyjne – łatwo dostrzec, że zanim finalnie sprawę rozpozna Naczelny Sąd Administracyjny (wskutek ewentualnie wniesionej skargi kasacyjnej na orzeczenie sądu pierwszej instancji), którego prawomocne orzeczenie oddalające skargę jest równoznaczne z wygaśnięciem mandatu, znacznie wcześniej dobiegnie kadencja organu stanowiącego, którego radny nie złożył oświadczenia majątkowego. Do wygaśnięcia przedstawicielskiego mandatu radnego dojedzie zatem nie wskutek niezłożenia oświadczenia majątkowego, lecz wskutek upływu kadencji rady (sejmiku), której członkiem był radny, który nie złożył ostatniego oświadczenia majątkowego. Na aspekt ten zwrócono również uwagę w literaturze przedmiotu, gdzie „postuluje się wprowadzenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego również w przypadku innych przyczyn zaprzestania pełnienia mandatu, bowiem brak uzasadnienia dla wprowadzenia wyłącznie upływu kadencji jako przyczyny przesłanki weryfikacji stanu majątkowego podmiotów władzy publicznej w zakresie ewentualnego nielegalnego przysporzenia majątkowego podczas kadencji.”[10]

Odrębną kwestią jest natomiast sprawa doręczenia radnemu wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego. Ustrojowe ustawy samorządowe stanowią, że termin do złożenia oświadczenia liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. Problem jednak w tym, że ustawy te nie precyzują, na czym polega skuteczność dostarczenia, a jednocześnie nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania w tym zakresie innych aktów prawnych regulujących zagadnienia związane z doręczeniami, np. do Kodeksu postępowania administracyjnego.[11] Odesłanie takie pozwalałoby uznać, że występujące w ustrojowych ustawach samorządowych sformułowanie „dostarczenie” jest tożsame z pojęciem „doręczenia”. W tym miejscu wskazać należy, że gdyby w omawianych aktach prawnych zostało *expressis verbis* przyjęte, że termin do złożenia oświadczenia liczy się od dnia skutecznego doręczenia – a nie tak jak jest – dostarczenia wezwania, to problem by nie istniał. Konsekwencją aktualnego błędnego stanu faktycznego jest w szczególności to, że nie istnieją podstawy prawne do tego, by posiłkować się wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego możliwością domniemania, że nastąpiło skuteczne doręczenie wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego radnemu, który uchyla się od jego obioru kierowanego za pośrednictwem poczty, np. po powtórny awizowaniu. Wydaje się również, że doręczenie wezwania dorostłemu domownikowi radnego, sąsiadowi lub dozorczy domu może być kwestionowane przez radnego jako nieskuteczne, wobec wskazanego powyżej braku regulacji tego zagadnienia w ustawach samorządowych oraz braku odesłania do aktów prawnych normujących przedmiotową kwestię.

Należy jednak odnotować, że na kanwie omawianych przepisów S. Płażek wyraził pogląd, zgodnie z którym „Wezwanie do dostarczenia oświadczenia, jako akt władzy publicznej, podlega doręczeniu jak każde tego rodzaju pismo w trybie art. 39–49 k.p.a. i te przepisy określają również dostatecznie precyzyjnie, kiedy doręczenie jest poczytywane za skuteczne. Mnożenie w tym zakresie pojęć jest zabiegiem pozbawionym sensu”.[12] Odnosząc się do powyższego, należy stwierdzić, że mając na względzie zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego wynikający z art. 1 tej ustawy, prezentowany pogląd budzi wątpliwości.

[10] M. Augustyniak, 3. *Sankcje – kwestia odpowiedzialności* [w:] *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022, Lex/el

[11] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 775

[12] S. Płażek w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, Warszawa 2010, s. 352

Zgodnie bowiem z art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego ustawa ta normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Nie ulega wątpliwości to, że zagadnienia dotyczące złożenia oświadczenia majątkowego nie mieszczą się w wymienionym powyżej zakresie, w szczególności zaś pozostają bez jakiegokolwiek związku z rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Godne rozważenia jest natomiast wpisanie do ustrojowych ustaw samorządowych przepisów nakazujących stosować odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dotyczącym doręczeń, co uniknęłoby „mnożenia pojęć”, na które wskazuje S. Płażek.[13]

Argumentem przemawiającym przeciwko uznaniu tego, że ewentualne utożsamianie znaczenia pojęć: doręczenie i dostarczenie wskutek braku ku temu podstawy prawnej jest bezzasadne, są też zasady techniki prawodawczej. Stosownie do treści §10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"[14] do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Nie można pominąć milczeniem tego, że istniejący problem prawny starał się rozwiązać Naczelny Sąd Administracyjny. Zdaniem tego Sądu rozpoznającego sprawę dotyczącą skuteczności dostarczenia wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego.

*„Ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje procedury skutecznego dostarczenia wezwania i konsekwencji prawnych związanych z nieodebraniem wezwania przez adresata. Można zatem uznać, że mamy do czynienia z konstrukcyjną luką ustawową, która winna być uzupełniona w drodze analogii legis, czyli zastosowania norm regulujących podobną sytuację. Analogia legis stanowi jedną z technicznych metod wykładni prawa sensu largo. Zachodzi ona wówczas, gdy przedmiotem rozstrzygnięcia ma być stan faktyczny nieprzewidziany w ustawie, lecz zawierający elementy podobne do innego stanu faktycznego, uregulowanego ustawą. W takich wypadkach mamy prawo zastosować ustawę do podobnego stanu faktycznego zgodnie z zasadą ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio (...). Skoro ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym zrębowo unormował procedurę składania oświadczeń majątkowych przez radnych wskazując jedynie termin, od którego liczy się skuteczne dostarczenie wezwania, to biorąc pod uwagę zarówno konsekwencje natury aksjologicznej, jak i sankcje z tytułu zaniechania temu obowiązki, należy przyjąć, na zasadzie analogii legis, że do tej procedury mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o doręczeniach, jako bliskie specyficie i celom regulacji materialnoprawnej zawartej w art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym. (...) Do skutecznego dostarczenia radnemu wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego zgodnie z art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, mają zastosowanie przepisy rozdziału 8 Kodeksu postępowania administracyjnego. Odwołanie się do wykładni systemowej nie jest w tej sprawie przypadkowe. Rolą sądu jest bowiem dokonywanie, w ramach wykładni operacyjnej, takich zabiegów interpretacyjnych, które w rezultacie doprowadzą do usunięcia istniejących konstrukcyjnych luk w prawie i pozwolą ustalić właściwy stan prawny sprawy[15].*

[13] A. Wierzbiца, *Terminy składania oświadczeń majątkowych w prawie samorządu terytorialnego - postulaty de lege ferenda*, ST 2012, nr 10, s. 40-47.

[14] tekst jedn. Dz. U. 2016 r., poz. 283

[15] Wyrok NSA z 15.12.2015 r., II OSK 2420/15, LEX nr 2000015.

Wydaje się, że powołane orzeczenie opowiadające się za uznaniem tego, że do skutecznego dostarczenia radnemu wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego zgodnie z przepisami ustrojowych ustaw samorządowych mają zastosowanie przepisy rozdziału 8 Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące doręczeń, zasługuje na uwzględnienie jedynie w tym zakresie, w którym Naczelny Sąd Administracyjny uzasadniając swoje stanowisko wskazuje na to, że rolą sądu jest dokonywanie, w ramach wykładni operacyjnej, takich zabiegów interpretacyjnych, które w rezultacie doprowadzą do usunięcia istniejących konstrukcyjnych luk w prawie i pozwolą ustalić właściwy stan prawny sprawy.

Podsumowując powyższe spostrzeżenia dotyczące przepisów regulujących terminy składania oświadczeń majątkowych należy stwierdzić, że są one wadliwe. Konsekwencją nieprawidłowego określenia omawianych terminów jest w aktualnym stanie prawnym także pozorność sankcji przewidzianej za niezłożenie oświadczenia majątkowego. **Należy zatem de lege ferenda postulować wprowadzenie pilnej zmiany w ustrojowych ustawach samorządowych w zakresie dotyczącym terminów składania oświadczeń majątkowych.** Obowiązujący stan prawny można bowiem ocenić jako „krok w tył” w porównaniu z regulacjami obowiązującymi przed kadencją organów stanowiących rozpoczętą 21.11.2011 r. W poprzednim stanie prawnym sankcją za niezłożenie oświadczenia majątkowego przez radnego była utrata prawa do diety. Istotne jest jednak to, że sankcja ta miała zastosowanie automatycznie w precyzyjnie określonym terminie, tj. od dnia, w którym oświadczenie stało się wymagalne, do czasu jego faktycznego złożenia. Taki stan rzeczy powodował, że sankcja ta była realna, a nie pozorna.

### **Terminy składania oświadczeń majątkowych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)**

Na zasadzie analogii przedstawione uwagi w zakresie dotyczącym terminów składania oświadczeń majątkowych zachowują aktualność także w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Należy jedynie zauważyć, że **termin do złożenia ostatniego oświadczenia przez wójta określony jako 2 miesiące przed upływem kadencji może budzić dodatkowe wątpliwości z punktu widzenia tego, czy nie jest on zbyt wczesny.** Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 2 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kadencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) upływa z dniem upływu kadencji rady gminy, jednakże po upływie kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wskazane regulacje prawne dowodzą tego, że okres czasu jaki będzie mieć miejsce od dnia przypadającego na 2 miesiące przed upływem kadencji do dnia objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia tej funkcji wyniesie kilka miesięcy. Mając natomiast na względzie cel, jaki mają spełniać normy antykorupcyjne dotyczące obowiązku składania oświadczeń majątkowych, należy stwierdzić, że termin do złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powinien być związany faktycznym zaprzestaniem pełnienia tej funkcji, a nie z 2 miesiącami przed upływem kadencji. Ponadto, skoro ostatnie oświadczenie majątkowe wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ma wykazać, czy w okresie pełnienia funkcji publicznej nie doszło do niezgodnego z prawem wykorzystywania tej funkcji skutkującego nielegalnym przyrostem dóbr w majątku wójta (burmistrza, prezydenta miasta), niezłożenie zaś tego oświadczenia powinno być usankcjonowane.

Istniejące regulacje prawne dowodzą natomiast tego, że w obecnym stanie prawnym **niezłożenie ostatniego oświadczenia majątkowego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie zostało usankcjonowane.**

Stwierdzenia tego nie zmienia brzmienie art. 492 §1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, z którego wynika, że wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskutek niezłożonego (także ostatniego) oświadczenia majątkowego stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) złożenie wyjaśnień. Zanim jednak dojdzie do procedowania przez radę gminy uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), najpierw stosownie do treści art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi zostać wezwany do złożenia oświadczenia. Z powołanego przepisu wynika bowiem, że jeśli termin złożenia oświadczenia majątkowego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie zostanie dotrzymany, wojewoda w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który nie złożył oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

Biorąc zatem pod uwagę długość procedury poprzedzającej podjęcie przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, uznać należy, że po ewentualnym skierowaniu przez wojewodę wezwania do złożenia oświadczenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i jego skutecznym dostarczeniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) nie będzie już organu, który ma stwierdzić wygaśnięcie mandatu. Kadencja tego organu, czyli rady gminy, zapewne już wcześniej, *ex lege*, dobiegnie końca. Gdyby jednak teoretycznie rada gminy zdążyła pojąć uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskutek niezłożenia przez niego ostatniego oświadczenia majątkowego, to mandat i tak nie wygaśnie, jeśli wójt (burmistrz prezydent miasta) skorzysta z przysługującego mu prawa do złożenia skargi na tę uchwałę. Skargę wnosi się do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu. Sąd administracyjny rozpatruje skargę, o której mowa w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Termin ten ma charakter instrukcyjny, co oznacza, że uchybienie temu terminowi nie wpływa na rozpatrzenie skargi przez sąd. Od orzeczenia sądu pierwszej instancji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przysługuje prawo odwołania. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskutek niezłożenia przez niego ostatniego oświadczenia majątkowego następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę. Zaprezentowana, prawnie możliwa kolejność działań dowodzi tego, że w obecnym stanie prawnym niezłożenie ostatniego oświadczenia majątkowego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) *de facto* nie zostało usankcjonowanie.

Mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który nie złożył ostatniego oświadczenia majątkowego nie wygaśnie bowiem z mocy art. 492 §1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, tylko wskutek zakończenia pełnienia funkcji publicznej. Na aspekt ten zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu. M. Gurdek postuluje zatem uregulowanie tej kwestii we wszystkich trzech ustawach samorządowych w taki sam sposób, tzn. aby np. wójt, starosta i marszałek składali ostatnie oświadczenie majątkowe ze stanem na dzień zakończenia pełnienia swojej funkcji – w terminie kolejnych 30 dni (tj. od dnia zakończenia pełnienia swojej funkcji). Przez zakończenie pełnienia funkcji autorka rozumie: odwołanie, przekazanie obowiązków nowo wybranemu wójtowi, staroście i marszałkowi w przypadku pełnienia swoich obowiązków przez okres całej kadencji oraz w odniesieniu do wójta „ostateczne” stwierdzenie wygaśnięcia jego mandatu uchwałą rady gminy lub zarządzeniem zastępczym.[16]

[16] M. Gurdek, *Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2008/2, s. 36-37.



## Terminy składania oświadczeń majątkowych przez pozostałych funkcjonariuszy samorządowych

Analizując ustawowe terminy składania oświadczeń majątkowych przez pozostałych funkcjonariuszy samorządowych, do których są adresowane przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, należy stwierdzić, że również te normy prawne zawierają mankamenty.

W pierwszym rzędzie należy się odnieść do terminu złożenia oświadczenia majątkowego przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z upoważnienia starosty powiatu oraz z upoważnienia marszałka województwa. Zgodnie z art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa wymienione osoby składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez te osoby co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Odnosząc się do pierwszego oświadczenia majątkowego składanego przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wymienionych osób wskazać należy, że na ogół obowiązek złożenia przez nie pierwszego oświadczenia – wbrew literalnemu brzmieniu powołanych przepisów ustrojowych ustaw samorządowych – nie wiąże się ani z faktem powołania tych osób na stanowisko, ani też z faktem ich zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Datą rozpoczynającą bieg terminu do złożenia przez te osoby pierwszego oświadczenia majątkowego jest bowiem dzień doręczenia im upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z upoważnienia starosty powiatu oraz z upoważnienia marszałka województwa.

Wątpliwości dotyczą także terminu złożenia ostatniego oświadczenia majątkowego przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wymienionych osób. Literale brzmienie art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa nakazuje złożyć ostatnie oświadczenie osobom wydającym decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z upoważnienia starosty powiatu oraz z upoważnienia marszałka województwa **w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. Odnotować natomiast należy, że analizowane regulacje prawne nie udzielają odpowiedzi na pytanie o to, czy i ewentualnie na jaki dzień ostatnie oświadczenie majątkowe mają złożyć osoby**, które zostały upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę powiatu oraz marszałka województwa, jedynie na czas określony np. na sześć miesięcy. Dosłowna treść art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa daje podstawę do tego by uznać, że z dniem wygaśnięcia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych osoba, która była upoważniona do ich wydawania nie ma obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego, skoro nie dochodzi wówczas ani od odwołania takiej osoby z zajmowanego wcześniej stanowiska (np. głównego specjalisty), ani też do rozwiązania stosunku pracy takiej osoby. Ustaje jedynie podstawa prawna do wydania przez tę osobę decyzji administracyjnych. Taka interpretacja, choć odpowiadająca literalnemu brzmieniu analizowanych norm, zapewne nie odpowiada *ratio legis* ustawodawcy tworzącemu te regulacje prawne.

Założeniem ustawodawcy było zapewne – podobnie jak w przypadku pozostałych funkcjonariuszy samorządowych zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych – zobowiązanie osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z upoważnienia starosty powiatu oraz z upoważnienia marszałka województwa do tego, by osoby te składały oświadczenia w terminie 30 dni licząc od daty doręczenia im upoważnienia do wydawania decyzji, następnie każdego roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz w dniu utraty tytułu prawnego do wydania decyzji, niezależnie od tego, czy przyczyną utraty tego tytułu jest rozwiązanie umowy o pracę, czy też wygaśnięcie upoważnienia do wydawania decyzji wskutek upływu czasu, na jaki zostało ono udzielone.

Konkludując stwierdzić należy, że termin do złożenia oświadczenia majątkowego przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz z upoważnienia starosty powiatu i z upoważnienia marszałka województwa został w ustrojowych ustawach samorządowych wadliwie określony. Należy bowiem zauważyć, że zarówno udzielenie, jak i cofnięcie upoważnienia do wydawania decyzji bądź też upływ terminu, na jaki zostało ono udzielone, na ogół pozostaje zupełnie bez wpływu na umowę o pracę osoby, która decyzje takie ma wydawać bądź wydawała. *De lege ferenda* obowiązek złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia majątkowego przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty czy marszałka województwa należy zatem wprost wiązać z udzieleniem oraz utratą upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, a nie z nawiązaniem czy rozwiązaniem umowy o pracę względnie powołaniem czy odwołaniem ze stanowiska.

Precyzyjne określenie daty, od której zaczyna biec termin do złożenia oświadczenia majątkowego przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wskazanych powyżej osób, może być trudne także z innej przyczyny. Uwagę zwraca bowiem także to ustawowe określenie występujące w każdej z ustrojowych ustaw samorządowych, z którego wynika, że obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego ustawodawca obejmuje osoby wydające decyzje administracyjne, co oznacza, że omawiane przepisy nie obejmują osób, które są jedynie upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, lecz ich faktycznie nie wydają. Świadczy o tym ustawowe sformułowanie „osoba wydająca decyzje”. Nie ulega wątpliwości, że za osobę wydającą decyzje administracyjne może być uznany tylko ktoś, kto wydał choć jedną decyzję. Statusu takiego nie musi natomiast posiadać osoba dysponująca upoważnieniem, gdyż z uprawnienia do wydania decyzji może nigdy nie skorzystać. Literalne brzmienie analizowanych norm prawnych daje zatem podstawę do zadania pytania o to, czy osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych z upoważnienia wójta, starosty czy marszałka, która jednak żadnej decyzji nie wydała, jest objęta obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych? Wydaje się, że nie powinna być, choć kwestia ta jest niejednoznaczna. *De lege ferenda* należy zatem rozważyć, czy terminu do złożenia oświadczenia majątkowego nie wiązać z samym faktem upoważnienia do wydawania decyzji. Zagadnienie to wymaga zatem ustawowego dookreślenia, mimo że w praktyce termin do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego przez osoby wydające decyzje administracyjne jest zwykle liczony od dnia doręczenia upoważnienia pracownikowi.[17]

Zastrzeżenie budzi też ustawowo określony termin, w którym właściwy organ odwołuje ze stanowiska lub rozwiązuje umowę o pracę z osobą, która nie złożyła oświadczenia majątkowego. Ustrojowe ustawy samorządowe stanowią, że odwołanie ze stanowiska lub rozwiązanie umowy o pracę ma nastąpić najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

[17] Por. A. Wierzbica, *Terminy składania oświadczeń majątkowych w prawie samorządu terytorialnego - postulaty de lege ferenda*, ST 2012, nr 10, s. 40-47.

Biorąc pod uwagę, że ustawodawca nie określił terminu, w jakim należy przeprowadzić analizę oświadczeń majątkowych, można zadać pytanie, czy jeśli analiza ta zostanie przeprowadzona po upływie np. 2 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia, to obowiązek obligatoryjnego odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę nadal istnieje? Tego ustrojowe ustawy samorządowe nie regulują. **Przepisy tych aktów prawnych nie zawierają też odesłania w przedmiotowej kwestii do Kodeksu pracy,[18] który zresztą umożliwia rozwiązanie umowy o pracę w trybie art. 52 § 1 przewiduje tylko w ciągu miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy, a nie w ciągu miesiąca od zaistnienia okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę czy odwołanie ze stanowiska, o czym stanowią ustawy samorządowe.** Wydaje się jednak, że 30-dniowy termin do rozwiązania umowy o pracę oraz do odwołania ze stanowiska ma charakter zawity, co oznacza, że po jego upływie właściwy organ nie ma prawa do rozwiązania umowy o pracę oraz do odwołania ze stanowiska, ze względu na naruszenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. Podobny pogląd zaprezentowano w doktrynie przedmiotu,[19] jednakże kwestia ta powinna być wprost uregulowana w ustrojowych przepisach samorządowych. Należy także odnotować, że krytycznie do omawianych terminów odniósł się Sąd Najwyższy stwierdzając, że:

*„Sformułowanie «najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia», odczytane dosłownie nie ma logicznego sensu. Jeżeli jest to termin początkowy, określający, od kiedy możliwe jest rozwiązanie umowy o pracę, to należało użyć zwrotu «najwcześniej po upływie 30 dni». Jeżeli natomiast jest to ustanowienie terminu końcowego, do którego może nastąpić rozwiązanie umowy o pracę, to należało go określić przez zwrot «najpóźniej do upływu 30 dni od dnia» lub po prostu «w terminie 30 dni od dnia», albo używając sformułowania podobnego do art. 52 § 2 Kodeksu pracy – «rozwiązanie umowy nie może nastąpić po upływie 30 dni od dnia». Racjonalna wykładnia sformułowania użytego w art. 24k ust. 3 u.s.g. prowadzi do wniosku, że nastąpiło w nim określenie terminu końcowego, do upływu którego pracodawca może rozwiązać umowę o pracę, a różnica w tej regulacji w stosunku do art. 52 § 2 k.p. polega na tym, że jest to termin 30 dni (a nie miesiąca) oraz że liczy się go od dnia, w którym należało złożyć oświadczenie majątkowe (a nie od dowiedzenia się o tym przez pracodawcę)».[20]*

Przedstawione powyżej spostrzeżenia dowodzą, że samorządowe przepisy antykorupcyjne w zakresie, w jakim określają terminy składania oświadczeń majątkowych, są istotnie wadliwe. Niewłaściwie określone terminy składania oświadczeń majątkowych powodują, że sankcje z tytułu naruszenia tych norm są na ogół niemalże niemożliwe do zastosowania. Wykazane mankamenty dowodzą zatem tego, że niezbędna jest pilna ingerencja ustawodawcza, by funkcjonujące samorządowe przepisy antykorupcyjne spełniały swą antykorupcyjną funkcję, a nie były jedynie fikcją.

[18] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1465

[19] Tak np. S. Płażek w: P. Chmielnicki (red.), Ustawa..., s. 360.

[20] Uchwała SN z 5.04.2007 r., I PZP 4/07, OSNP 2007, nr 23-24, poz. 340.

## Bibliografia

- Augustyniak M., *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022. Lex/el
- Gurdek M., *Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2008/2, s. 36-37
- Płażek S. w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 352
- Wierzbica A., *Terminy składania oświadczeń majątkowych w prawie samorządu terytorialnego - postulaty de lege ferenda*, ST 2012, nr 10, s. 40-47.
- Wierzbica A., *Pierwsze oświadczenia majątkowe radnych*, „Wspólnota” 2010/47, s. 21-23
- Wierzbica A., *Oświadczenia majątkowe składane przez radnych*, „Wspólnota” 2010/15, s. 18-20

## 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) oraz 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 Reguńskiego.*

.....  
Warszawa, luty 2024  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

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