

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 24/2023

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PODMIOTÓW SKŁADAJĄCYCH OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE W SAMORZĄDZIE TERYTORYALNYM ORAZ PODMIOTÓW DOKONUJĄCYCH ANALIZY TYCH OŚWIADCZEŃ (WYKAZ MANKAMENTÓW PRAWNYCH)

Anna Wierzbica, dr hab. prof. UŚ

Uwagi wprowadzające

Celem istnienia regulacji prawnych dotyczących oświadczeń majątkowych jest uczynienie stosunków majątkowych osób sprawujących swe funkcje z wyboru - bardziej przejrzystymi dla wyborców oraz organów kontrolnych. Już w początkowym okresie funkcjonowania tych przepisów w literaturze przedmiotu wskazywano, że normy te nie są jakimś szczególnym polskim fenomenem. Tego typu akty prawne spotyka się w wielu zagranicznych systemach prawnych. Oczywista wydaje się również intencja ustawodawcy. Chodzi grosso modo rzecz ujmując, o przeciwdziałanie patologiom, polegającym na wykorzystywaniu stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne dla czerpania korzyści materialnych w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, powszechnie uznawanymi standardami przyzwoitości, ogólnie akceptowanymi normami moralnymi, itp., a w szczególności przez stronicze lub interesowne decyzje bądź umowy, eksploatację mienia państwowego i komunalnego, a także przez wpływ na decyzje podmiotów gospodarczych lub nieobiektywną ocenę ich działalności (udział w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych określonych spółek).[1] Obowiązek składania oświadczeń majątkowych na gruncie polskiego prawa samorządu terytorialnego był przedmiotem analizy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził między innymi, że: „W odniesieniu do obowiązku złożenia oświadczenia w przedmiocie stanu finansowego i majątkowego, należy uznać, iż służy on zapewnianiu przejrzystości lokalnych procesów politycznych. Daje także możliwość opinii publicznej zweryfikowania czy procesy te nie są poddawane nadmiernej presji lub niewłaściwemu lobbingsowi, czy też nawet otwartej korupcji. Należy wskazać, iż żadne inne informacje dotyczące sytuacji majątkowej radnych nie są zbierane i przechowywane przez władze, oprócz informacji składanych przez samych radnych, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym. Informacje tak przekazane nie są przedmiotem żadnego dalszego przetwarzania, oprócz przewidzianego dla celów podatkowych, które to ma powszechne zastosowanie do wszystkich obywateli”.[2]

[1] G. Jyż, *Kilka uwag w sprawie ustawy z dnia 5 czerwca 1992r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Radca Prawny 1993, nr 3-6, s. 40.

[2] Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 25.10.2005 r., 2428/05, LEX nr 157749.

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez radnych został wprowadzony do polskiego prawa samorządu terytorialnego już w 1998 r.[3] Najpierw obowiązek ten pojawił się na gruncie samorządu gminnego wyłącznie w odniesieniu do radnych, następnie od 2003 r. także na gruncie samorządu powiatowego[4] i samorządu województwa.[5] W pierwotnym okresie funkcjonowania tych regulacji prawnych ich kształt zdecydowanie odbiegał od obowiązującego ich brzemienia. Zasadnicza różnica, w porównaniu z aktualnym stanem prawnym, dotyczyła chociażby tego, że w pierwotnym brzmieniu wiadomości zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowiły tajemnicę służbową, chyba że osoba, która je złożyła, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący rady gminy mógł podjąć decyzję o ujawnieniu oświadczenia, pomimo braku zgody składającego oświadczenie, po zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej. Aktualnie ustawodawca realizując konstytucyjnie gwarantowane prawo obywateli do uzyskiwania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne (zob. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) czyni dane zawarte w oświadczeniu majątkowym niemalże całkowicie jawne.[6] Zdecydowanie łagodniejsza była też sankcja za niezłożenie oświadczenia majątkowego radnego, którą była utrata prawa do diety od dnia, w którym oświadczenie majątkowe stało się wymagalne, do dnia jego faktycznego złożenia.

Zgodnie z treścią obowiązujących wówczas regulacji prawnych pierwsze oświadczenia majątkowe radni mieli składać w terminie trzydziestu dni od dnia objęcia mandatu. Kolejne oświadczenia składano co roku, do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na dwa miesiące przed datą wyborów do rad gmin.

W aktualnym stanie prawnym funkcjonariusze samorządowi składają oświadczenia majątkowe na wzorcowych formularzach oświadczeń narzuconych treścią:

- rozporządzenia 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.[7]
- rozporządzenia 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,[8]
- rozporządzenia 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.[9]

[3] art. 24h ustawy o samorządzie gminnym (początkowo o samorządzie terytorialnym) dodany przez art. 19 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U.97.106.679) z dniem 1 stycznia 1998 r., z tym, że przepis ten miał zastosowanie do radnych rad gmin kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie

[4] art. 25c dodany przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.02.214.1806) z dniem 1 stycznia 2003 r.

[5] art. 27c dodany przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.02.214.1806) z dniem 1 stycznia 2003 r.

[6] Z wyłączeniem jedynie danych dotyczących miejsca zamieszkania składającego oświadczenie majątkowe oraz miejsca położenia nieruchomości, których własność (współwłasność) wykazywana jest w oświadczeniu

[7] tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2020

[8] tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 2019

[9] tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2015

Do oświadczenia majątkowego funkcjonariusz samorządowy dołącza kopię swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektę.

Pomimo długiego okresu obowiązywania tych regulacji prawnych liczba 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. podmiotów objętych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, kompetencji podmiotów analizujących oświadczenia majątkowe, sankcji prawnych przypisanych do oświadczeń majątkowych, publikacji oświadczeń majątkowych oraz przedmiotu tych oświadczeń. Powyższe wyliczenie dowodzi tego, 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 bezopornie przyczynia się do ograniczenia skuteczności regulacji prawnych dotyczących oświadczeń majątkowych.

Podmioty zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych

Grono podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych określają przepisy ustrojowych ustaw samorządowych tj. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zob. art. 24h ust. 1),^[10] ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (zob. art. 25c ust. 1) ^[11] oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (zob. art. 27c ust. 1).^[12] Z uwagi na to, że pozycja prawna wymienionych w tych przepisach osób jest w kontekście obowiązku składania oświadczeń majątkowych tożsama, podmioty te zostaną omówione łącznie.

Obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych zostali objęci:

- radni wszystkich jednostek samorządu terytorialnego,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) i jego zastępcy,
- członkowie zarządu powiatu oraz zarządu województwa,
- skarbnik jednostki samorządu terytorialnego,
- sekretarz jednostki samorządu terytorialnego,
- kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej,
- osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego komunalną (gminną, powiatową, wojewódzką) osobą prawną,
- osoba wydająca decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z upoważnienia starosty powiatu, z upoważnienia marszałka województwa.

Pracownicy samorządowi

Obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego mogą być również objęci pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym urzędniczym. Podstawę prawną żądania złożenia oświadczenia majątkowego przez tych pracowników stanowi art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.^[13] Przepis ten stanowi, że na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.

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

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

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

[13] tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 530

Pracownik samorządowy, o którym mowa, składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie ustawy o samorządzie gminnym dla 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. Oceniając tę regulację prawną wskazać trzeba, że jest ona niepełna, a przez to ułomna. Skoro bowiem od pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym urzędniczym, nie żąda się złożenia oświadczenia majątkowego z chwilą nawiązania stosunku pracy, to późniejsze żądanie tego oświadczenia jest pozbawione sensu. Niemożliwym bowiem będzie porównanie stanu majątkowego wynikającego ze złożonego na żądanie oświadczenia majątkowego ze stanem majątkowym, jaki posiadał pracownik samorządowy w dniu nawiązania stosunku pracy. Kwestia tego porównania ma natomiast kluczowe znaczenie przy ustaleniu poprzez oświadczenie majątkowego, czy prawdopodobne jest istnienie procederu korupcyjnego w związku z pełnieniem funkcji urzędniczej.

Radni

Sytuacja prawna radnych wszystkich trzech jednostek samorządu terytorialnego w kontekście obowiązku składania oświadczeń majątkowych w zasadzie nie budzi wątpliwości. Wskazać jedynie można na to, że okolicznością determinującą zaistnienie tego obowiązku nie jest sam fakt uzyskania mandatu radnego, względnie potwierdzenie tego faktu przez właściwy organ wyborczy, tylko fakt objęcia mandatu przedstawicielskiego. Objęcie mandatu radnego następuje natomiast z chwilą złożenia ślubowania wobec rady (sejmiku), którego radny jest członkiem. Oznacza to, że okolicznością przesądzającą o zaistnieniu obowiązku złożenia pierwszego oraz kolejnych oświadczeń majątkowych jest przystąpienie do wykonywania mandatu, czyli jego objęcie. Złożenie ślubowania wobec organu stanowiącego, którego radny jest członkiem uruchamia bieg trzydziestodniowego terminu do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego radnego. Taki stan rzeczy dowodzi, że nawet w tej samej radzie (sejmiku) mogą być różne daty wymagalności pierwszego oświadczenia majątkowego. Jeśli bowiem radny był nieobecny podczas pierwszego posiedzenia nowo wybranego organu stanowiącego, to bieg terminu do złożenia przez niego oświadczenia majątkowego nie rozpoczyna się, gdyż nie nastąpiło objęcie mandatu radnego.

Kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych

Istotne wątpliwości interpretacyjne pojawiają się w zakresie dotyczącym obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Przyczyn tych wątpliwości należy upatrywać w braku legalnej definicji samorządowej jednostki organizacyjnej. Brak tej definicji skutkuje istnieniem sporów zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym dotyczących tego, czy obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych zostali objęci wyłącznie kierownicy jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Taki pogląd prezentuje M. Bator, w opinii którego „W przepisach statuujących obowiązek składania oświadczeń pojęcie jednostki organizacyjnej należy roznieść raczej wąsko, jako jednostki niewyposażonej w osobowość prawną”.^[14] Podobnie twierdzi A. Szewc.^[15] Taki pogląd zaprezentował również Sąd Najwyższy twierdząc, że kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę nie ma obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie art. 24h ustawy o samorządzie gminnym.^[16]

[14] M. Bator, *Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym*, NZS 2011/2, s. 17.

[15] A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym*, 2012, s. 380.

[16] wyrok SN z 28.02.2006 r., II PK 189/05, OSNP 2007, nr 5-6, poz. 63.

Stanowska te nie zasługują na aprobatę. W przypadku kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych obowiązkiem złożenia oświadczeń zostali objęci wszyscy kierownicy, niezależnie od tego, czy kierowane przez nich jednostki są wyposażone w atrybut osobowości prawnej, czy też nie, oraz niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki te są prowadzone. Świadczy o tym przede wszystkim ogólne ustawowe sformułowanie „kierownik gminnej, powiatowej względnie wojewódzkiej jednostki organizacyjnej”, które jest wolne od dookreślenia „nieposiadającej osobowości prawnej”. Na taką interpretację wskazuje również brzmienie art. 9 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, w którym ustawodawca, określając cel utworzenia jednostki organizacyjnej, nie różnicuje jej w zależności od tego, czy posiada ona osobowość prawną, czy też nie. Na aspekt ten zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który odmiennie niż Sąd Najwyższy, jednoznacznie uznał utworzony przez powiat zakład opieki zdrowotnej za powiatową jednostkę organizacyjną. Zdaniem tego Sądu ustawodawca w ustrojowym akcie prawnym dotyczącym powiatu użył pojemnego określenia „powiatowa jednostka organizacyjna”, odrywając się od jej struktury i statusu prawnego, istnienia lub braku osobowości prawnej. Pogląd ten w pełni można odnieść także do regulacji prawnych wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o samorządzie województwa. Mając jednak na względzie przedstawione powyżej różne stanowiska w omawianej sprawie, należy *de lege ferenda* postulować do ustawodawcy o jednoznaczne unormowanie tej kwestii.

Osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających komunalnymi (gminnymi, powiatowymi bądź wojewódzkimi) osobami prawnymi

Kolejne wątpliwości interpretacyjne pojawiają się w zakresie dotyczącym obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi bądź wojewódzkimi osobami prawnymi. Przez pojęcie osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną rozumie się osoby, które jednoosobowo lub w ramach organów kolegialnych kierują bieżącą działalnością podmiotów, którym przepisy prawa przyznają osobowość prawną. Nie chodzi tu zatem o osoby, które uczestniczą we wszelkich organach takich podmiotów (np. kontrolnych).[17] Z punktu widzenia obowiązku składania oświadczenia majątkowego obojętna jest podstawa prawna bycia osobą zarządzającą i członkiem organu zarządzającego samorządową osobą prawną. Funkcje te mogą być pełnione przez indywidualnie oznaczone osoby, zarówno na podstawie umowy cywilnoprawnej, jak i kontraktu menedżerskiego czy innej umowy.[18]

Nie budzi wątpliwości to, że za gminne powiatowe czy wojewódzkie osoby prawne uważa się spółki handlowe, fundacje, związki jednostek samorządu terytorialnego czy stowarzyszenia, w których uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego. Komunalnymi osobami prawnymi mogą być także instytucje kultury działające na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W doktrynie do kategorii samorządowych osób prawnych zalicza się także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Wątpliwości interpretacyjne budzi natomiast pojęcie komunalnej, czyli gminnej, powiatowej i wojewódzkiej osoby prawnej. Przyczyną tych wątpliwości jest brak ustawowej definicji samorządowej osoby prawnej, na co zwrócono uwagę także w orzecznictwie sądowym wskazując, że „formułowanie kryteriów wyróżniających gminne osoby prawne zostało pozostawione praktyce i orzecznictwu, a gminne osoby prawne mają więcej samodzielności niż powiatowe i wojewódzkie osoby prawne”.[19]

[17] T. Płonka, Ł. Ciszewski, *Oświadczenia majątkowe bez tajemnic*, GSiA 2006/13, s. 2

[18] Por. D. Bąbiak-Kowalska, Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, *Osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych*, „Wspólnota” 2006/10, s. 2.

[19] Zob. np. wyrok NSA z 5.07.2006 r., II OSK 439/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 51.

Samorządowe osoby prawne są podmiotami, które – jak sama nazwa wskazuje – posiadają osobowość prawną i realizują zadania publiczne. Cechą wyróżniającą te gminne i wojewódzkie osoby prawne[20] jest możliwość prowadzenia przez nie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.[21] Samorządową osobą prawną jest przede wszystkim sama jednostka samorządu terytorialnego. Kwestią sporną w doktrynie pozostaje sprawa dotycząca tego, czy gminy, powiaty bądź województwa muszą być jedynymi właścicielami majątku osoby prawnej, by móc je kwalifikować jako samorządowe osoby prawne. Ustalenie tego, jaki podmiot należy uznać za gminną, powiatową bądź wojewódzką osobę prawną, jest szczególnie istotne z punktu widzenia ograniczeń antykorupcyjnych, w tym składanych oświadczeń majątkowych. Przyjęcie bowiem, że samorządową osobą prawną jest tylko taki podmiot, w którym cały kapitał ma charakter komunalny, będzie oznaczać, że obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego nie dotyczy osób, które reprezentując gminę, powiat czy województwa uczestniczą w mieszanych strukturach osób prawnych, czyli takich, w których poza jednostką samorządu terytorialnego występują również inne, niekomunalne podmioty. Liczna grupa przedstawicieli doktryny pojęciem gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej osoby prawnej obejmuje tylko takie podmioty, w których odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego mają 100% udziałów, nie zaś wszelkie osoby prawne, w których jednostki te uczestniczą. Stanowisko takie zaprezentował T. Dybowski, wskazując, że „tylko te jednostki organizacyjne mogą być kwalifikowane jako komunalne, których cały kapitał ma charakter mienia komunalnego”. [22] Zdaniem A. Deloff-Biatek i G. Wyszogrodzkiego: „Za gminną osobę prawną poza gminą należy uznać te osoby prawne, które zostały utworzone przez gminę, w stosunku do których jedynie gmina lub gminy mają prawa własności (wynikające z udziałów, akcji lub wkładów w kapitałowych spółkach handlowych lub spółdzielniach). W sytuacji, gdy gminie lub gminom nie przysługuje całość praw własności, podmioty te nie mogą zostać uznane za gminne osoby prawne”. [23] Zdaniem M. Stahl „spółka prowadząca działalność komercyjną, w której nawet jeden udział (akcja), stanowiący niewielki ułamek całego kapitału, należy do innych niż gminna lub inna komunalna osoba prawna podmiotów, nie będzie uznawana za komunalną osobę prawną”. [24] W opinii J. Jasińskiej, omawiającej pojęcie wojewódzkiej osoby prawnej w kontekście przepisów antykorupcyjnych: „Przepisy art. 47 ustawy o samorządzie województwa oraz przepisy uregulowań antykorupcyjnych z art. 27a-27h ustawy o samorządzie województwa, konsekwentnie posługując się terminem «województwa osoba prawna», odwołują się w sposób jednoznaczny do jednoosobowej spółki prawa handlowego, co tym samym znajduje swoje odniesienie do przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Spółki z udziałem większościowym województwa nie są wojewódzkimi osobami prawnymi. Członkowie organu zarządzającego tych spółek nie są zobowiązani do składania oświadczenia majątkowego”. [25] Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego zostało stwierdzone, że tylko w wypadku, gdy gmina objęłaby całość kapitału akcyjnego, należałoby spółkę akcyjną uznać za odrębną komunalną osobę prawną. [26]

[20] Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym „Powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.”

[21] Tekst jedn. Dz. U. 2021 r., poz. 679

[22] T. Dybowski, *Mienie komunalne* [w:] *Samorząd terytorialny*, red. A. Plekara, Z. Niewiadomski, s. 268

[23] A. Deloff-Biatek, G. Wyszogrodzki, *Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście relacji między jednostką samorządu terytorialnego a spółką komunalną*, FK 2007/4, s. 50-51.

[24] M. Stahl, *Ekspertyza w sprawie podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli* [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.1754.pdf>, s. 13-30.

[25] J. Jasińska, *Obowiązek składania oświadczenia majątkowego przez osoby zarządzające i członków organu zarządzającego spółek kapitałowych z większościowym, dominującym udziałem/akcjonariatem województwa*, NZS 2017/5, s. 43.

[26] Uchwała SN(7) z 14.03.1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72; podobnie w uchwale SN z 10.01.1992 r., III CZP 140/91, OSNC 1992/6, poz. 109; zob. także wyrok NSA z 15.10.1993 r., I SA 1925/92, ONSA 1994/4, poz. 149

Część przedstawicieli doktryny stoi jednak na stanowisku odmiennym, z którego wynika, że dla uznania określonego podmiotu za samorządową osobę prawną wystarczy posiadanie w niej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub inny podmiot komunalny większości udziałów (akcji). Zdaniem J. Jagody za komunalne osoby prawne powinny być uznane także takie podmioty, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada przynajmniej więcej niż połowę (ponad 50%) kapitału zakładowego lub akcji. Do komunalnych osób prawnych trzeba też zaliczyć takie podmioty wyposażone w osobowość prawną, w których większość udziałów (akcji) należy do innych podmiotów komunalnych.[27] Podobne stanowisko prezentuje A. Szewc, opowiadający się za „szerokim rozumieniem tego pojęcia, obejmującym wszelkie spółki – także o kapitale mieszanym – w których jednostki samorządu terytorialnego posiadają ponad 50% kapitału zakładowego (udziałów lub akcji)”.[28] W opinii K. Jaroszyńskiego decydujące znaczenie dla uznania danej jednostki za gminną osobę prawną powinien mieć fakt, czy gmina może skutecznie wpływać na decyzje podmiotu. Zazwyczaj będzie ona miała tę możliwość przy przynajmniej 51-procentowym udziale w majątku danej jednostki.[29]

Odnosząc przedstawione poglądy do samorządowych przepisów antykorupcyjnych można przyjąć, że na potrzeby stworzonych w tym zakresie przez ustawodawcę zakazów i ograniczeń za gminną, powiatową czy wojewódzką osobę prawną uznać należy taki podmiot, w którym jednostka ta posiada samodzielnie lub łącznie z innymi komunalnymi podmiotami ponad 50% kapitału zakładowego (udziałów lub akcji). Świadczyć o tym mogą inne przepisy antykorupcyjne zawarte w ustawie o samorządzie gminnym i odpowiednio w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa, a także przepisy umiejscowione w innych aktach prawnych. Przykładowo przepisy ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów[30] nakazują mocą art. 4 pkt 40 tej ustawy obowiązek złożenia tzw. oświadczenia lustracyjnego członkowi zarządu oraz członkowi rady nadzorczej w spółce handlowej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, w której udział jednostki samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Wydaje się zatem, że tę zasadę co najmniej 50% udziału jednostki samorządu terytorialnego w majątku spółki prawa handlowego należy analogicznie zastosować w odniesieniu do pozostałych kwestii dotyczących samorządowych osób prawnych. Poza tym zawężenie stosowania przepisów antykorupcyjnych, w tym składania oświadczeń majątkowych, tylko do osób prawnych, których mienie w całości jest komunalne, byłoby w praktyce bardzo proste do obejścia. Zbycie chociażby jednego udziału (akcji), np. na rzecz podmiotu komercyjnego, oznaczałoby utratę statusu gminnej osoby prawnej. Poza tym uznanie za gminne, powiatowe czy wojewódzkie tylko osób prawnych z majątkiem jednostki samorządu terytorialnego wynoszącym 100% (wynikające z udziałów, akcji lub wkładów w kapitałowych spółkach handlowych lub spółdzielniach) doprowadziłoby do zdecydowanego zawężenia kręgu podmiotów, do których stosuje się ograniczenia z uwagi na wykorzystywanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i osiągnięcie z tego tytułu korzyści. [31] Można także przyjąć koncepcję, w myśl której samorządową osobą prawną będzie taki podmiot, w którym gmina, powiat bądź województwo posiada pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[32].

[27] J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz.*, red. B. Dolnicki, 2007, s. 68–69.

[28] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Samorząd gminny*, 2005 r., s. 100.

[29] 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

[30] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 342

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

[32] tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1689

Osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w imieniu starosty powiatu, w imieniu marszałka województwa

Omawiając podmioty zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych, należy także przeanalizować sytuację prawną osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty powiatu względnie marszałka województwa. Podkreślenia wymaga, że obowiązku złożenia oświadczenia nie mają osoby wydające decyzje w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile nie wydają ich w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), względnie w imieniu starosty powiatu względnie marszałka województwa, lecz w imieniu swoim. Przykładem takiej osoby, jest kierownik urzędu stanu cywilnego czy też kierownik gminnej jednostki organizacyjnej bądź organ wykonawczy jednostki pomocniczej upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przykładem takiej osoby jest również osoba upoważniona do wydania decyzji administracyjnej przez zarząd powiatu względnie zarząd województwa. Podobnie przyjęto w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się, że „Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie do wydawania decyzji może pochodzić od wójta lub od rady gminy (art. 39 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Tylko w tym pierwszym przypadku mamy do czynienia z upoważnieniem do wydawania decyzji w imieniu wójta. Gdy upoważnienie pochodzi od rady, podmiot umocowany do wydawania decyzji działa jako nowy organ, we własnym imieniu. Decyzje wydawane na podstawie upoważnienia rady nie są decyzjami wydanymi w imieniu wójta. Należy zatem stwierdzić, że obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego nie są objęte osoby upoważnione przez radę gminy do wydawania decyzji administracyjnych”.[33] Potwierdzeniem prezentowanego stanowiska jest również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego. Zdaniem tego organu nadzoru „rada gminy – jako organ stanowiący – została obdarzona kompetencją do ustanawiania innego organu właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej niż ustawowo określony. Zlecenie następuje w formie uchwały rady gminy, która stanowi źródło przekazania kompetencji do władczego działania. Na podstawie tej uchwały kompetencja do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przenosi się na inny organ, a kompetencje traci organ ustawowo upoważniony. Organy jednostek upoważnionych wydają decyzje we własnym imieniu.”[34]

Obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego nie zostały objęte osoby wydające postanowienia bądź zaświadczenia z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty powiatu względnie marszałka województwa.

Warto podkreślić, że wbrew powszechnie przyjętej praktyce, obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego mają osoby wydające decyzje, a nie osoby, które tylko zostały upoważnione do wydawania decyzji, ale de facto ich nie wydają. Literalne brzmienie art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, posługujące się zwrotem „osoba wydająca decyzje administracyjne” dowodzi tego, że samo upoważnienie konkretnej osoby przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) względnie starosty powiatu bądź marszałka województwa do wydawania decyzji administracyjnych, nie rodzi jeszcze obowiązku składania oświadczenia. Obowiązek ten, zgodnie z dosłownym brzmieniem powołanych przepisów, powstaje bowiem dopiero z chwilą wydania pierwszej decyzji administracyjnej, a nie z chwilą uzyskania upoważnienia do jej wydania. W praktyce jednak przyjmuje się inaczej – uznaje się, że samo upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych jest okolicznością zobowiązującą do złożenia oświadczenia majątkowego przez osobę upoważnioną.

[33] M. Bator, Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym, "Nowe Zeszyty Samorządowe" 2011/2, poz. 17, s. 13.

[34] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 29.10.2008 r., ON-I-0911/425/08, LEX nr 492852.

Odnosząc się do momentu powstania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, stwierdzić należy, że jest to chwila, w której osoba upoważniona zapoznała się z jego treścią. Moment powstania upoważnienia musi być bowiem pewny i obiektywny. W przypadku wysłania upoważnienia drogą listowną upoważnienie uznaje się za doręczone z chwilą, gdy doszło do osoby upoważnianej w taki sposób, że mogła się zapoznać z jego treścią. Można także uznać, że do upoważnienia pracownika doszło wskutek poinformowania go o tej okoliczności ustnie, względnie że jest to moment oświadczenia pracownika o przyjęciu kompetencji do wydawania decyzji. Czas trwania upoważnienia do wydawania decyzji jest obojętny z punktu widzenia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego.

Osoby zastępujące funkcjonariuszy samorządowych

Zagadnieniem nieunormowanym przez ustawodawcę, a mającym istotne znaczenie w praktyce samorządu terytorialnego, jest też udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy osoba zastępująca nieobecnego funkcjonariusza ma obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego oraz czy osoba taka w ogóle podlega pod regulacje wynikające z tzw. przepisów antykorupcyjnych. Przykładowo wskazać można na kasus skarbnika jednostki samorządu terytorialnego przebywającego na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, czy mającego usprawiedliwioną nieobecność w pracy w związku z korzystaniem z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Odnosząc się do postawionego pytania wskazać można, że zarówno za udzieleniem odpowiedzi pozytywnej jak i negatywnej przemawiają merytoryczne argumenty.

Opowiadając się za koniecznością objęcia przepisami antykorupcyjnymi, w tym obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego, osoby zastępującej przykładowo wskazanego skarbnika należy odnieść się do kompetencji tego głównego księgowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że skarbnik będący głównym księgowym budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest objęty obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych ze względu na swoje kompetencje związane m.in. z wydatkowaniem środków publicznych. Skoro zatem osoba zastępująca nieobecnego skarbnika w okresie zastępstwa posiada wszystkie jego kompetencje, to okoliczność ta jednoznacznie przesądza o konieczności objęcia takiej osoby wszystkimi regulacjami antykorupcyjnymi, którymi objęty jest również skarbnik.

Analizowany przykład może być jednak oceniony również odmienne. Skoro bowiem przepisy antykorupcyjne, w tym dotyczące składania oświadczeń majątkowych, zawierają reglamentację konstytucyjne gwarantowanych swobód takich jak np. prawo do ochrony prywatności czy daleko idące ograniczenia w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, to oznacza, że przepisy te należy interpretować ściśle, tylko przy uwzględnieniu wykładni językowej. Nie można zatem próbować wyinterpretować z tych norm prawnych czegoś, co wprost nie zostało w nich unormowane. Przenosząc to spostrzeżenie na kanwę omawianego przykładu uznać należy, że skoro osoba zastępująca skarbnika nie została objęta zakresem podmiotowym przepisów antykorupcyjnych, w tym przepisów dotyczących składania oświadczeń majątkowych, to nie ma podstaw prawnych do tego, by osobę taką regulacjami tymi obejmować. Na zasadzie analogii spostrzeżenia te należy odnieść do pozostałych funkcjonariuszy samorządowych i zastępujących ich osób. Nie ulega wątpliwości to, że ta wałka i często występująca w praktyce problematyka de lege ferenda również powinna być jednoznacznie unormowana w przepisach prawa.

Kompetencje podmiotów analizujących oświadczenia majątkowe

Radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego składają oświadczenia majątkowe przewodniczącemu organu stanowiącego. Przewodniczący organu stanowiącego, będąc radnym, składa oświadczenie majątkowe wojewodzie. Na ręce wojewody oświadczenie majątkowe składa również wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta powiatu oraz marszałek województwa. W samorządzie gminnym wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oświadczenie majątkowe składa: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik gminnej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W samorządzie powiatowym na ręce starosty powiatu oświadczenia majątkowe składają: wicestarosta i pozostali członkowie zarządu powiatu, skarbnik powiatu, sekretarz powiatu, kierownik powiatowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne z upoważnienia starosty. W samorządzie województwa marszałkowi województwa oświadczenie majątkowe składa: wicemarszałek i pozostali członkowie zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne z upoważnienia marszałka województwa.

Oświadczenia majątkowe składa się w dwóch egzemplarzach i dołącza do nich kopię swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektę. Wymienione powyżej podmioty, którym składa się oświadczenia majątkowe oraz kopię swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektę, jeden komplet dokumentów pozostawiają sobie, zaś drugi komplet przekazują do naczelnika urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania funkcjonariusza składającego oświadczenie.

Analizując powyższą kwestię wskazać należy, że o ile nie budzi wątpliwości obowiązek przekazania naczelnikowi urzędu skarbowego jeden egzemplarz złożonego oświadczenia majątkowego, o tyle wątpliwe jest przekazywanie naczelnikowi urzędu skarbowego kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektę. Zeznanie to jest bowiem naczelnikowi urzędu skarbowego znane, skoro zostaje mu złożone przez samego funkcjonariusza samorządowego będącego podatnikiem. Ewentualne domaganie się przez naczelnika urzędu skarbowego przedłożenia oświadczenia majątkowego łącznie z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą, nie znajduje uzasadnienia. Dodatkowo wskazać należy, że z literalnego brzmienia art. 24h ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 6 ustawy o samorządzie województwa wynika, że „Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe.” Przepisy te nie nakazują zatem przekazania do urzędu skarbowego kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korekty. Mankamentem analizowanych regulacji prawnych jest to, że nie określają one terminu, w jakim osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe mają obowiązek przekazania jednego egzemplarza złożonego im oświadczenia naczelnikowi urzędowi skarbowemu.

Nie została też ustanowiona żadna sankcja za zaniechanie przekazania oświadczeń naczelnikowi urzędu skarbowego przez osobowy, którym oświadczenia te są składane. Taki stan rzeczy bezspornie osłabia skuteczność działania antykorupcyjnego mechanizmu prawnego, jakim z założenia ma być oświadczenie majątkowe.

Zgodnie z przepisami ustrojowych ustaw samorządowych podmiot dokonujący analizy, oświadczenia majątkowego jest uprawniony do porównywania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT). Analizując oświadczenie majątkowe, naczelnik urzędu skarbowego uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie. Mylne jest przekonanie, w myśl którego, w sytuacji, gdy oświadczenie majątkowe jest składane po raz pierwszy przez funkcjonariusza samorządowego, to analizy można nie dokonywać z uwagi na brak możliwości porównania złożonego oświadczenia oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT), skoro tych uprzednich oświadczeń i kopii zeznań podatkowych nie ma. Pierwsza analiza ma bowiem polegać na porównywaniu treści oświadczenia majątkowego z treścią zeznania podatkowego (PIT) oraz jego ewentualną korektą. W przypadku funkcjonariuszy samorządowych innych niż radni analiza ta ma również polegać na sprawdzeniu tego, czy funkcjonariusz samorządowy nie narusza zakazów wynikających z art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.[35] Sprawdzeniu podlegać zatem powinien pkt III i IV oświadczenia majątkowego dotyczący faktu posiadania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, pkt VI oświadczenia majątkowego dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej, zarządzania cudzą działalnością gospodarczą lub bycia w nie przedstawicielem względnie pełnomocnikiem oraz pkt VII dotyczący pełnienia funkcji w organach spółek prawa handlowego, w organach spółdzielni oraz zarządach fundacji prowadzących działalność gospodarczą.

Jak wynika z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych w przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę oświadczenia majątkowego. Wystąpienie to ma charakter obligatoryjny. Uwagę zwraca to, że w obowiązującym stanie prawnym okolicznością determinującą wystąpienie do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę oświadczenia majątkowego jest podejrzenie podania nieprawdy bądź zatajenia prawdy. Zgodnie z definicją słownikową podejrzewać oznacza przypuszczać istnienie czegoś.[36] Nie ulega wątpliwości, że podejrzenie jest przekonaniem subiektywnym i ocennym, niekoniecznie muszącym mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości. Powstaje zatem pytanie o to, czy w demokratycznym państwie prawa subiektywne przekonanie – podejrzenie powinno być przesłanką determinującą wszczęcie postępowania kontrolnego prowadzonego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne? Wydaje się, że nie. Dlatego *de lege ferenda* należy wystąpić do ustawodawcy o zmianę kryterium determinującego wystąpienie do Centralnego Biura Antykorupcyjnego o przeprowadzenie kontroli oświadczenia majątkowego. Stosownym byłoby przyjęcie, że podmiot występujący o tę kontrolę powinien mieć obowiązek uprawdopodobnienia, że występujące u niego przekonanie dotyczące podania nieprawdy lub zatajenia prawdy w analizowanym oświadczeniu jest poparte jakimiś konkretnymi faktami czy dokumentami.

[1] Tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1090

[2] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/podejrzenie.html>

Wadą analizowanych przepisów osłabiających ich skuteczność w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji w samorządnie terytorialnym jest też to, że ustawodawca nie przewidział żadnej sankcji dla podmiotu, któremu składa się oświadczenie majątkowe w sytuacji, gdy podmiot ten w ogóle nie dokonuje analizy oświadczenia majątkowego bądź gdy dokonuje jej nierzetelnie, bez dochowania jakiegokolwiek staranności. Taki stan rzeczy skutkuje tym, że nawet w sytuacji istnienia procederu korupcyjnego widocznego w oświadczeniu majątkowym, dokument ten nie będzie mieć szans na to, by spełnić swoją antykorupcyjną funkcję.

Istotnym mankamentem regulacji prawnych dotyczących oświadczeń majątkowych czyniącym te normy prawne mało skutecznymi jest też brak terminu, do którego osoby, którym składa się oświadczenia majątkowe mają obowiązek dokonania ich analizy. Oczywiście można wskazywać na regulacje wynikające z art. 24h ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 12 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 12 ustawy o samorządzie województwa, które nakazują w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawiać organowi stanowiącemu informację o osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie, o nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia oraz o działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych. Mając na względzie powołane normy prawne, teoretycznie można uznać, że terminem, do którego należy przeanalizować oświadczenia majątkowe jest 30 października, jednakże biorąc pod uwagę to, że uchybienie temu terminowi nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych, uprawnione jest twierdzenie, że terminu, w którym należy dokonać analizy oświadczenia majątkowego de facto nie ma.

Bibliografia

- Bator M., *Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym*, NZS 2011/2
- Bąbiak-Kowalska D., Majewski Z., Piskorz-Ryń A., *Osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych*, „Wspólnota” 2006/10
- Deloff-Białek A., Wyszogrodzki G., *Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście relacji między jednostką samorządu terytorialnego a spółką komunalną*, FK 2007/4
- Dybowski T., *Mienie komunalne* [w:] *Samorząd terytorialny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski
- Jagoda J. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz.*, red. B. Dolnicki, 2007
- Jaroszyński K. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski
- Jasińska J., *Obowiązek składania oświadczenia majątkowego przez osoby zarządzające i członków organu zarządzającego spółek kapitałowych z większością, dominującym udziałem/akcjonariatem województwa*, NZS 2017/5
- Jyż G., *Kilka uwag w sprawie ustawy z dnia 5 czerwca 1992r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, *Radca Prawny* 1993, nr 3-6
- Płonka T., Ciszewski Ł., *Oświadczenia majątkowe bez tajemnic*, GSiA 2006/13
- Stahl M., *Ekspertyza w sprawie podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli* [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.1754.pdf>
- Szenc A. [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szenc, *Ustawa o samorządzie gminnym.*, 2012
- Wierzbica A. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021

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, grudzień 2023
www.frdl.org.pl

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