

Piotr Sitniewski  
Jarosław Ruszewski

# Jawność

## JAWNOŚĆ I KOMPETENCJA

Raport z monitoringu realizacji obowiązku składania  
oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy  
samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce

4

Suwałki 2010



# JAWNOŚĆ I KOMPETENCJA

Raport z monitoringu realizacji obowiązku składania  
oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy  
samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce

4



**Piotr Sitniewski  
Jarosław Ruszewski**

# Jawność

## **JAWNOŚĆ I KOMPETENCJA**

Raport z monitoringu realizacji obowiązku składania  
oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy  
samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce

4

**Redakcja naukowa:** Piotr Sitniewski

**Autorzy:** Piotr Sitniewski, Jarosław Ruszewski, Patrycja Joanna Suwaj (rozdz. 2)

© Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT

Przedruki, kopiowanie całości lub części tej publikacji jest możliwe wyłącznie za zgodą właścicieli praw autorskich. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Publikacja wydana w ramach projektu „Jawność i kompetencja” przy wsparciu finansowym Europejskiego Funduszu Społecznego. Za treść tego wydania odpowiada stowarzyszenie Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, a poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Wydawca:**

Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT

ul. T. Kościuszki 96, 16-400 Suwałki

tel./faks (87) 565 02 58

e-mail: [pryzmat@pryzmat.org.pl](mailto:pryzmat@pryzmat.org.pl)

[www.pryzmat.org.pl](http://www.pryzmat.org.pl)

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl)

**Projekt graficzny i skład tekstu:** [www.citylab.pl](http://www.citylab.pl)

**Korekta:** Marianna Rant-Tanajewska

**Druk:**

Agencja Usługowa OMEGA

ul. Sejneńska 1, 16-400 Suwałki

ISBN 978-83-926465-6-3

Publikacja jest rozpowszechniana nieodpłatnie.

# Spis

## Spis treści

7 Wykaz skrótów

9 Wstęp

### **Oświadczenia majątkowe w świetle prawa i orzecznictwa**

15 Zasady i tryb składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego

47 Analiza rozwiązań prawnych stosowanych w krajach rozwiniętej demokracji w kontekście obowiązku składania oświadczeń majątkowych

75 Analiza orzecznictwa sądowego Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących składania i publikacji oświadczeń majątkowych

### **Badania i wyniki**

87 Nota metodologiczna

- 93** Lista pytań badawczych
- 99** Wyniki badań za rok 2009 i ich analiza porównawcza z rokiem 2008
- 199** Podsumowanie badań za lata 2008 i 2009

### **Wnioski**

- 211** Rekomendacje dotyczące obowiązku składania i publikacji oświadczeń majątkowych

### **Aneks**

- 219** Wzór formularzy oświadczeń majątkowych radnych oraz innych funkcjonariuszy samorządowych szczebla województwa
- 233** Adresy internetowe urzędów marszałkowskich
- 237** Informacja o projekcie
- 241** Noty o autorach



# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- k.c.                   ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 93 ze zm.)
- k.k.                   ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.)
- Konstytucja RP      ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.                   ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (tekst jednolity DzU 1998 nr 21, poz. 94 ze zm.)
- k.p.a.                 ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity DzU 2000 nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- k.r.o.                 ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (DzU nr 9, poz. 59 ze zm.)
- k.s.h.                 ustawa z dnia 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych (DzU nr 94, poz. 1037 ze zm.)
- uakor.               ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (DzU nr 106, poz. 679 ze zm.)
- u.s.g.                 ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- u.s.p.                 ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie

	powiatowym (tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim (tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.)
uodip	ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.)

## **Inne**

art.	artykuł
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
jw.	jak wyżej
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
pkt	punkt
s.	strona
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
spółka z o.o.	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
sygn.	sygnatura
t.j.	tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
woj.	województwo
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ze zm.	ze zmianami

# Wstęp

Funkcjonujące od wielu lat w Polsce przepisy prawne przewidują obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez określonych funkcjonariuszy publicznych. Intencją ustawodawcy było 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, 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 spółek).

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych został wprowadzony w 1998 roku, jednak w latach 1998–2002 był on swoistą fikcją. Fikcyjność owego obowiązku wynikała z faktu, iż treść składanych oświadczeń objęta była tajemnicą służbową. Nikt poza samym radnym i przewodniczącym nie miał prawa wglądu do złożonego oświadczenia. Radny składał je na ręce przewodniczącego i w tym momencie kończył się udział czynnika społecznego w całym procesie. Zwykły obywatel nie mógł dowiedzieć się, jaki był stan posiadania radnego przed objęciem mandatu i porównać go na przykład ze stanem już po zakończeniu kadencji. Sytuacja w tym zakresie uległa zmianie od 1 stycznia 2003 roku, kiedy to oświadczenia majątkowe stały się jawne, a zmianom uległy m.in. przepisy dotyczące sankcji za niewypełnienie lub niewłaściwe wypełnienie obowiązku składania oświadczeń. Od roku 2006 niezłożenie oświadczenia majątkowego zaczęło skutkować wygaśnięciem mandatu. W 2008 roku wyrokiem Trybunału Kon-

stytucyjnego z 13 marca 2007 przepis przewidujący wygaśnięcie mandatu z powodu niezłożenia oświadczenia w terminie został uznany za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Znowelizowana ustawa z 5 września 2008 roku w dalszym ciągu wprowadza jako przesłankę wygaśnięcia mandatu w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego. Przepis ten ma zastosowanie od kadencji samorządowej rozpoczynającej się po wyborach przeprowadzanych 21 listopada 2010 roku. Odnosi się jednak wrażenie, że sama instytucja została wypaczona w praktyce, gdyż w obrębie całości administracji publicznej brak jest jednolitości w tym zakresie.

Co prawda pozycja Polski poprawia się w zakresie poziomu skorumpowania sektora publicznego, to jednak w dalszym ciągu sytuacja daleka jest od ideału, na przykład w stosunku do Danii, Nowej Zelandii czy Singapuru. W opublikowanym 26 października 2010 roku przez Transparency International – międzynarodową organizację pozarządową specjalizującą się w walce z korupcją – Indeksie Percepcji Korupcji, Polska pod względem występowania korupcji została sklasyfikowana na 41. miejscu spośród 178 badanych państw. W porównaniu z rokiem 2009 oznacza to poprawę wyniku o 0,3 punktu oraz awans o osiem miejsc, jako że w poprzedniej edycji indeksu Polskę sklasyfikowano na 49. miejscu z wynikiem 5,0 punktu. Tegoroczny rezultat powinien być zadowolający, bowiem wyprzedzamy Węgry i plasujemy się na trzecim miejscu spośród państw postkomunistycznych, ustępując jedynie Estonii i Słowenii. Jednocześnie wynik ten wskazuje, iż daleko nam do wskazanych wyżej trzech krajów, które zajęły w tegorocznych badaniach pierwsze miejsca z wynikiem 9,3.

Także wyniki krajowych badań opinii społecznej pokazują, że w środowisku funkcjonariuszy pełniących wysokie funkcje publiczne częste są przypadki tworzenia sieci wzajemnych powiązań przez obsadzanie stanowisk w urzędach, spółkach, bankach, w oparciu o krewnych, znajomych, kolegów, jak również, że osiągają oni dochody większe niż deklarowane. Centrum Badania Opinii Publicznej w 2010 roku wykazuje, że korupcja występuje najczęściej wśród polityków, w tym radnych, a więc wśród przedstawicieli organów samorządowych. Ponadto zbyt często w praktyce pojawiają się informacje o lekceważeniu przez funkcjonariuszy publicznych obowiązku składania oświadczeń lub jego realizacji w sposób niewłaściwy. Takie zachowania wynikają z jednej strony z niejasnych do końca przepisów, choć z drugiej strony są zapewne

także przejawem określonej nieznajomości prawa przez funkcjonariuszy samorządowych.

Warto wspomnieć o podpisanej w 2005 roku przez autorytety świata prawniczego tzw. Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy wzywającej do działania przeciwko korupcji na wysokich szczeblach władzy, gdzie postanawia się, że „państwa muszą doprowadzić do tego, aby sprawujący władzę funkcjonariusze dysponujący majątkiem o niejasnym pochodzeniu byli zobligowani przepisami prawa do wykazywania źródeł swego majątku, a w wypadku kiedy nie udałoby im się przedstawić sądowi przekonującego wyjaśnienia, groziłaby im konfiskata własności” (pkt 2). Należy przy tym wyraźnie podkreślić, iż naszym zdaniem skuteczność podejmowanych działań antykorupcyjnych uzależniona jest nie tylko od stanowienia coraz większej ilości przepisów o charakterze antykorupcyjnym, ale też od kontroli osób publicznych, wykrywania korupcji i karanie oraz edukacji społeczeństwa. Uważamy, że to nie surowość regulacji prawnych czy ich ilość powinny decydować o jakości życia społecznego, lecz nieuchronność sankcji prawnej i powszechność w stosowaniu obowiązujących norm prawa powszechnie obowiązującego, a także działania uświadamiające społeczności lokalne o ich prawach i przysługujących im możliwościach. Jawność życia publicznego w państwach z ugruntowaną demokracją jest warunkiem niezbędnym dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.


Niniejsza publikacja jest rezultatem projektu badawczego „Jawność i kompetencja” w ramach konkursu „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej” pod egidą Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego. W trakcie tego projektu przeprowadzono dwukrotnie monitoring wypełniania obowiązków związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w całej Polsce za lata 2008 i 2009. Ponadto zaprezentowano treści i orzecznictwo dotyczące uregulowań prawnych w zakresie wypełniania wzorcowych oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne i pracujące w jednostkach samorządu terytorialnego. Wierzymy, że wyniki monitoringu pomogą i przyczynią się do realnych zmian, jakie w najbliższym czasie mają i powinny nastąpić w zakresie nowelizacji istniejących przepisów antykorupcyjnych dotyczących osób pełniących funkcje pub-

liczne, w tym także funkcjonariuszy samorządowych.

Celem naszych badań było również wskazanie na fasadowość pewnych rozwiązań, które mimo swego formalnego obowiązywania nie stały się skutecznym środkiem zapobiegania patologiom lokalnego życia publicznego. Wyrażamy przekonanie, że rozwiązanie skuteczne to nie zawsze opierające się na daleko idącej kazuistyce, zawierające szczegółowe rozwiązania, które przez to nie stają się skutecznym i zrozumiałym instrumentem zapobiegawczym. Jesteśmy głęboko przekonani o potrzebie dalszych prac nad udoskonaleniem rozwiązań odnoszących się do jawności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, lecz nie hołdujemy rozwiązaniom zbyt skomplikowanym i szczegółowym, o czym piszemy w rozdziale uwag *de lege ferenda*.

Więcej informacji o projekcie oraz raporty można znaleźć na stronach internetowych [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl) oraz [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl). Tam też zamieszczono inne przydatne informacje oraz materiały dotyczące problematyki oświadczeń majątkowych i dostępu do informacji publicznej.


Piotr Sitniewski  
Jarosław Ruszewski



**Oświadczenia majątkowe  
w świetle prawa i orzecznictwa**





A large, light gray, stylized number '1' graphic that serves as a background element on the right side of the page. It has a thick vertical stem and a horizontal top bar that tapers to a point on the left side.

**Zasady i tryb składania oświadczeń  
majątkowych przez funkcjonariuszy  
samorządowych szczebla  
wojewódzkiego**



# Uwarunkowania wprowadzenia instytucji oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy samorządowych

Na podstawie doświadczeń międzynarodowych i krajowych można bez wątpienia stwierdzić, że korupcja jest bardzo negatywnym zjawiskiem, które ogranicza rozwój kraju, jego społeczeństwo, zwiększa wydatki publiczne i niszczy zaufanie nie tylko do władz państwowych i samorządowych, ale też wpływa negatywnie na kontakty międzyludzkie.

„Łapówka jest stara jak świat” – to jedna z najczęściej wypowiedianych formuł odnoszących się do korupcji. Przykłady przekupywania jednych przez drugich miały miejsce w najróżniejszych epokach od antyku po czasy współczesne. Pierwszym dowodem świadczącym o występowaniu przekupstwa jest dokument pochodzący z Asyrii sprzed blisko 5400 lat. Dwa tysiące lat temu minister króla indyjskiego Kautila napisał bodaj pierwszą książkę na temat korupcji zatytułowaną *Arthashastra*, w której starał się omówić ten fenomen<sup>1</sup>. W starożytnym Rzymie w II wieku po zamachu na cesarza Pertinaksa pretorianie sprzedawali koronę – zwyciężył niejaki Didus Julianus, który obiecał po 25 tysięcy sestercji na głowę gwardzisty, jednak władzę cieszył się zaledwie kilka tygodni. Święty Cyryl, patriarcha Aleksandrii i doktor Kościoła, uciekał się do łapownictwa w celu przekupienia urzędników oraz służących na dworze cesarza Teodozjusza II. Co ciekawe, jest to przykład, który ukazuje, jak dokładne mogą być zestawienia finansowe księgujące wydatki związane z łapownictwem, stanowiąc niezaprzeczalny dowód tego procederu nawet po upływie kilkunastu stuleci i obalając jednocześnie twierdzenie, iż nie można znaleźć dowodów na popełnienie korupcji. Z kolei Dante umiejscowił przekupnych urzędników w najgłębszych rejonach piekła, a Szekspir wskazał na korupcję jako istotny motyw zbrodni w wielu swoich dramatach. Twórcy amerykańskiej konstytucji wymienili ją jaką jeden z dwóch głównych powodów pozwalających uruchomić procedurę odwołania prezydenta z urzędu.

Także w dziejach Polski można znaleźć wiele przykładów zachowań ko-

---

<sup>1</sup> T. G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 3.

rupcyjnych. W Rzeczypospolitej Obojga Narodów w XVII i XVIII wieku powstawały koterie i układy klientelistyczne rozbijające życie polityczne kraju, nierzadko za pieniądze obcych mocarstw. Za pieniądze kupowano dostęp do urzędów publicznych, a nawet tytuły szlacheckie. W XIX wieku w carskiej Rosji załatwienie czegokolwiek w urzędzie wymagało zapłacenia łapówki, urzędnicy uważali bowiem, że pensje dostają tylko za pracę dla cara i jeśli mają podejmować jakieś działania czy decyzje na rzecz zwykłych obywateli, należą im się za to osobne pieniądze. Od tego czasu minęło bardzo wiele lat, ale zjawisko czerpania dodatkowych korzyści ze sprawowanego urzędu wcale nie znikło – i to nie tylko w Rosji. Spotykamy się z nim właściwie wszędzie, choć występuje ono – w zależności od miejsca – z różnym natężeniem.

Słowo „korupcja” pochodzi od łacińskiego *corruptere*, co oznacza psuć, niszczyć, marnować. Jest to pojęcie nieostre, które trudno poddać definiowaniu i jak wynika z przytoczonego wyżej rozumienia, związane było z rozkładem moralnym. Z uwagi na to, że korupcja jest językowym określeniem pewnego syndromu, to samo jego rozumienie sprawia wiele trudności. Trudność zdefiniowania korupcji polega na tym, że zbyt wąskie pojmowanie tego pojęcia pozostawia poza zasięgiem zainteresowania ważne przypadki, natomiast zbyt szerokie – rozmywa określaną obszar i powoduje, że każde nadużycie nazywane bywa korupcją.

W prawie polskim definicja korupcji została zawarta w ustawie z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>2</sup>. Korupcją, w rozumieniu art. 3a znowelizowanej w 2010 roku wyżej przytoczonej ustawy, jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję

<sup>2</sup> DzU nr 104, poz. 708 ze zm. Pierwotnie zgodnie z ustawą o CBA, art. 1 ust. 3 definiował korupcję, w rozumieniu ustawy, jako „obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”. Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustęp ten został uznany za niezgodny z Konstytucją RP (wyrok TK – DzU 2009 nr 105, poz. 880).

publiczną bezpośrednio lub pośrednio jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Generalnie korupcja sprowadza się do wykorzystywania funkcji publicznych do osiągania korzyści prywatnych. Jest to zjawisko uniwersalne, występuje w mniejszym lub większym stopniu praktycznie we wszystkich państwach świata bez względu na miejsce położenia, sposób sprawowania władzy czy dorobek kulturalny. Pomimo tego że, jak pokazuje historia, korupcja jest zjawiskiem ponadczasowym i zdarza się wszędzie, to jednak jej poziom i zakres są bardzo zróżnicowane. Dowodzą tego choćby rankingi poziomu postrzegania korupcji w poszczególnych krajach, które są corocznie publikowane przez międzynarodową organizację pozarządową Transparency International jako Indeks Percepcji Korupcji. Chociaż afery korupcyjne występujące w administracji publicznej zdarzają się we wszystkich państwach, to jednak istotne różnice pojawiają się na poziomie codziennego funkcjonowania władzy ustawodawczej, wykonawczej, administracji wszystkich szczebli, wymia-

ru sprawiedliwości i mediów. Różnice te sprowadzają się m.in. do tego, że w pewnych krajach łapówki zdarzają się, ale są patologią podlegającą sankcjom, zaś w innych – są prawie powszechnie aprobowaną normą.

Jak zauważył Robert Klitgaard<sup>3</sup>, korupcja będzie występowała wówczas, kiedy monopolistyczna decyzja w zakresie dobra lub usługi jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru. Pogląd Roberta Klitgaarda można przedstawić za pomocą równania „monopol plus uznaniowość minus odpowiedzialność”. Z twierdzenia tego wynika, że zjawisku korupcji w najprostszy sposób będzie przeciwdziałało ograniczenie monopolistycznych decyzji urzędników lub poddanie ich określonym regułom i procedurom. Po drugie – ujawnienie tych decyzji przed opinią publiczną i środowiskami zainteresowanymi przeciwdziałaniem korupcji. Wreszcie złożenie na urzędnika osobistej odpowiedzialności za skutki podjętej przez niego decyzji, m.in. poprzez kontrolowanie tych decyzji oraz monitorowanie skutków jej realizacji. Doświadczenia zagraniczne uczą, że walka z tą patologią skoncentrowana na jednym tylko sposobie jest niewystarczająca. Dlatego poza działaniami śledczymi, kontrolnymi oraz prewencją polegającą na tworzeniu prawnych zabezpieczeń systemowych, niezbędne są również szerokie działania edukacyjne kierowane nie tylko do poszczególnych grup zawodowych, ale do całego naszego społeczeństwa.

W ostatnich latach problem korupcji wyraźnie zyskał na znaczeniu. Społeczność międzynarodowa, a za nią także poszczególne państwa i organizacje pozarządowe, przywiązuje ogromną wagę do zwalczania przestępstw korupcji, uznając ją za największe, obok przestępczości zorganizowanej, zagrożenie dla demokracji rządów prawa oraz wolnej i uczciwej konkurencji w działaniach gospodarczych. W efekcie tego powstają różnorodne inicjatywy polityczne i obywatelskie, które starają się podjąć walkę z tą plagą. Warunkiem powodzenia takich inicjatyw jest rozpoznanie zjawiska w jego złożoności, ujawnienie przyczyn i skutków, a następnie podjęcie konsekwentnych działań skoordynowanych na poziomie organizacji, uregulowań prawnych, władz lokalnych i centralnych.

Przeciwdziałanie nieprawidłowościom związanym z korupcją, konfliktem interesu, nepotyzmem czy nadużywaniem funkcji publicznych do własnych

<sup>3</sup> R. Klitgaard, *Controlling corruption*, Berkeley, University of Kalifornia Press, 1988.

interesów znalazło też swoje miejsce w regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Wprowadzenie w polskim ustawodawstwie regulacji prawnych dotyczących ograniczenia dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ograniczeń w zakresie zatrudniania krewnych oraz łączenia stanowisk i dodatkowego zatrudnienia, a także stworzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych, stało się elementem trwałych rozwiązań prawnych mających na celu zabezpieczenie przed wspomnianymi patologiami w funkcjonowaniu administracji samorządowej oraz budowanie wzrostu zaufania społecznego do organów samorządu.

**Jedną z form mającą na celu ochronę przed zachowaniami o charakterze korupcyjnym w jednostkach samorządu terytorialnego jest oświadczenie majątkowe.** Pojęcie oświadczenia majątkowego po raz pierwszy pojawiło się w polskim ustawodawstwie w przepisach nieobowiązujących już ustawy z 5 czerwca 1992 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>4</sup>. Wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych miało na celu 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)<sup>5</sup>.

W wyniku kolejnych uchwalanych regulacji prawnych i zmian przepisów obowiązek składania oświadczeń majątkowych umieszczono we wszystkich trzech ustrojowych ustawach samorządowych. Jednak dopiero 1 stycznia 2003 roku weszła w życie zasada jawności oświadczeń majątkowych, o których jest mowa w wymienionych ustawach ustrojowych. Rozwiązanie takie do tego czasu funkcjonowało jedynie w ustawie o samorządzie gminnym i to w dość ograniczonym zakresie. Polegało ono na przyjęciu, że informacje za-

<sup>4</sup> DzU nr 56, poz. 274.

<sup>5</sup> Por.: G. Jyż, *Kilka uwag w sprawie ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Radca Prawny” 1993 nr 3–6 s. 40.

warte w oświadczeniu majątkowym stanowiły tajemnicę służbową, chyba że osoba, która je złożyła, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący rady mógł podjąć decyzję o ujawnieniu oświadczenia, mimo braku zgody składającego oświadczenie, po zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>6</sup>, na mocy której wprowadzono zasadę jawności oświadczeń majątkowych wynika, że „każdy z wyborców może 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 mogą 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 wymuszają dokładne i uważne wypełnianie oświadczeń przez osoby zobowiązane do ich składania, bowiem stanowią narzędzie realnej kontroli społecznej. Jawność majątkowa osób sprawujących funkcje publiczne jest warunkiem koniecznym realizacji w Polsce europejskich standardów jawności życia publicznego<sup>7</sup>.

Dostęp do informacji publicznej ma dziś do spełnienia wiele zadań o charakterze edukacyjnym, społecznym czy uświadamiającym. Również wypełnia swoją rolę prewencyjną o nakierowaniu antykorupcyjnym. Wydaje się, że wobec powszechnego społecznego przekonania o występującej korupcji i nepotyzmie oraz innych negatywnych przejawach życia publicznego, właśnie przejrzystość podejmowanych działań powinna stać się elementem współtworzącym nową, lepszą rzeczywistość. Nie można zaprzeczyć, że jawność działania organów władzy publicznej może w jakiejś mierze pełnić funkcję prewencyjną wobec zachowań korupcyjnych. Jednak nie można opierać przekonania o potrzebie prawnego określenia zasady jawności tylko na jej wymiarze antykorupcyjnym. Właściwie pojmowana jawność działania ma również uczynić

<sup>6</sup> DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>7</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk sejmowy nr 591, Sejm IV kadencji.



każdego z nas czynnym i bardziej świadomym uczestnikiem wydarzeń – nie zawsze w formule pełnienia jakichkolwiek funkcji przedstawicielskich, lecz również poprzez działania o charakterze uświadamiającym i edukacyjnym. Nowoczesne państwo demokratyczne nie może sprawnie funkcjonować, jeżeli nie otworzy się na potrzeby swoich obywateli w zakresie powszechności informacji o sobie. Mieszkaniec, który jest świadomy stanu spraw publicznych na swoim obszarze, który korzysta z instrumentów umożliwiających mu jawność i dostęp do informacji publicznych, staje się bardziej intencjonalny w dokonywanych przez siebie wyborach.

## Podmioty zobowiązane do składania oświadczeń

W województwie samorządowym obowiązek składania oświadczeń majątkowych został nałożony na: radnych, członków zarządu województwa, sekretarza, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa.

Z grona podmiotów ustawowo zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych warto zwrócić uwagę na dwa pojęcia, które budzą w literaturze pewne wątpliwości. Dotyczy to „kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej” oraz „osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa”. Mimo że na gruncie u.s.w. nie ma takich nieścisłości terminologicznych dotyczących jednostek organizacyjnych występujących w u.s.g.<sup>8</sup> i u.s.p.<sup>9</sup>, w wyroku z 26 lipca 2004 roku WSA w Opolu zwrócił uwagę na brak ustawowej definicji pojęcia „wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej”. Sąd ten podkreślił, że przepisy u.s.w. (art. 8 ust. 1; art. 18 pkt 19f; art. 41 ust. 2 pkt 6; art. 43 ust. 3; art. 45 ust. 1; art. 47 ust. 2) oznaczają, że pojęcie wojewódzkiej jednostki organizacyjnej jest pojęciem szerokim, obejmującym zarówno wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, jak i wojewódzkie osoby prawne oraz inne podmioty tworzone na podstawie przepisów ustawy przez województwo<sup>10</sup>. Do wojewódzkich jednostek organizacyjnych zaliczamy zarówno podmioty nieposiadające przymiotu

---

<sup>8</sup> U.s.g. wyróżnia następujące kategorie pojęć: jednostka organizacyjna (art. 9 ust. 1), jednostka organizacyjna gminy (art. 24f ust. 2 i 4, art. 24h ust. 1, 3 i 5, art. 24j ust. 1, art. 24k ust. 1 i 3, art. 47 ust. 1), gminna osoba prawna (art. 9 ust. 2, art. 98a ust. 1), gminna jednostka organizacyjna (art. 18 ust. 2 pkt 9h, art. 18a ust. 1, art. 24a ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 1).

<sup>9</sup> U.s.p. wyróżnia następujące kategorie pojęć: jednostka organizacyjna (art. 6 ust. 1, art. 12 pkt 8i, art. 24 ust. 4), powiatowa osoba prawna (art. 25b ust. 3, 4 i 5, art. 25c ust. 1, art. 25c ust. 3 pkt 3, art. 25c ust. 5 i 13, art. 25e ust. 1, art. 25f ust. 1 pkt 2, art. 25f ust. 3, art. 25h ust. 1, art. 46 ust. 1, 2 i 3, art. 49), powiatowa jednostka organizacyjna (art. 16 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 25, art. 56 pkt 4), jednostka organizacyjna powiatu (art. 25b ust. 3 i 4, art. 25c ust. 1, art. 25c ust. 3 pkt 3, art. 25c ust. 5 i 13, art. 25e ust. 1, art. 25f ust. 1 pkt 2, art. 25f ust. 3, art. 25h ust. 1, art. 32 ust. 2 pkt 5, art. 33, art. 33b pkt 2, art. 35 ust. 2, art. 36 ust. 1 i 2, art. 38 ust. 2, art. 48 ust. 2, art. 53 pkt 1), samorządowa jednostka organizacyjna (art. 46 ust. 2).

<sup>10</sup> II SA/Op 115/04, OSS 2005 nr 2, poz. 47.

osobowości prawnej, jak i posiadające osobowość prawną. W pierwszej grupie są zakłady budżetowe, o których jest mowa w ustawie z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej<sup>11</sup> i jednostki sektora finansów publicznych, o których jest mowa w ustawie z 27 sierpnia roku 2009 o finansach publicznych<sup>12</sup>, tj. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze. Przykładowo do grupy tej możemy zaliczyć szkoły artystyczne, publiczne zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, wojewódzkie urzędy pracy, wojewódzkie zarządy dróg, a także inne jednostki.

Jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne utworzone na podstawie art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej. Wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną mogą być wojewódzkie osoby prawne. W art. 47 ust. 2 u.s.w. wskazano, że poza województwem, wojewódzkimi osobami prawnymi są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Przykładem jednostki, której odrębna ustawa nadała status samorządowej wojewódzkiej osoby prawnej jest wojewódzki ośrodek ruchu drogowego<sup>13</sup>. Do zadań ośrodka należy organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami. Ośrodek może wykonywać inne zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działalnością ośrodka kieruje dyrektor, który jest powoływany i odwoływany przez zarząd województwa.

Kolejną grupą są osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Przepis ten w literaturze samorządowej wzbudził pewne wątpliwości, które dotyczą tego, czy są takie osoby prawne, na których tworzenie samorząd województwa ma ustawowo ustanowiony monopol prawny<sup>14</sup>. Przykładem takiej osoby prawnej, utworzonej na podstawie odrębnej ustawy, jest kolumna transportu sanitarnego, którą zgodnie z art. 70a ust. 4 ustawy z 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki

<sup>11</sup> DzU 1997 nr 9, poz. 43 ze zm.

<sup>12</sup> DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>13</sup> Art. 116 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym, tekst. jedn. (DzU 2005 nr 108, poz. 908 ze zm.).

<sup>14</sup> Por.: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2008, s. 413.

zdrowotnej<sup>15</sup> tworzy, przekształca i likwiduje organ założycielski, czyli sejmik województwa. Zadaniem tej wojewódzkiej jednostki organizacyjnej są usługi przewozu osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielania świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu. Kolumna transportu sanitarnego podlega obowiązkowemu wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Z chwilą wpisania do rejestru uzyskuje osobowość prawną.

Jednocześnie na tle omawianego przepisu nasuwa się kwestia statusu prawnego tych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które posiadają osobowość prawną, ale należą do kategorii osób, które mogą być tworzone przez inne podmioty, np. instytucje kultury, fundacje, spółki kapitałowe prawa handlowego itp. W świetle literalnego brzmienia przepisu art. 47 ust. 2 u.s.w. należałoby je wykluczyć z grona wojewódzkich osób prawnych. Taka interpretacja budzi jednak zastrzeżenia, nie wydaje się bowiem zgodna z intencją ustawodawcy. Jest przy tym niespójna z art. 8 ust. 1 u.s.w. oraz z rozwiązaniami przyjętymi w pozostałych ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. W związku z tym w literaturze prawa samorządowego zaproponowano wykładnię odwołującą się „do innego znaczenia komentowanego przepisu, zgodnie z którym przez pojęcie wojewódzkich osób prawnych, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo, należy rozumieć takie osoby prawne, które mogą być tworzone przez województwo samodzielnie (tzn. z wyłączeniem innych podmiotów) niezależnie od tego, czy jeszcze inne podmioty – poza województwem – mogą tworzyć tego typu osoby prawne<sup>17</sup>. Uznać należy taką wykładnię za właściwą.

Odnosząc się do drugiego pojęcia budzącego w doktrynie pewne wątpliwości, a mianowicie „osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa”, wskazać należy, iż bez wątpienia krąg tych osób winien być ściśle określony. Art. 46 ust. 2 u.s.w. wymienia w swej treści, kogo marszałek może upoważnić do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Marszałek województwa może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków

<sup>15</sup> DzU nr 91, poz. 408 ze zm.

<sup>16</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, dz. cyt., s. 414.

<sup>17</sup> *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. Pawła Chmielnickiego, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, 2005, s. 248.

zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji, o których wyżej mowa. Upoważnienie w tym zakresie należy traktować jako możliwość, z której marszałek może zrobić użytek wedle swego uznania. Praktyka wskazuje, że jest wiele powodów, dla których warto skorzystać z takiego uprawnienia. Przykładowo ciężka i długotrwała choroba lub dłuższa nieobecność może doprowadzić do paraliżu w funkcjonowaniu organów województwa. Szczególnie niebezpieczny może okazać się przypadek wakatów na stanowisku marszałka województwa. NSA w wyroku z 11 września 1992 roku wskazał, że jeżeli z powodu wakatów nie ma organu właściwego do wydania decyzji administracyjnej, „żaden pracownik urzędu (...) nie może być upoważniony przez nieistniejący organ do działania jego imieniem”<sup>18</sup>. Odnosząc się do kwestii dotyczącej momentu upoważnienia, można przyjąć, iż w tym zakresie są dwie możliwości. Może to być moment doręczenia upoważnienia pracownikowi lub też dzień określony w samym upoważnieniu, od którego to pracownik będzie mógł wydawać decyzje. Wydaje się, że właściwym dla omawianej kwestii będzie przyjęcie, że jest to moment, kiedy osoba, której upoważnienie doręczono, mogła zapoznać się z jego treścią. Przy tym czas trwania upoważnienia jest obojętny z punktu widzenia obowiązku składania oświadczenia majątkowego.

Konsekwencją wydania decyzji na podstawie upoważnienia określonego w art. 46 ust. 2 u.s.w. jest to, że odwołanie od takiej decyzji należy wnieść do organu wyższego stopnia, a nie do organu, który udzielił upoważnienia.

---

<sup>18</sup> Sygn. akt IV SA 404/92, ONSA 1993, z. 2, poz. 50.

## Przedmiot oświadczeń

Przedmiotem oświadczenia majątkowego jest majątek odrębny oraz majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia. Nie podlega więc ujawnieniu majątek odrębny małżonka takiej osoby, jak również innych osób, np. członków jego rodziny czy też konkubenta. Pojęcia „majątek odrębny” i „majątek wspólny” zostały zaczerpnięte do u.s.w. z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Art. 31 tego kodeksu wskazuje, iż z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków.

Zgodnie z art. 31 § 2 k.r.o. do majątku wspólnego należą w szczególności:

- 1) pobrane wynagrodzenie za pracę i dochody z innej działalności zarobkowej każdego z małżonków;
- 2) dochody z majątku wspólnego, jak również z majątku osobistego każdego z małżonków;
- 3) środki zgromadzone na rachunku otwartego lub pracowniczego funduszu emerytalnego każdego z małżonków.

Z kolei zgodnie z art. 33 k.r.o. na majątek osobisty każdego z małżonków składają się:

- 1) przedmioty majątkowe nabyte przez nich przed powstaniem wspólności ustawowej;
- 2) przedmioty majątkowe nabyte w drodze dziedziczenia, zapisu lub darowizny, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił (a zatem wyraźnie przesądził, że dany przedmiot wejdzie do wspólnego dorobku małżonków);
- 3) prawa majątkowe wynikające ze wspólności łącznej podlegającej odrębnym przepisom;
- 4) przedmioty majątkowe służące wyłącznie do zaspokajania osobistych potrzeb jednego z małżonków;
- 5) prawa niezbywalne, które mogą przysługiwać tylko jednej osobie;

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

Zgodnie z art. 47 k.r.o. małżonkowie mogą przez umowę zawartą w formie aktu notarialnego wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków (umowa majątkowa). Umowa taka może poprzedzać zawarcie małżeństwa. Umowa majątkowa małżeńska może być zmieniona albo rozwiązana. W razie jej rozwiązania w czasie trwania małżeństwa powstaje między małżonkami wspólność ustawowa, chyba że strony postanowiły inaczej. Orzeczenie separacji znosi obowiązek ujawnienia w składanym oświadczeniu majątkowym informacji o majątku wspólnym małżonków.

Art. 54 § 1 k.r.o. wskazuje, iż orzeczenie separacji powoduje powstanie między małżonkami rozdzielności majątkowej. Z chwilą zniesienia separacji powstaje między małżonkami ustawowy ustrój majątkowy. Na zgodny wniosek małżonków sąd orzeka o utrzymaniu między małżonkami rozdzielności majątkowej. Obowiązek taki nie istnieje także w przypadku ubezwłasnowolnienia lub ogłoszenia upadłości jednego z małżonków. Stan taki trwa do czasu uchylecia ubezwłasnowolnienia, a także umorzenia, ukończenia lub uchylecia postępowania upadłościowego, ponieważ wówczas między małżonkami ponownie powstaje ustawowy ustrój majątkowy.

Art. 27c ust. 1 u.s.w. określa, jakie składniki majątku należy ujawnić w składanym oświadczeniu. Zgodnie z tym artykułem oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- 1) zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
- 2) dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
- 3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 tys. zł;
- 4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 tys. zł, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

Oświadczenie majątkowe składa się na specjalnych formularzach, które określają bardzo precyzyjnie składniki mienia, jakie powinny być zawarte w deklaracji. Pierwotny formularz oświadczenia majątkowego został określony w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2003 roku<sup>19</sup>. W dniu 9 kwietnia 2009 roku Prezes Rady Ministrów, uwzględniając zmiany, jakie wynikały z treści uakor<sup>20</sup>, wydał kolejne rozporządzenie 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<sup>21</sup>. Rozporządzenie zawiera przy tym dwa załączniki. Pierwszy to wzór oświadczenia dla radnych, drugi zaś dla pozostałych osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Z analizy ww. wzorcowych formularzy wynika, że składający oświadczenie majątkowe podaje informacje:

---

<sup>19</sup> Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2003 roku w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (DzU nr 34, poz. 284).

<sup>20</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (z obwieszczenia Marszałka Sejmu z 17 listopada 2006 roku – DzU nr 216, poz. 1584).

<sup>21</sup> DzU nr 60, poz. 490.



- 1) o zasobach pieniężnych zgromadzonych w walucie polskiej, obcej i papierach wartościowych (pkt I wzoru oświadczenia);
- 2) o nieruchomościach: domach, mieszkaniach, gospodarstwach rolnych i innych nieruchomościach (pkt II wzoru oświadczenia);
- 3) o udziałach i akcjach w spółkach handlowych (pkt III i IV wzoru oświadczenia);
- 4) o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu (pkt V wzoru oświadczenia);
- 5) o prowadzeniu działalności gospodarczej wraz ze wskazaniem formy prawnej i przedmiotu działalności (pkt VI wzoru oświadczenia);
- 6) dotyczące zajmowania stanowiska w spółkach handlowych (pkt VII wzoru oświadczenia);
- 7) o innych dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu (pkt VIII wzoru oświadczeń);
- 8) o mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 tys. złotych (pkt IX wzoru oświadczenia);
- 9) o zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 tys. złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone (pkt X wzoru oświadczenia).

Osoba składająca oświadczenie majątkowe winna określić w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Każdy z formularzy, na których składane są oświadczenia majątkowe, poprzedzony jest we wstępie takimi samymi uwagami ogólnymi odnoszącym się do sposobu jego wypełnienia. Zgodnie z ich treścią:

- 1) osoba składająca oświadczenie obowiązana jest do zgodnego z prawdą, starannego i zupełnego wypełnienia każdej rubryki;
- 2) jeżeli poszczególne rubryki nie znajdują w konkretnym przypadku zastosowania, należy wpisać „nie dotyczy”;
- 3) osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową;

- 4) oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku w kraju i za granicą;
- 5) oświadczenie o stanie majątkowym obejmuje również wierzytelności pieniężne;
- 6) w części A oświadczenia zawarte są informacje jawne, w części B zaś informacje niejawne dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości.

Składając oświadczenie majątkowe, należy pamiętać, by dokument ten podpisać i opatrzyć datą. Ważne jest również, aby każda z wypełnionych stron została parafowana. Jest to szczególnie istotne, gdy formularz wypełniany jest bezpośrednio w komputerze lub maszynowo. Jeżeli jakaś rubryka nie ma w stosunku do wypełniającej osoby zastosowania, to należy ją właściwie opisać.

## Adresaci oświadczeń i ich kompetencje

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni oraz jego ewentualną korektą w dwóch egzemplarzach składa się następującym podmiotom:

- a) radny województwa – przewodniczącemu sejmiku;
- b) marszałek województwa, przewodniczący sejmiku województwa – wojewodzie;
- c) wicemarszałek województwa, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa – marszałkowi województwa.

Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, są obowiązane dokonać analizy danych w nim zawartych oraz porównać jego treść oraz załączoną kopię zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych wraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT). Jeden egzemplarz oświadczenia przekazywany jest urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie. Analizując oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie. Przepisy u.s.w. nie określają terminu, w jakim ma być przeprowadzona analiza danych zawartych w oświadczeniu. Wydaje się jednak, iż winna być ona przeprowadzona bez zbędnej zwłoki.

W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie z wnioskiem o kontrolę określonego oświadczenia majątkowego. W przypadku odmowy wszczęcia kontroli podmiotowi, który złożył wniosek w tej sprawie,

przysługuje odwołanie do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Do postępowania w sprawie kontroli oświadczenia majątkowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej<sup>22</sup> dotyczące zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez sześć lat. Po upływie tego okresu podlegają one archiwizacji zgodnie z przepisami ustawy z 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>23</sup>.

Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do 30 października każdego roku przedstawia sejmikowi województwa informację o:

- 1) osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie;
- 2) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia;
- 3) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych.

---

<sup>22</sup> Tekst jednolity – DzU 2004 nr 8, poz. 65 ze zm.

<sup>23</sup> Tekst jednolity – DzU 2006 nr 97, poz. 673 ze zm.

## Terminy składania oświadczeń

Radni składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radni są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia województwa, w którym uzyskali mandat, jeżeli taką działalność prowadzili przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na dwa miesiące przed upływem kadencji.

Członkowie zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Do pierwszego oświadczenia majątkowego wymienieni są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem wyboru, powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Jeżeli terminy nie zostaną dotrzymane, odpowiednio, przewodniczący sejmiku województwa, wojewoda lub marszałek województwa w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia, do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowo czternastodniowy termin, a ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

Oświadczenie może być przesłane pocztą, wtedy terminem jego złożenia będzie data stempla pocztowego.

## Sankcje za brak oświadczenia

Konsekwencją niezłożenia oświadczenia majątkowego w dodatkowym terminie przez radnego jest wygaśnięcie mandatu w trybie art. 190 ustawy z 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o członków zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa – powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia jego złożenia.

W razie gdyby członek zarządu województwa lub skarbnik województwa nie złożyli w terminie oświadczenia majątkowego, sejmik województwa odwołuje ich, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Jeżeli sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa nie złożyła w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym wyżej jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy. Jeżeli właściwy organ tego nie uczyni w tych terminach, wojewoda w ramach nadzoru może wydać zarządzenie zastępcze (zob. art. 86a u.s.w.).

Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego. Przepięstwo opisane w tym artykule jest występkiem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat trzech. Warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swo-

---

<sup>24</sup> Tekst jednolity – DzU 2003 nr 159, poz. 1547 ze zm.

ich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Temu właśnie służy klauzula o odpowiedzialności zamieszczona na ostatniej stronie wzorów formularzy, na których składa się oświadczenie majątkowe.

## Jawność oświadczeń majątkowych

Historia obowiązywania w Polsce zasady jawności, z której wywodzić należy prawo dostępu do informacji publicznej, jest stosunkowo krótka. W dniu 1 stycznia 2002 roku weszła w życie ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej<sup>25</sup>, wypełniając tym samym dyspozycję art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca zawarł upoważnienie do określenia w drodze ustawowej trybu udzielania informacji publicznej.

Zasada jawności oświadczeń majątkowych została wprowadzona do u.s.w. mocą ustawy z 23 listopada 2002 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>26</sup>. Na mocy tej ustawy została wprowadzona zasada jawności oświadczeń majątkowych, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. W związku z przyjęciem takiej regulacji prawnej został opracowany wzór oświadczenia majątkowego, który składa się z części A – zawierającej informacje jawne i z części B – zawierającej informacje niejawne dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie majątkowe oraz miejsce położenia nieruchomości. Prawo wglądu do części niejawnej przysługuje jedynie podmiotom uprawnionym do dokonywania analizy oświadczenia oraz do kontroli. Należy pamiętać, że zasadą jawności objęte jest tylko oświadczenie majątkowe, a nie składane wraz z nim oświadczenie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT).

Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, który jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, tworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci internetowej. BIP działa na podstawie art. 8 i 9 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>26</sup> DzU nr 214, poz. 1806.

<sup>27</sup> DzU nr 10, poz. 68.



Za udostępnienie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym w BIP odpowiada marszałek województwa. Wojewoda i przewodniczący sejmiku województwa przekazują marszałkowi województwa kopie oświadczeń majątkowych, które im złożono. Przepisy nie precyzują, w jakim terminie obowiązek ten winien być spełniony. Pomimo tego braku uznać należy, że winni wykonać to niezwłocznie. Samo przekazanie kopii oświadczenia majątkowego nie obliguje do dokonania jego wcześniejszej analizy. Także brak jest w przepisach dookreślenia, w jakim terminie posiadane oświadczenia majątkowe powinny zostać umieszczone w BIP<sup>28</sup>.

Wykonanie ustawowego obowiązku udostępnienia informacji publicznej, w tym także oświadczeń majątkowych w BIP, podlega nadzorowi wojewody uprawnionego do badania legalności wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Szczególnym środkiem prawnym służącym ochronie prawa do informacji publicznej jest znajdujący się w ustawie o dostępie do informacji publicznej art. 23, który przewiduje odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji. Zawiadomienie należy składać wtedy, gdy mamy do czynienia z kompletną beczynnością instytucji, ignorowaniem przez nią decyzji organu drugiej instancji czy też ignorowaniem wyroku sądu. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa nie należy składać, jeżeli aktualnie toczy się postępowanie, właściwy organ administracji nie reaguje na nasze pisma, a spór dotyczy tego, czy dana informacja jest informacją publiczną i czy podlega ochronie. Właściwą dla rozstrzygnięcia tej kwestii jest droga administracyjna. Jeżeli mamy uzasadnione podejrzenie, że osoby pełniące funkcję publiczną w instytucji, do której skierowaliśmy wniosek o udostępnienie informacji, po prostu nie chcą nam udostępnić informacji publicznej, łamiąc w ten sposób świadomie nasze prawa – to o naszym podejrzeniu możemy zawiadomić prokuraturę. W tym wypadku należy pamiętać, iż zasadnicze znaczenie będzie w tym zakresie odgrywać odpowiedni materiał dowodowy, który pozwoli umotywić nasze podejrzenia.

---

<sup>28</sup> Na temat realizacji upublicznienia na stronach BIP j.s.t. składanych oświadczeń majątkowych zobacz dwa raporty Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT *Jawność i kompetencja – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego* (Suwałki 2008) oraz *Jawność i kompetencja II – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego* (Suwałki 2010). Oba raporty do pobrania ze strony [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl) lub [www.oswiadczeniama-jatkowe.pl](http://www.oswiadczeniama-jatkowe.pl) w dziale pobieranie plików.

# Procedura składania oświadczeń majątkowych w pigułce

## I. KTO SKŁADA OŚWIADCZENIA? (art. 27c ust. 1 u.s.w.)

1. Radny
2. Sekretarz
3. Skarbnik
4. Kierownik wojewódzkiej jednostki organizacyjnej
5. Osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną
6. Osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka

## II. KOMU SKŁADA? (art. 27c ust.3 u.s.w.)

1. Radny – przewodniczącemu sejmiku
2. Przewodniczący sejmiku, marszałek – wojewodzie
3. Członkowie zarządu, sekretarz, skarbnik – marszałkowi
4. Kierownik wojewódzkiej jednostki organizacyjnej – marszałkowi
5. Osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną – marszałkowi
6. Osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka – marszałkowi

## III. W JAKIM TERMINIE? (art. 27c ust. 4 i 5 u.s.w.)

1. Radni (art. 27c ust. 4 u.s.w.)
  - składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie **30 dni od dnia złożenia ślubowania**
  - kolejne oświadczenia majątkowe są składane **co roku do 30 kwietnia**, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na **dwa miesiące przed upływem kadencji**
2. Marszałek, członkowie zarządu, sekretarz, skarbnik, kierownik jednostki wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka (art.

27c ust. 5 usw)

- składają pierwsze oświadczenie majątkowe **w terminie 30 dni od dnia powołania** na stanowisko **lub** od dnia **zatrudnienia**
- kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku **do 30 kwietnia**, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz **w dniu odwołania** ze stanowiska **lub rozwiązania umowy o pracę**.

Jeżeli terminy określone w ust. 4 lub ust. 5 art. 27c usw nie zostaną dotrzymane, odpowiednio przewodniczący sejmiku, wojewoda lub marszałek, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

#### IV. KTO DOKONUJE ANALIZY OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH?

(art. 27c ust. 6,7,8 u.s.w.)

1. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują **osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe**. Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, przekazują jeden egzemplarz **urzędowi skarbowemu** właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe.
2. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również **urząd skarbowy** właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe.

**Analizując** oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy **uwzględnia** również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (**PIT**) małżonka osoby składającej oświadczenie.

#### V. UPRAWNIENIA PODMIOTU ANALIZUJACEGO (art. 27c ust. 8-10 u.s.w.)

1. Podmiot dokonujący analizy (...) jest uprawniony **do porównania 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) (art. 27c ust.8 u.s.w.).

2. W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia **występuje do dyrektora urzędu kontroli skarbowej** właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie **z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia** majątkowego (art. 27c ust.9 u.s.w.). **W przypadku odmowy wszczęcia kontroli** oświadczenia majątkowego podmiotowi, który złożył wniosek w tej sprawie, przysługuje odwołanie do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (art. 27c ust. 10 u.s.w.).
3. Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do 30 października **każdego roku przedstawia sejmikowi informację** o:
  - osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie,
  - nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia,
  - działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych (art. 27c ust.12 u.s.w.)

## **VI. KTO PRZECHOWUJE OŚWIADCZENIA?** (art. 27d ust. 2 u.s.w.)

1. **Marszałek** – wojewoda i przewodniczący sejmiku przekazują marszałkowi kopie oświadczeń majątkowych, które im złożono.
2. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez sześć lat.

## **VII. CZY OŚWIADCZENIA SĄ JAWNE?** (art. 27d ust 1 i 3 u.s.w.)

**TAK**, treść oświadczeń jest w pełni jawna. Jawne informacje są udostępnianie w BIP.

**Każdy** zainteresowany **może się zapoznać** z ich treścią. Informacje, o których mowa podlegają ujawnieniu na zasadach określonych w art. 24i u.s.g. **Ujawnieniu nie podlegają** dane dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą.

## VIII. SKUTKI NIEZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA W TERMINIE (art. 24f u.s.w.)

### 1. Radny

**Art. 190 ust. 1 pkt 1b** ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 roku przewiduje – **wygaśnięcie mandatu radnego** wskutek **niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym** (zmiana w tej wersji ma zastosowanie do kadencji, jaka rozpocznie się w grudniu 2010 r.).

### 2. Członkowie zarządu<sup>29</sup>

### 3. Sekretarz<sup>30</sup>

### 4. Skarbnik<sup>31</sup>

### 5. Kierownik wojewódzkiej jednostki organizacyjnej<sup>32</sup>

### 6. Osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną<sup>33</sup>

### 7. Osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka<sup>34</sup>

Powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia jego złożenia.

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (art. 27f ust.4 u.s.w.)

## IX. CO NALEŻY DOŁĄCZYĆ DO OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO?

### 1. Radni – do pierwszego oświadczenia majątkowego powinni dołączyć informacje o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia,

<sup>29</sup> Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

<sup>30</sup> Sejmik odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

<sup>31</sup> Sejmik odwołuje w drodze uchwały najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

<sup>32</sup> Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

<sup>33</sup> Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

<sup>34</sup> Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**zarządzania i bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą tego typu, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania.**

**WAŻNE – art. 24 ust. 1 u.s.w.** Przepis zezwala na prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia województwa, jeżeli owo wykorzystanie obejmuje jedynie najem pomieszczeń dla celów własnej działalności gospodarczej. Brak takowego wyłączenia na szczelbu gminy i powiatu.

- 2. Marszałek i członkowie zarządu** – do pierwszego oświadczenia majątkowego jest obowiązany dołączyć informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli taką działalność prowadzili przed dniem wyboru.
- 3. Członkowie zarządu, sekretarz, skarbnik, kierownik jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzka osobą prawną, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka** – informacje o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem powołania lub zatrudnienia.

W odniesieniu do członków zarządu województwa, sekretarzy i skarbników województwa, osób wydających decyzje w imieniu marszałka oraz kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej wynika z treści ustawy tzw. antykorupcyjnej<sup>35</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 4 osoby te nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. W przypadku naruszenia tego zakazu stanowi to podstawę do odwołania lub rozwiązania umowy o pracę. W przypadku gdy zakaz został zła-

<sup>35</sup> Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 21 sierpnia 1997 roku (DzU 2009 nr 178, poz. 1375).

many przez członka zarządu województwa, skarbnika lub sekretarza, sejmik województwa w ciągu miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał o tym fakcie informację, odwołuje te osoby ze stanowiska<sup>36</sup>. Jeżeli członek zarządu województwa prowadził działalność gospodarczą przed dniem wyboru, jest zobowiązany w ciągu trzech miesięcy od dnia wyboru zaprzestać jej prowadzenia. W przeciwnym wypadku sejmik ma obowiązek odwołać go ze stanowiska w ciągu miesiąca od dnia upływu trzymiesięcznego terminu.

---

<sup>36</sup> Art. 5 ust. 2 i 4 uakor.







**Analiza rozwiązań prawnych  
stosowanych w krajach rozwiniętej  
demokracji w kontekście obowiązku  
składania oświadczeń majątkowych**



**A**naliza rozwiązań prawnych stosowanych w krajach rozwiniętej demokracji w kontekście obowiązku składania oświadczeń majątkowych została przygotowana w oparciu o badania własne autorki – Patrycji Joanny Suwaj – jak też dostępne wyniki badań prowadzone w krajach UE w zakresie szerszego zagadnienia, tj. konfliktu interesów<sup>1</sup>.

Współczesne systemy prawne, aby zapobiegać i przeciwdziałać zjawisku tzw. *maladministration*, prześcigają się w stanowieniu różnorodnych instrumentów o charakterze prawnym, z których część to społecznie akceptowane standardy etyczne przekształcone w normy „twardych” bądź „miękkich” regulacji. Prezentowane poniżej wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego, ale ilustruje najbardziej typowe działania:

- 1) powołanie komórek w ramach instytucji publicznych, które mają za zadanie selekcję i wyznaczenie standardów etycznych na potrzeby danej instytucji. Owe standardy wywodzą się z dotychczasowego doświadczenia, jak również mogą dotyczyć nowych, niespotykanych jeszcze sytuacji;
- 2) ustanowienie samoregulacji, przepisów o charakterze wewnętrznym w postaci np. kodeksów etycznych i kodeksów postępowania czy procedur np. w zakresie dekretacji, rozdziału spraw. Uzasadnieniem dla podejmowania tego typu działań jest promocja samodzielnego rozpoznania standardów etycznych przez i wśród funkcjonariuszy publicznych, co z kolei ma przyczynić się do bardziej efektywnego stosowania się do wyznaczonych przez siebie standardów;
- 3) stosowanie procedur koncyliacyjnych i podejmowanie tam, gdzie to konieczne i możliwe wewnętrznych postępowań dyscyplinujących jako środków do wyważenia różnych interesów zaangażowanych w konflikt oraz zapobieganie złym praktykom bez zaangażowania „cięższych” sankcji prawnych;
- 4) zachęta i stworzenie gwarancji anonimowości dla tzw. *whistleblowers* (chodzi tu o ujawnienie nieetycznego postępowania innych urzędników) jako środki wspierające budowanie ogólnej kultury odpowiedzialności wspólnej dla wdrożenia norm etycznych<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Wykorzystano też w dużej części opracowanie monograficzne autorki (zob.: P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2009).

<sup>2</sup> Ten instrument jest co prawda powszechnie stosowany w krajach zachodnich, w tym także w USA, to

- 5) wprowadzenie obowiązku deklaracji interesów (w tym majątkowych; najczęściej ujawnienia swoich interesów, interesów najbliższej rodziny i innych osób bliskich).

Wszystkie wymienione wyżej środki mogą okazać się użyteczne w rozwijaniu, podkreślaniu i rozpowszechnianiu zbiorów zasad etycznych, które mogą na różny sposób przyczynić się do minimalizacji nieetycznych, w tym korupcyjnych zachowań funkcjonariuszy publicznych.

Ogólnie budowaniu etycznego klimatu, jak też w szczególności zapobieganiu konfliktom interesów, które (w porę niedostrzeżone) mogą prowadzić do zachowań korupcyjnych, służą regulacje poddające ograniczeniom różne typy zachowań funkcjonariuszy publicznych. Regulacje te, co do zasady, dotyczą:

- naruszenia ogólnych zasad dotyczących wykonywania funkcji publicznej;
- otrzymywania prezentów, podarunków, upominków itp.;
- otrzymywania innych korzyści (np. niematerialnych);
- aktywności politycznej;
- lobbingu;
- zapewnienia zatrudnienia dla bliskich, przyjaciół, znajomych itp.;
- członkostwa w komisjach, komitetach, zarządach, radach, organizacjach pozarządowych, przedsiębiorstwach itp.;
- powiązań z organizacjami sektora prywatnego, przedsiębiorstwami, organizacjami profesjonalnymi;
- zaangażowania się w dodatkowe zatrudnienie, które potencjalnie może wpływać na wykonywanie funkcji publicznej;
- związków (np. w postaci zobowiązań profesjonalnych, związków etnicznych, rodzinnych, religijnych, sąsiedzkich itp.);
- posiadania istotnych informacji (lub „pożądanych” informacji i z tego punktu widzenia istotnych);
- reprezentowania i działania dla innego kraju;
- wykorzystania własnej pozycji dla osobistych lub cudzych korzyści;
- niewłaściwego wykorzystania publicznej własności;
- innych zawodowych aktywności;
- zatrudnienia „po zatrudnieniu” (*post-employment*);

---

w krajach postkomunistycznych ma złe konotacje i raczej pejoratywny, donosielski wymiar. Szeroko stosowanie instrumentu *whistleblowers* opisuje Barbara Kudrycka w publikacji *Neutralność polityczna urzędników* (Warszawa 1998 s. 168–176).

- przyszłego zatrudnienia;
- interesów finansowych;
- różnych odpowiedzialności wobec różnych podmiotów;
- pozycji, stanowisk honorowych;
- zaproszeń na wakacje, posiłki, wystąpienia czy uczestnictwa w imprezach i wydarzeniach.

Ostatnie dekadę charakteryzuje z pewnością trend dotyczący wprowadzania do systemów prawnych coraz to nowych zabezpieczeń w zakresie konfliktu interesów i przeciwdziałania korupcji. Z jednej strony wciąż jest zbyt mało dowodów na to, że konflikt interesów i zjawisko korupcji maleją, z drugiej zaś – prowadzone np. w USA i Kanadzie badania wcale nie wskazują, że konflikt interesów wykazuje tendencję rosnącą. G. S. Mackenzie zauważa, iż obawa o etyczne postępowanie urzędników znacząco przewyższa formalne dowody naruszeń etycznych<sup>3</sup>.

Zatem z jednej strony wciąż brak empirycznych badań potwierdzających rozwój konfliktu interesów i korupcji, z drugiej zaś można zaobserwować rosnące zainteresowanie etyką w życiu publicznym, które odzwierciedla także rosnące zainteresowanie przejrzystymi zasadami, standardami i normami. Wyraźnie widać balans pomiędzy rosnącą złożonością społeczeństw i potrzebą lepszych, bardziej przejrzystych i restrykcyjnych zasad. Jednak standardy etyczne także ulegają zmianom szybciej niż kiedykolwiek, powodując, że działania postrzegane kiedyś jako zgodne z prawem, dziś stanowią przestępstwa korupcyjne. I jak słusznie zauważa Alan Rosenthal, z powodu rosnącej liczby standardów etycznych, jest coraz więcej możliwości naruszeń przepisów prawa<sup>4</sup>.

Nowoczesne podejście do zagadnień etyki w życiu publicznym skutkuje zwiększeniem ilości standardów i zabezpieczeń prawnych z jednej strony, z drugiej zaś obawą o włączanie do regulacji prawnych tych „właściwych”. Jednocześnie można zaobserwować, że rozwiązania prawne w zakresie konfliktu interesów i antykorupcji przybierają coraz częściej formę regulacji „profilaktycznych”. Zakazom i obostrzeniom towarzyszy coraz liczniejsza grupa okoliczności, a wymogi ujawniania interesów, z tych pierwotnie skoncentrowa-

<sup>3</sup> G. S. Mackenzie, *Scandal proof: do ethics laws make government ethical*, Washington D.C. 2002, p. 98.

<sup>4</sup> A. Rosenthal, *The effects of legislative ethics law: an institutional perspective*, [w:] Lawrence R. Jones (ed.), *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*, Amsterdam, Emerald Group Publishing Limited, 2006, p. 163.

nych na interesach finansowych, zwracają się ku innym, także niematerialnym zobowiązaniom.

Część regulacji współczesnych państw zawierających przedmiotowe ograniczenia polega na wprowadzeniu do systemu prawnego instytucji oświadczeń składanych jednorazowo bądź cyklicznie przez funkcjonariusza publicznego. Oprócz właściwych i nieodłącznych ograniczeń towarzyszących regulacji pożądanych zachowań urzędników i funkcjonariuszy publicznych, ustawodawstwa niektórych krajów cechuje ustanawianie imponującej listy zakazów i ograniczeń. Restrykcje te dotyczą różnych zagadnień, np.:

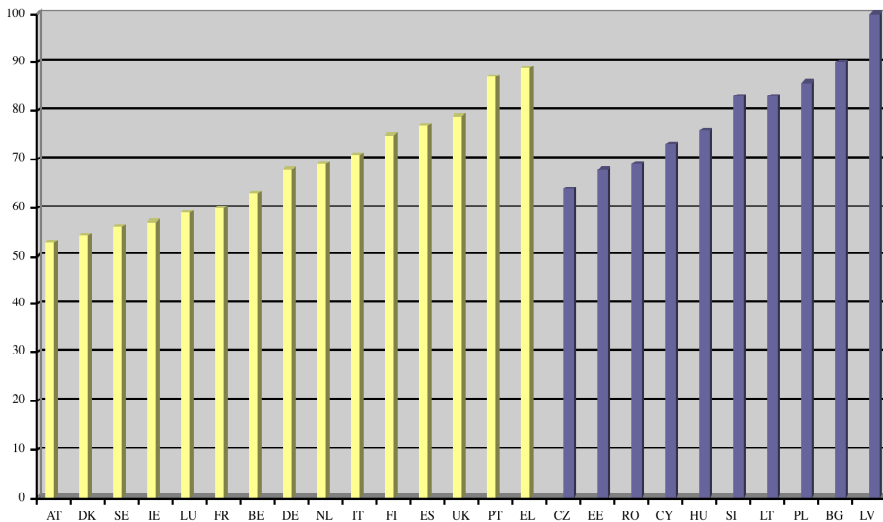
- całkowitego zakazu przyjmowania prezentów (podarunków, upominków itd.);
- aktywności politycznej;
- członkostwa w komisjach, komitetach, zarządach, radach organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw itp.;
- zakazów powiązań z organizacjami sektora prywatnego, przedsiębiorstwami, organizacjami profesjonalnymi;
- zakazów podejmowania dodatkowego zatrudnienia, które potencjalnie może wpływać na wykonywanie funkcji publicznej;
- ograniczeń powiązań profesjonalnych, związków etnicznych, rodzinnych, religijnych, sąsiedzkich itp.;
- ujawniania informacji publicznej;
- zakazów reprezentowania i działania w imieniu innego kraju;
- zasad wykorzystywania własnej pozycji do korzyści prywatnych, wykorzystywania publicznej własności i informacji;
- wymagań dotyczących rezygnacji z funkcji publicznej;
- inne<sup>5</sup>.

Jak wskazują wyniki badań w zakresie regulacji konfliktu interesów w krajach członkowskich UE, nie budzi zdziwienia fakt, iż poszczególne kraje członkowskie różnią się od siebie pod względem intensywności wprowadzanych regulacji. Zaskoczeniem jednak dla autorów tych badań jest, że wykazano dużą liczbę przypadków konfliktów interesów, które nie są poddane regulacji w ogóle. Ilustruje to poniższy wykres. Spośród wszystkich krajów członkowskich, „nowe” państwa charakteryzuje zdecydowanie większa ilość

<sup>5</sup> Por.: M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest policies and practices in nine EU member States: a comparative review*, Madrid, University Rey Juan Carlos, 2005, p. 9–10.

regulacji w zakresie konfliktu interesów w porównaniu ze „starymi” krajami członkowskimi. Łotwa i Bułgaria to kraje, gdzie intensywność regulacji prawnych w omawianym zakresie jest największa.

Wykres 1. Intensywność regulacji w zakresie konfliktu interesów w krajach UE<sup>6</sup>



Źródło: Ch. Demmke, *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007.

Równie niejednakowa jest sytuacja poszczególnych krajów z punktu widzenia analizy poziomu regulacji prawnych. Podczas gdy w niektórych krajach konstytucje zawierają ogólne zasady etyczne dotyczące funkcjonariuszy publicznych, inne milczą w tym zakresie. Poza tym sama administracja publiczna i podmioty działające w jej ramach stanowią różne pod względem prawnego obowiązywania i różne pod względem ogólności akty, gdzie wśród nich znajdują się kodeksy etyczne, kodeksy postępowania, wytyczne, zasady dotyczące lobbingu i nacisków, akty odnoszące się do ujawniania niewłaściwych etycznie zachowań funkcjonariuszy publicznych (*whistleblowing*), wytyczne w zakresie

<sup>6</sup> W badaniach tych pojęciem funkcjonariusza publicznego objęto: parlamentarzystów, członków rządu i administrację rządową, pracowników centralnej instytucji audytu i kontroli, banków centralnych i sądów najwyższych (zob.: Ch. Demmke [and other], *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007, p. 44).

prewencji nadużyciom, itd. Kodeksy etyczne są zazwyczaj katalogiem standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania funkcjonariuszy publicznych; kodeksy postępowania są zbiorami procedur postępowania bazującymi na zasadach i wartościach etycznych zawartych w kodeksie etycznym, określającymi sposób realizacji przez funkcjonariuszy publicznych powierzonych im zadań publicznych<sup>7</sup>. Całość regulacji uzupełniają zasady dobrej administracji, dobrego rządzenia czy standardy świadczenia usług publicznych.

Prawo jest dominującym regulatorem rozstrzygnięcia konfliktu interesów w krajach UE (60%). Większość państw członkowskich Unii adoptowało ogólne strategie i ogólne przepisy (standardy) o charakterze antykorupcyjnym, w tym regulacje w zakresie konfliktu interesów. Mniejsza część krajów członkowskich przyjęła także do swoich porządków prawnych szczegółowe regulacje w zakresie omawianego zjawiska, zaś jedynie kilka państw przyjęło akty prawne rangi ustawowej dotyczące konfliktu interesów i mające zastosowanie do wszystkich krajowych instytucji publicznych. Zamiast tego dominuje stanowienie poszczególnych aktów prawnych w zakresie konfliktu interesów dla poszczególnych instytucji publicznych czy poszczególnych kategorii funkcjonariuszy publicznych. Prawie wszystkie kraje (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) cechuje wdrażanie odrębnych kodeksów etycznych i kodeksów postępowania dla pojedynczych instytucji publicznych. Co więcej, podczas gdy niektóre kraje posiadają rozwiązania prawne o charakterze systemowym, w zakresie konfliktu interesów, inne wdrażają rozwiązania szczegółowe dotyczące wybranych aspektów konfliktu interesów. Dwadzieścia jeden procent krajów członkowskich UE mechanizmy rozstrzygnięcia konfliktu interesów regulują poprzez wspólne przepisy prawne i normy etyczne, np. kodeksy etyczne i kodeksy postępowania. Jeszcze inne rozróżnienie można przeprowadzić w zależności od rodzajów instrumentów regulacyjnych: w tym zakresie różnica uwidacznia się pomiędzy większością krajów członkowskich, które regulują konflikt interesów poprzez ogólne i/lub szczegółowe ustawy, inne przepisy prawne sektorowe oraz kodeksy etyczne i kodeksy postępowania; a Wielka

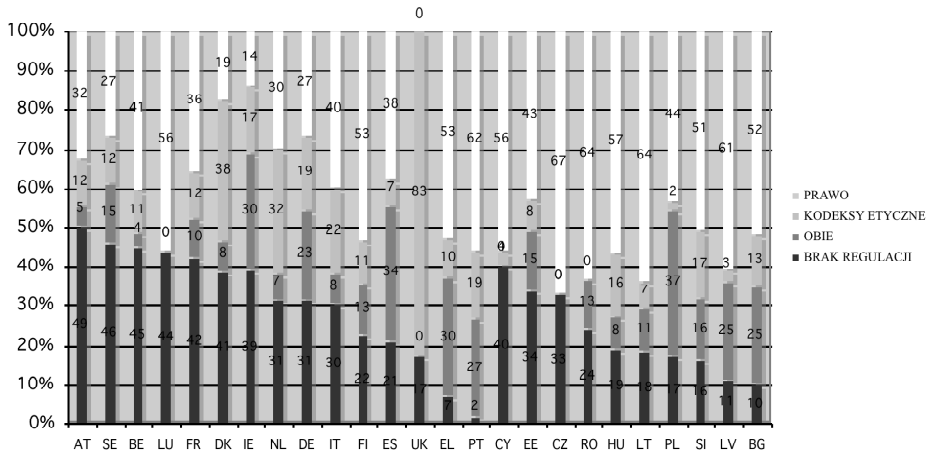
---

<sup>7</sup> K. Będuch, R. Chrabąszcz, M. Kukielka, D. Kwiecińska, S. Mazur, *Przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej*, [w:] *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, pod red. nauk. Janiny Filek, Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, 2004, s. 85.



Brytania, częściowo także Holandia i Dania regulują konflikt interesów wyłącznie poprzez ogólne i szczegółowe sektorowe kodeksy etyczne.

Wykres 2. Formy regulacji konfliktu interesów w krajach Unii Europejskiej



Źródło: Ch. Demmke, *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007.

Monitorowanie sytuacji materialnej polityków i urzędników jest w krajach europejskich normą. Powszechne zastosowanie mają instrumenty oświadczeń o dochodach, jak też oświadczeń o majątku. Mniej powszechne są oświadczenia o dochodach rodziny i majątku rodziny. W niektórych krajach dodatkowo mają zastosowanie deklaracje interesów w kontraktach, którymi funkcjonariusz publiczny zarządza w procesie podejmowania rozstrzygnięć i głosowaniu, czy deklaracje interesów przy sporządzaniu opinii i ekspertyz. Podkreślenia wymaga także fakt, iż w coraz większym zakresie deklaracje takie i oświadczenia mają charakter jawny.

Oświadczenia te mogą stanowić odrębne dokumenty lub też w jednym dokumencie obejmować kilka rodzajów oświadczeń. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto kategorię zbiorczą „oświadczenia majątkowe”.

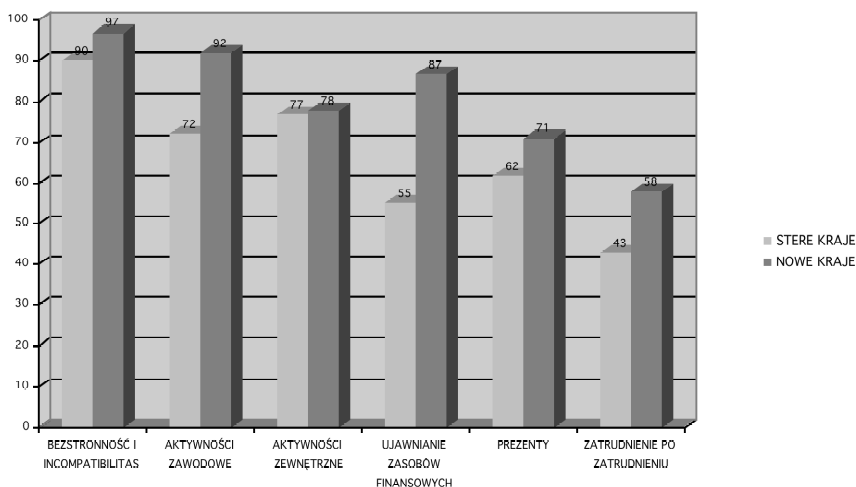
Wskazane wyżej instrumenty (tzw. majątkowe), zróżnicowane pod względem rodzaju jak i rygoryzmu, odnoszą się zarówno do polityków i urzędników zawodowych funkcjonujących na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego. W krajach europejskich służą one zabezpieczeniu przed konfliktami

interesów i korupcji w sferze materialnej.

Intensywność regulacji prawnych w zakresie kategorii konfliktu interesów ujawnia różnicowanie wśród krajów europejskich zarówno z punktu widzenia poszczególnych kategorii konfliktu interesów, jak też pomiędzy „starymi” i „nowymi” krajami członkowskimi UE (wykres 4). Podczas gdy niektóre przedmiotowe kategorie konfliktu interesów wykazują intensywne uregulowanie, inne wprost przeciwnie. Ujmując to szeroko, ogólne zasady etyczne i obowiązki funkcjonariuszy publicznych są raczej uregulowane kompletnie. Najwyższy stopień regulacji cechuje dwie zasady ogólne: zasady bezstronności i zasady niepołączalności stanowisk (tzw. *incompatibilitas*).

Te zasady występują w wielu aktach prawnych, jak też w aktach tzw. miękkiego prawa. Kraje unijne najslabiej poddają regulacji kwestie „zatrudnienia po zatrudnieniu”. Wykres 4 także ilustruje wyższy poziom ilości regulacji prawnych w „nowych” krajach członkowskich w porównaniu ze „starymi”. Nade wszystko widoczną różnicą jest bardziej restrykcyjne podejście do ujawniania zasobów finansowych w nowych krajach członkowskich (87%) w porównaniu ze „starymi” (55%).

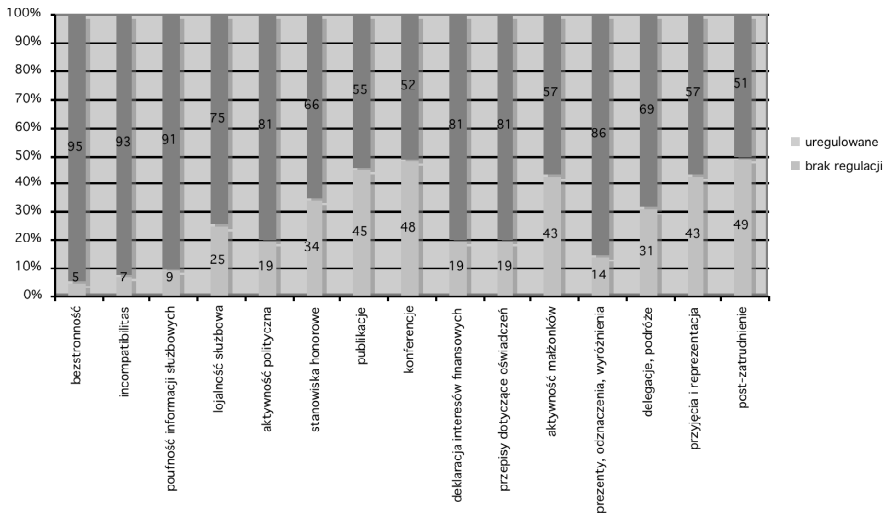
Wykres 3. Intensywność regulacji w zakresie ogólnych kategorii konfliktu interesów



Źródło: Ch. Demmke, *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007.

Wykres 4 ilustruje regulację konfliktu interesów w krajach europejskich w zależności od szczegółowych kategorii konfliktu interesów.

Wykres 4. Intensywność regulacji konfliktu interesów w kategoriach szczegółowych



Źródło: Ch. Demmke, *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007.

Jak wynika z analizy porównawczej krajów UE, dominującym przedmiotem regulacji konfliktu interesów jest bezstronność funkcjonariuszy publicznych i zasady niepołączalności stanowisk. Aktywności zawodowe urzędników ograniczone są zazwyczaj poufnością informacji służbowych (91%) bardziej niż lojalnością służbową (75%). Najczęściej poddanej regulacji wśród aktywności zewnętrznych jest aktywność polityczna urzędników. Równie często wśród krajów UE spotyka się regulacje prawne w zakresie ujawniania interesów finansowych i posiadanych zasobów, jak też przepisy związane z oświadczeniami (81%). Jednak limitowanie aktywności małżonków stanowi często zagadnienie kontrowersyjne, co przekłada się na zakres regulacji tej formy potencjalnego konfliktu interesów. Konsekwencją tych kontrowersji jest zatem ustanawianie obowiązku ujawniania interesów finansowych i posiadanych zasobów, jednak bez towarzyszącego temu obowiązku ujawniania tychże, a będących w posiadaniu małżonków urzędników (taka sytuacja jest charak-

terystyczna np. dla Austrii, Belgii, Cypru, częściowo Estonii – ujawnieniu podlega jedynie majątek wspólny; Francji, Węgier, Luksemburga, gdzie co prawda funkcjonariusze publiczni nie muszą ujawniać swoich zasobów pieniężnych, ale wymaga się ujawnienia zasobów małżonków; Holandii, Polski – podobnie jak w przypadku Estonii i Szwecji), jednak należy podkreślić, że część urzędników instytucji unijnych (np. Komisji Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) zobowiązana jest do ujawnienia zarówno posiadanych zasobów, jak i realizowanych aktywności odpowiednio przez swoich współmałżonków. Często regulowaną formą konfliktu interesów jest przyjmowanie prezentów i innych korzyści (86%), podczas gdy zagadnienia związane z podróżami (67%) i uczestnictwem w przyjęciach oraz reprezentacją są rzadziej poddane regulacji prawnej.

Zgodnie z prezentowanymi danymi zagadnienia tzw. zatrudnienia po zatrudnieniu (postzatrudnienia) są relatywnie najrzadziej uregulowane prawnie, choć w tym zakresie uwidacznia się dominująca pozycja nowych krajów członkowskich, które wprowadzają do swoich porządków prawnych zasady zatrudniania po zatrudnieniu. W tej formie jednak konflikt interesów wydaje się być niedostatecznie dostrzeżony. Chociaż w niektórych krajach wprowadza się zakazy i obostrzenia mające na celu unikanie konfliktu interesów po ustaniu sprawowania funkcji publicznej, to nie jest to cecha charakterystyczna dla większości państw UE. W 49% analizowanych przypadków zagadnienia postzatrudnienia nie są w ogóle poddane ani regulacji prawnej w prawie powszechnie obowiązującym, ani też w tzw. miękkim prawie. Niektóre kraje cechuje wprowadzanie restrykcyjnych przepisów w zakresie tzw. okresów przejściowych (*cooling-off period*) dla różnych kategorii funkcjonariuszy publicznych, inne nie przewidują takiego okresu wcale. Przykładem może tu być Francja, gdzie obowiązuje całkowity zakaz zatrudnienia w spółce, przedsiębiorstwie z udziałem skarbu państwa, a także w bankach i firmach związanych z kapitałem państwowym. W Polsce natomiast, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wskazani w tej ustawie funkcjonariusze nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brali udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy, z zastrzeżeniem, iż nie dotyczy to decyzji administracyj-

nych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach<sup>8</sup>. W tym zakresie regulacje obecne w krajach unijnych różnią się znacząco od obowiązujących w USA czy Kanadzie.

Badania regulacji prawnych w zakresie konfliktu interesów w wybranych dziewięciu krajach członkowskich UE<sup>9</sup> wykazują, iż wszystkie badane „nowe” kraje członkowskie przyjęły szerokie strategie zapobiegania i zwalczania korupcji, gdzie częścią tych strategii jest przeciwdziałanie konfliktom interesów. Wśród „starych” krajów członkowskich jedynie Niemcy adaptowały akt na poziomie federalnym w tym zakresie. Wielka Brytania natomiast, jako wyjątek, wprowadziła program przeciwdziałania konfliktom interesów jako część dużej strategii standardów etycznych w sektorze publicznym. Warto także podkreślić, że zasadniczo nowe kraje członkowskie UE prezentują podejście prewencyjne przy jednoczesnym uwzględnieniu środków zaradczych, tak jest np. w Polsce i na Łotwie, zaś wyjątek stanowią Węgry, gdzie owe podejście jest jedynie zapobiegawczym charakterem przepisów w zakresie konfliktu interesów (nie wprowadzono tam sankcji za naruszenia przepisów dotyczących konfliktu interesów); wśród „starych” członków jedynie Francję cechują oba podejścia, zaś reszta krajów członkowskich zaadaptowała podejście prewencyjne do konfliktu interesów w administracji publicznej.

Jak to już było wykazywane wcześniej, prawo w krajach europejskich jest podstawowym i zasadniczym regulatorem zjawiska konfliktu interesów uzupełnianym przez tzw. miękkie regulacje. Wspólną regulacją prawa i norm etycznych obejmuje się zazwyczaj zasady ogólne i standardy (w tym także bezstronności, poufności informacji służbowych, lojalności), podczas gdy różnego rodzaju deklaracje i oświadczenia, w tym dotyczące małżonków oraz kwestie postzatrudnienia, zazwyczaj regulowane są prawie wyłącznie przez normy prawne.

Deklaracje prywatnych dochodów nie są wymagane we Francji, Niemczech, Holandii i Wielkiej Brytanii, podczas gdy np. we Włoszech, w Pol-

<sup>8</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. DzU 2006 nr 216, poz. 1584).

<sup>9</sup> Badania dotyczyły sześciu „starych” krajów członkowskich: Francji, Niemiec, Włoch, Portugalii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz trzech „nowych” członków: Węgier, Polski i Łotwy (por.: M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest...*, dz. cyt., s. 12).

sce, Hiszpanii i na Łotwie takie zabezpieczenia istnieją. We Włoszech<sup>10</sup> osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru, podobnie jak w Polsce i Hiszpanii<sup>11</sup> lokalni przedstawiciele władzy, muszą zadeklarować swój dochód. Obowiązek ten w Polsce jest rozciągnięty na dość liczną liczbę stanowisk publicznych w samorządzie terytorialnym i dotyczy nie tylko radnych i członków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, ale także kierowników jednostek organizacyjnych, osób zarządzających przedsiębiorstwami z udziałem mienia komunalnego, a także osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych<sup>12</sup>, przy czym tak w literaturze<sup>13</sup>, jak i orzecznictwie sądowym prezentowane są różne, w tym sprzeczne poglądy<sup>14</sup> w zakresie precyzyjnego ustalenia kręgu podmiotów, których ten obowiązek dotyczy. Natomiast urzędnicy tzw. ministerialni i urzędów centralnych, a także inni funkcjonariusze publiczni, których zakresem podmiotowym obejmuje ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, nie zostali takim obowiązkiem objęci. Na Łotwie ten rodzaj obowiązku dodatkowo spoczywa na urzędnikach służby cywilnej<sup>15</sup>.

Deklaracje prywatnych dochodów (zarobków) rodziny urzędnika są rzadko spotykanym ograniczeniem. Chyba najbardziej restrykcyjne przepisy w tym zakresie występują w samorządzie terytorialnym w Polsce (i dotyczą jedynie małżonków wybranych funkcjonariuszy publicznych<sup>16</sup>). W Hiszpa-

<sup>10</sup> Włoska ustawa nr 441 z 5 lipca 1982 roku o deklaracjach interesów finansowych i zasobów (*Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti*).

<sup>11</sup> Por.: M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest...*, dz. cyt., s. 12.

<sup>12</sup> Np. art. 24h ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednie regulacje zawarte w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Dodatkowo polski ustawodawca przewidział obowiązek składania oświadczeń majątkowych dla pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 32 nowo uchwalonej ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych).

<sup>13</sup> Por.: A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2008, s. 19–47.

<sup>14</sup> Por. słusznie krytykowany przez Annę Wierzbicę wyrok SN z 28 lutego 2006 roku, w którym to przyjęto: „Kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę nie ma obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym” (II PK 189/05, OSNP 2007 nr 5/6, s. 63).

<sup>15</sup> Rozdział IV łotewskiej ustawy z 25 kwietnia 2002 roku o zapobieganiu konfliktom interesów w działalności funkcjonariuszy publicznych (*Law on prevention of conflicts of interest in activities of public officials*, dostępny w Internecie: [knab.gov.lv/uploads/eng/cpcb\\_in\\_brief.pdf](http://knab.gov.lv/uploads/eng/cpcb_in_brief.pdf)).

<sup>16</sup> Oświadczenie majątkowe w Polsce dotyczy majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Wynika to z art. 24h ust. 2 u.s.g., art. 25c ust. 2 u.s.p., i art. 27c ust. 2 u.s.w. Stano-

nii tego rodzaju oświadczenia mają charakter fakultatywny i zależą od woli współmałżonka wybieralnego funkcjonariusza publicznego<sup>17</sup>.

Oświadczenia o posiadanych przez urzędnika zasobach nie mają charakteru obowiązkowego w Niemczech<sup>18</sup> i Wielkiej Brytanii. Członkowie niemieckiej służby cywilnej, przed nawiązaniem stosunku pracy muszą jednak zadeklarować swoje obciążenia finansowe<sup>19</sup>. W kwestii tej formy zabezpieczenia przed konfliktem interesów można dokonać rozróżnienia pomiędzy „starymi” i „nowymi” krajami członkowskimi UE, gdzie zasadniczo w pierwszej grupie krajów obowiązek deklarowania zasobów przez członków korpusu służby cywilnej nie występuje, podczas gdy jest on obecny niemal we wszystkich regulacjach drugiej grupy krajów. Za to prawie wszystkie kraje (z wyjątkiem Niemiec i Wielkiej Brytanii) przewidują obowiązek składania oświadczeń o posiadanych zasobach dla wybieralnych funkcjonariuszy publicznych tak szczebla krajowego, jak i w samorządzie terytorialnym<sup>20</sup>. W Polsce dodatkowo ten obowiązek rozciąga się także na kierowników jednostek organizacyjnych, osób zarządzających przedsiębiorstwami z udziałem mienia komunalnego, a także osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych<sup>21</sup>.

---

wisko polskiej doktryny w przedmiocie zaliczenia wynagrodzenia za pracę do majątku wspólnego jest w zasadzie zgodne. Zob.: T. Smyczyński, *Reforma małżeńskiego prawa majątkowego*, „Monitor Prawniczy” 2004 nr 18 s. 828; J. Strzebińczyk, *Nowelizacja przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie małżeńskiego prawa majątkowego*, cz. 1, „Rejent” 2004 nr 8 s. 148; na obowiązek ujawnienia w oświadczeniu majątkowym informacji o zarobkach współmałżonka wskazują także: *Ustawa o samorządzie powiatowym: komentarz*, pod red. Bogdana Dolnickiego, stan prawny na 22 października 2007 roku, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2007, s. 227; *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, pod red. Pawła Chmielnickiego, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, 2005, s. 180; A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, dz. cyt., s. 49. Ten pogląd podziela także judykatura: por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 lutego 2005 roku (I SA/Wr 1639/03 „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2006 nr 2 s. 138). W literaturze spotkać można także poglądy przeciwnie, które jednak zasługują na krytykę (podają za: A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, dz. cyt., s. 50; D. Bąbiak-Kowska, Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, *Jakie błędy popełniamy najczęściej?*, „Wspólnota” 2006 nr 10, s. 24).

<sup>17</sup> Por.: *New code of good governance and the bill of conflict of interest*, raport OECD z 2006 roku, dostępny w Internecie: [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000A5A/\\$FILE/JT00197213.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000A5A/$FILE/JT00197213.PDF).

<sup>18</sup> Por.: *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – Law on the legal relationships of Members of the federal Government)* 17. Juni 1953 (BGBl. I 1953, 407), dostępny w Internecie: [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bming/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bming/gesamt.pdf).

<sup>19</sup> Por.: M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>20</sup> Por.: Ch. Demmke [and other], *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007, p. 157.

<sup>21</sup> Np. art. 24h ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednie regulacje zawarte w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Do „zasobów” ustawy samorządowe zaliczają:

Oświadczenia o zasobach posiadanych przez członków najbliższej rodziny urzędnika przewidują polskie ustawy samorządowe (pierwotnie obowiązek ten dotyczył wstępnych, zstępnych, rodzeństwa i małżonka funkcjonariusza publicznego; w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten dotyczy funkcjonariusza publicznego jedynie w zakresie zasobów posiadanych przez małżonka)<sup>22</sup>. Także na Węgrzech taka regulacja występuje. Obowiązek zadeklarowania posiadanych zasobów rozciąga się w świetle regulacji węgierskich na wszystkich członków rodziny funkcjonariusza publicznego z nim zamieszkujących<sup>23</sup>.

Restrykcje i kontrola przyjmowania prezentów i innych korzyści stanowią kolejne zabezpieczenia przed konfliktem interesów i są różne w różnych krajach europejskich. W tym zakresie w Wielkiej Brytanii obowiązują szczególne obostrzenia. Osoby sprawujące stanowiska polityczne mogą jedynie otrzymywać podarunki, jeżeli ich wartość nie przekracza 140 funtów, zaś urzędnikom służby cywilnej nie wolno przyjmować prezentów wcale. Podobnie w Niemczech i Hiszpanii ustawodawca sprecyzował całkowity zakaz przyjmowania prezentów przez funkcjonariuszy publicznych. We Francji, co prawda przyjmowanie prezentów nie jest zabronione, ale dotyczy jedynie przypadków, gdy przyjęcie korzyści nie powoduje stronniczości urzędnika. Ograniczenia w tym zakresie przewidują także regulacje polskie i węgierskie. Polskie ustawy samorządowe<sup>24</sup> zakazują funkcjonariuszowi samorządowemu przyjmowania jakichkolwiek świadczeń o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłat-

- 
- zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały i akcje w spółkach handlowych oraz nabyte od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienie, które podlegało zbyciu w drodze przetargu;
  - dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
  - mienie ruchome o wartości powyżej 10 tys. złotych;
  - zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 tys. złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki.

Jako składniki oświadczenia o stanie majątkowym zasoby będą (w myśl art. 32 ust. 1 nowej ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych także) podlegały wskazaniu w oświadczeniu majątkowym, do którego złożenia ustawodawca zobowiązał (na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy) także pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym, doradców i asystentów.

<sup>22</sup> Art. 24h ustawy o samorządzie gminnym; art. 25c ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ustawy o samorządzie województwa.

<sup>23</sup> Por.: Ch. Demmke [and other], *XXIII Act on the legal status of civil servants*, Annex III, 1992, p. 224.

<sup>24</sup> Artykuł 24m u.s.g., art. 25h u.s.p., art. 27h u.s.w.



nie w wysokości niższej od ich rzeczywistej wartości, od podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, funkcjonariusz ten miał bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia. Zatem konstrukcja, jaką przewidział polski prawodawca, dotyczy jedynie świadczeń od podmiotów, z którymi funkcjonariusz publiczny miał już kontakt, a nie świadczeń od „potencjalnych” klientów. Nie przewidziano także dopuszczalnej wysokości świadczenia przy przyjmowaniu przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych, które ustawodawca uznał za dopuszczalne. W literaturze słusznie wskazuje się na trudności interpretacyjne, jakie mogą się pojawić w ocenie wartości świadczenia, jak też na „martwość” przepisów statuujących ograniczenie przyjmowania świadczeń z uwagi na brak sankcji<sup>25</sup>.

W każdym przypadku jednak, granica pomiędzy prezentem a łapówką jest płynna, z tego powodu zaś można przyjąć, iż w każdym kraju europejskim nie ma przyzwolenia na przyjmowanie korzyści, które mogą wpłynąć na bezstronność funkcjonariusza publicznego. Deklaracje o przyjmowanych prezentach podlegają obowiązkowi złożenia przez wszystkich funkcjonariuszy publicznych na Łotwie<sup>26</sup>. W Polsce obowiązek ten dotyczy jedynie funkcjonariuszy publicznych wybieralnych lub którzy objęli stanowisko tzw. polityczne w inny sposób (np. wojewoda, skarbnik gminy)<sup>27</sup>. W Niemczech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii złożenie oświadczenia o przyjętych prezentach ma charakter obowiązkowy dla funkcjonariuszy na stanowiskach politycznych i administracji rządowej<sup>28</sup>.

Kolejnym zabezpieczeniem przed konfliktem interesów, stosowanym w krajach europejskich, są oświadczenia o prywatnych interesach w zakresie kontraktów. Taki obowiązek przewidują rozwiązania przede wszystkim w „starych” krajach członkowskich UE, np. w Portugalii, gdzie funkcjonariusze publiczni muszą zadeklarować prywatne interesy obejmujące okres trzech

<sup>25</sup> Por.: A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, dz. cyt., s. 140.

<sup>26</sup> Rozdział IV łotewskiej ustawy z 25 kwietnia 2002 roku o zapobieganiu konfliktom interesów w działalności funkcjonariuszy publicznych (*Law on prevention of conflicts of interest in activities of public officials*, dostępny w Internecie: [knab.gov.lv/uploads/eng/cpcb\\_in\\_brief.pdf](http://knab.gov.lv/uploads/eng/cpcb_in_brief.pdf)).

<sup>27</sup> Art. 12 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

<sup>28</sup> Por.: M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest...*, dz. cyt., s. 13.

lat przed objęciem funkcji<sup>29</sup>. Rozwiązania niemieckie i hiszpańskie obejmują tym obowiązkiem także wybieralnych funkcjonariuszy publicznych samorządu lokalnego<sup>30</sup>. Natomiast w Wielkiej Brytanii ten typ oświadczenia, obejmujący także wszystkich funkcjonariuszy publicznych, jest obowiązkowy za każdym razem, gdy istnieje podejrzenie, że ów interes mógłby być postrzegany przez innych jako powodujący stronniczość lub interesowność (w takim ujęciu obowiązek ten stanowi zabezpieczenie także przed realnym konfliktem interesów). Funkcjonariusze publiczni w Wielkiej Brytanii oświadczeniem tym obejmują także interesy rodziny i osób blisko związanych z urzędnikiem<sup>31</sup>. We Francji natomiast, na Węgrzech, we Włoszech, na Łotwie tego rodzaju formalne oświadczenie nie jest co prawda wymagane, lecz ma charakter instrumentu towarzyszącego procesowi podejmowania decyzji<sup>32</sup>. Podobnie jest w Polsce; przepis art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>33</sup> – nakłada na osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia, wskazane w ust. 1 tego artykułu. Gdy zaistnieje konflikt interesów lub gdy istnieje przypuszczenie, że funkcjonariusz publiczny działałby stronniczo lub interesownie, obowiązkowi zadeklarowania podlega prywatny interes zaangażowany w postępowanie, by następnie uruchomić procedurę wyłączenia<sup>34</sup>.

Oświadczenie o prywatnych interesach związanych z podejmowaniem rozstrzygnięcia lub głosowaniem, jak również deklaracje prywatnego interesu w procesie opracowania lub udzielania opinii (prawnych lub innych, tzw. *policy advice*) mają charakter obowiązkowy w Portugalii (gdzie obejmuje okres na trzy lata przed objęciem funkcji) i Hiszpanii (tam obejmuje okres dwuletni poprzedzający objęcie stanowiska publicznego). Dotyczą one stanowisk politycznych i funkcjonariuszy wybieralnych w samorządzie lokalnym (w Portugalii w samorządzie lokalnym ma charakter fakultatywny). W Niemczech

<sup>29</sup> Kwestie te regulują dwa akty prawne: ustawa nr 64/93 z 26 sierpnia 1993 roku oraz dekret nr 196/93 z 27 maja 1993 roku.

<sup>30</sup> Por. M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Ustawa z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. DzU 2007 nr 223, poz. 1655).

<sup>34</sup> Por. także art. 24 i 25 Kodeksu postępowania administracyjnego.

tego rodzaju deklaracje są obowiązkowe jedynie dla wybieralnych stanowisk w samorządzie lokalnym. W Wielkiej Brytanii takimi obowiązkami objęto wszystkich funkcjonariuszy publicznych, którzy powinni złożyć oświadczenia za każdym razem, gdy istnieje podejrzenie, że prywatny interes mógłby być postrzegany przez innych jako powodujący stronniczość lub interesowność (podobnie jak w przypadku oświadczeń wyżej analizowanych, oświadczeniem tym funkcjonariusze brytyjscy obejmują także interesy rodziny i osób blisko z nimi związanych)<sup>35</sup>. We Francji, na Węgrzech, Łotwie, we Włoszech i w Polsce, podobnie jak w przypadku powyżej, tego rodzaju oświadczenia nie mają charakteru formalnego, lecz towarzyszą procesowi podejmowania decyzji (postępowaniu administracyjnemu). Gdy zaistnieje konflikt interesów lub gdy istnieje przypuszczenie, że funkcjonariusz publiczny działałby stronniczo lub interesownie, obowiązkowi zadeklarowania podlega prywatny interes zaangażowany w postępowanie, by następnie uruchomić procedurę wyłączenia.

W Polsce dodatkowo istnieje obowiązek wyłączenia radnego z głosowania, jeśli głosowanie w radzie lub w komisji dotyczy jego interesów prawnych<sup>36</sup>. Choć intencją ustawodawcy przy tworzeniu tego zakazu było stworzenie możliwości rzetelnego i obiektywnego wykonywania obowiązków przez radnych, to zakresy ustawowych zakazów zawarte w poszczególnych ustawach samorządowych różnią się między sobą. Najszerszy zakres, jak wskazuje Anna Wierzbica, został zawarty w ustawie o samorządzie powiatowym, która nakazuje radnemu powstrzymać się od głosowania zawsze wtedy, gdy dotyczy ono jego interesu prawnego, niezależnie od tego, na jakim forum głosowanie się odbywa; najwęższy zaś zawiera ustawa o samorządzie województwa, „skoro zgodnie jej art. 24 ust. 1 obowiązek powstrzymania się od głosowania przez radnego dotyczy tylko spraw o charakterze majątkowym wynikających ze stosunków cywilnoprawnych radnego z województwem lub wojewódzkimi osobami prawnymi<sup>37</sup>. W literaturze spotkać można przy tym różne poglądy w zakresie oceny ważności uchwały podjętej z udziałem radnego, której przedmiot pozostawał w związku z interesem prawnym tego radnego. Anna Wierzbica prezentuje stanowisko łagodniejsze, twierdząc, że „decydujące zna-

<sup>35</sup> Ch. Demmke [and other], *Ministerial code: a code of ethics and procedural guidance for ministers...*, op. cit., p. 321.

<sup>36</sup> Art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p., art. 24 ust. 2 u.s.w.

<sup>37</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, dz. cyt., s. 195–196.

czenie dla bytu prawnego tak podjętej uchwały powinna mieć odpowiedź na pytanie, czy udział radnego w głosowaniu miał decydujący wpływ na wynik tego głosowania. Pozytywna odpowiedź za zadane pytanie winna skutkować nieważnością podjętej uchwały<sup>38</sup>. Bardziej rygorystyczne podejście prezentuje Czesław Martysz, gdyż jego zdaniem podjęcie uchwały z udziałem radnego, który podlega wyłączeniu, skutkować powinno unieważnieniem takiej uchwały<sup>39</sup>.

Kolejnym istotnym instrumentem majątkowym, zabezpieczającym przed konfliktem interesów, są ograniczenia nakładane na funkcjonariuszy publicznych i członków ich rodzin w zakresie posiadania udziałów i akcji w przedsiębiorstwach. Takie regulacje, przewidujące ograniczenia dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych, są charakterystyczne np. dla Francji, Łotwy, Portugalii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Rozwiązania włoskie zasadniczo dotyczą w tej mierze lokalnych przedstawicieli władzy, zaś w Niemczech i na Węgrzech zrezygnowano z wprowadzania takich ograniczeń<sup>40</sup>. Polskie przepisy w omawianym zakresie obejmują kategorię funkcjonariuszy administracji państwowej, rządowej i samorządowej<sup>41</sup>. I o ile w stosunku do radnych zakaz obejmuje pakiet większy niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych – odpowiednio powiatowych lub wojewódzkich<sup>42</sup> – osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, to przepisy ustawy antykorupcyjnej zakazują funkcjonariuszom publicznym posiadania więcej niż 10% udziałów lub akcji we wszelkich spółkach handlowych. Prezentowany zakaz jest zatem różny zakresowo w stosunku do radnych i pozo-

<sup>38</sup> Tamże, s. 199. Por. także wyrok NSA z 19 grudnia 2005 roku (II OSK 341/05, LEX nr 190951), który zdaje się potwierdzać powyższe stanowisko.

<sup>39</sup> *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, dz. cyt., s. 192.

<sup>40</sup> Por.: M. Villoria-Mendieta, *Conflict of interest...*, dz. cyt., s. 16.

<sup>41</sup> Tak np. art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, stanowiący, iż osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w przepisach tej ustawy, nie mogą posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek.

<sup>42</sup> Art. 24f ust. 5 u.s.g.: Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich, nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru). Odpowiednio art. 25b ust. 5 u.s.p., art. 27b ust. 5 u.s.w.

stałych funkcjonariuszy publicznych w administracji publicznej. Określenie dopuszczalnej wysokości pakietu udziałów lub akcji oraz obowiązek pozbycia się udziałów (akcji) przekraczających ten pakiet stanowią instrumenty ucieczki przed konfliktem interesów. Jak słusznie podnosi Anna Wierzbica, ustawy samorządowe nie precyzują jednak sytuacji, gdy radny uzyska w trakcie kadencji mandat lub udziały i nie statuuje powinny postępowania w takich przypadkach<sup>43</sup>.

Instrument zabezpieczający przed potencjalnym konfliktem interesów w postaci obowiązku pozbycia się udziałów lub akcji lub też ustanowienia dla nich kuratora<sup>44</sup>, występuje także w prawie innych krajów europejskich. Spotkać je można w Wielkiej Brytanii, Francji i Hiszpanii<sup>45</sup>.

Wydaje się uzasadnionym twierdzenie, iż intencją twórców zakazów i ograniczeń o charakterze majątkowym, jakie są nakładane na funkcjonariuszy publicznych, jest próba wprowadzenia czytelnych barier uniemożliwiających wykorzystywanie ich osobistej pozycji do czerpania nieuzasadnionych korzyści z majątku publicznego<sup>46</sup>, a także poddanie regulacji prawnej części wzajemnych relacji, jakie zachodzą między sektorem publicznym a prywatnym.

W tym celu ustawodawca wprowadza system zakazów i nakazów ograniczających wolność gospodarczą funkcjonariuszy publicznych, tak aby ograniczyły one szereg pokus i okoliczności sprzyjających zaspokajaniu własnych potrzeb kosztem mienia publicznego. Zasadne wydaje się być zatem twierdzenie, iż tego typu regulacje, obecne także w polskim systemie prawnym, chronią (a przynajmniej w założeniu mają chronić) uczciwość i postępowanie *fair* w systemie władzy i administracji publicznej z jednej strony, z drugiej zaś mają chronić majątek publiczny przed zakusami jego nadużywania.

Podtrzymuję w tym miejscu tezę, wypowiedzianą w 1998 roku, iż służba publiczna nie może być wykorzystywana do zaspokajania interesów prywatnych funkcjonariuszy publicznych innych niż przewidzianych w ustawach

<sup>43</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, dz. cyt., s. 117. Wątpliwości interpretacyjne w tej kwestii zgłaszają także: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny: komentarz*, Warszawa, „ABC”, 2005, s. 247 oraz *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. Pawła Chmielnickiego, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, 2007, s. 286.

<sup>44</sup> Ustanowienie kuratora dla udziałów lub akcji charakterystyczne jest dla rozwiązań kanadyjskich.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Por.: B. Kudrycka, P. J. Suwaj, *Komentarz do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Służba Cywilna”, nr 7/8 s. 23.

regulujących prawa i obowiązki osób na kierowniczych stanowiskach w administracji publicznej oraz posłów i senatorów. Zaś osoby pełniące służbę publiczną w zamian za swoją działalność otrzymują wynagrodzenie lub uposażenie i inne świadczenia, jakie przysługują im z mocy prawa. Są one wyrażnie, enumeratywnie wyliczone w ustawach i aktach wewnętrznych urzędów. Świadczenia te stanowiąc powinny wystarczający ekwiwalent za ich zaangażowanie w działalność publiczną lub pracę – bez względu na to, jak oceniają oni ich wysokość i zakres, które określane są przez ustawodawcę i inne wyrażnie uprawnione do tego organy. Wysokość i zakres tych świadczeń z pewnością w wielu krajach są kontestowane przez samych zainteresowanych, jednakże zasadą jest, że funkcjonariusz publiczny sam nie może określać sobie korzyści, które należą mu się z tytułu pełnionej funkcji lub sprawowanego urzędu<sup>47</sup>. Konsekwencją wprowadzania restrykcji o charakterze majątkowym dla funkcjonariuszy publicznych jest traktowanie służby publicznej jako jedyne źródła utrzymania osób do niej powołanych. W zgodności z tą tezą pozostaje także przytaczana już uchwała TK z 1994 roku, zgodnie z którą „obywatele pełniący działalność publiczną muszą się liczyć z dalej idącymi ograniczeniami swych praw i wolności, niż pozostali obywatele (...). A ponieważ w sposób świadomy i dobrowolny się im poddają, o ograniczeniu ich wolności, co do każdej z konstytucyjnych wolności obywatelskich, nie może być mowy. Celem takich ograniczeń jest bowiem zapobieganie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania, mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 24.

<sup>48</sup> Uchwała z 13 kwietnia 1994 roku, W 2/94, OTK 1994 nr 1, poz. 21.

Tabela 3. Rejestry oświadczeń o interesach majątkowych i korzyściach w krajach UE

	RZĄD I ADMINISTRA- CJA RZĄDOWA	PARLA- MENT	SĄD NAJWYŻSZY	TRYBUNAŁ OBRACHUN- KOWY	BANK CENTRALNY
AUSTRIA	1	0	0	1	0
BELGIA	1	1	0	1	0
BULGARIA	1	-	0	1	1
CYPR	1	1	-	-	0
DANIA	1	1	0	0	0
ESTONIA	1	1	1	1	0
FINLANDIA	-	1	1	-	-
FRANCJA	0	1	0	0	1
GRECJA	-	-	1	0	-
HISZPANIA	1	1	0	0	1
HOLANDIA	0	1	1	0	0
IRLANDIA	1	1	0	-	1
LITWA	1	1	1	1	1
LUKSEMBURG	-	-	0	0	-
ŁOTWA	1	1	1	1	1
MALTA	-	-	-	-	-
NIEMCY	0	1	0	0	0
POLSKA	1	1	1	1	1
PORTUGALIA	1	1	0	1	1
REPUBLIKA CZESKA	-	-	0	0	-
RUMUNIA	1	0	1	-	1
SŁOWACJA	-	-	-	-	-
SŁOWENIA	1	1	1	0	0
SZWECJA	1	1	-	1	0
WĘGRY	1	1	1	1	1
WIELKA BRYTANIA	1	1	-	-	-
WŁOCHY	0	0	-	-	0
RAZEM	17 (81%)	18 (86%)	10 (48%)	10 (53%)	10 (50%)

Wartości: 0 – nie (brak rejestru), 1 – tak (rejestr istnieje), – brak danych

Źródło: Ch. Demmke [and other], *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007, p. 80.

Tabela 4. Wymagania w zakresie oświadczeń w instytucjach UE

INSTYTUCJA UE/ ORGAN UE	OBOWIĄZKI PODLEGAJĄCE DEKLARACJI	WYSZCZEGÓLNIENIE
KOMISJA EUROPEJSKA	<p>AKTYWNOŚCI ZEWNĘTRZNE honorowe, nieodpłatne stanowiska zajmowane w politycznych, kulturalnych, artystycznych, charytatywnych fundacjach lub podobnych organizacjach oraz w instytucjach edukacyjnych. Oświadczenie musi zawierać stanowiska pełnione honorowo w ostatnich 10 latach i musi rozróżniać stanowiska objęte przed objęciem funkcji komisarza podjęte w trakcie pełnienia funkcji komisarza oraz te, których pełnienie będzie kontynuowane po zaprzestaniu pełnienia funkcji komisarza.</p> <p>KAŻDY RODZAJ INTERESU MAJĄTKOWEGO LUB POSIADANYCH ZASOBÓW, które mogą powodować konflikt interesów. Obejmuje także każdy rodzaj posiadanych udziałów, akcji rynkowych.</p> <p>KAŻDY RODZAJ WŁASNOŚCI posiadanej bezpośrednio lub poprzez przedsiębiorstwo z wyjątkiem tych przeznaczonych do wyłącznego użytku komisarza lub jego rodziny.</p> <p>INNE WŁASNOŚCI, których posiadanie może powodować konflikt interesów, szczególnie z podatkowego punktu widzenia.</p> <p>ZAWODOWE AKTYWNOŚCI MAŁŻONKÓW także podlegają deklaracji (rodzaj aktywności, zajmowane stanowisko, nazwa pracodawcy) oraz POSIADANE ZASOBY małżonków, które mogą powodować konflikt interesów.</p>	<p>AKTYWNOŚCI ZAWODOWE: zgodnie z Kodeksem etycznym komisarzy UE zakazane jest podejmowanie jakichkolwiek aktywności zawodowych płatnych lub bezpłatnych</p> <p>INTERESY FINANSOWE: tak</p> <p>WŁASNOŚĆ: tak</p> <p>ZASOBY: tak</p> <p>ZOBOWIĄZANIA/KREDYTY: nie</p> <p>AKTYWNOŚCI MAŁŻONKA: tak</p> <p>INTERESY FINANSOWE MAŁŻONKA: częściowo tak</p>



<p>PARLAMENT EUROPEJSKI</p>	<p>Członkowie Parlamentu Europejskiego muszą zadeklarować swoje aktywności zawodowe oraz funkcje, za które otrzymują wynagrodzenie.</p>	<p>AKTYWNOŚCI ZAWODOWE: tak</p> <p>INTERESY FINANSOWE: nie</p> <p>WŁASNOŚĆ: nie</p> <p>ZASOBY: nie</p> <p>ZOBOWIĄZANIA/KREDYTY: nie</p> <p>AKTYWNOŚCI MAŁŻONKA: nie</p> <p>INTERESY FINANSOWE MAŁŻONKA: nie</p>
<p>TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH</p>	<p>BRAK REJESTRU</p>	<p>NIE</p>
<p>EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY</p>	<p>AKTYWNOŚCI ZEWNĘTRZNE (stanowiska honorowe, nieodpłatne w fundacjach lub podobnych organizacjach działających w sferze kulturalnej, politycznej, artystycznej lub charytatywnej, a także w instytucjach edukacyjnych).</p> <p>INTERESY FINANSOWE, które mają być zadeklarowane, obejmują każdy rodzaj osobistego finansowego uczestnictwa w udziałach przedsiębiorstwa. Obejmują one udziały, akcje i inne. Oświadczenia muszą zawierać sumę wszystkich innych interesów finansowych, które nie przekraczają kwoty 50 tys. euro.</p> <p>WŁASNOŚĆ, W TYM WŁASNOŚĆ NIERUCHOMOŚCI podlega deklaracji.</p> <p>ZASOBY poniżej wartości 50 tys. euro.</p> <p>AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA MAŁŻONKÓW musi być ujawniona.</p>	<p>AKTYWNOŚCI ZAWODOWE: tak</p> <p>INTERESY FINANSOWE: tak</p> <p>WŁASNOŚĆ: tak</p> <p>ZASOBY: tak</p> <p>ZOBOWIĄZANIA/KREDYTY: nie</p> <p>AKTYWNOŚCI MAŁŻONKA: tak</p> <p>INTERESY FINANSOWE MAŁŻONKA: brak jasności regulacji</p>

<p>EUROPEJSKI BANK CENTRALNY</p>	<p>Członkowie zarządu powinni przedłożyć prezesowi pisemne oświadczenie o stanie majątkowym, źródłach jego pochodzenia, jak też przyszłego zarządzania prywatnym majątkiem w czasie pełnienia funkcji.</p>	<p>AKTYWNOŚCI ZAWODOWE: nie</p> <p>INTERESY FINANSOWE: tak</p> <p>WŁASNOŚĆ: tak</p> <p>ZASOBY: tak</p> <p>ZOBOWIĄZANIA/ KREDYTY: nie</p> <p>AKTYWNOŚCI MAŁŻONKA: nie</p> <p>INTERESY FINANSOWE MAŁŻONKA: nie</p>
<p>EUROPEJSKI BANK INWESTYJNY</p>	<p>Prezes i członkowie zarządu muszą zadeklarować AKTYWNOŚCI ZEWNĘTRZNE (stanowiska w fundacjach lub podobnych organizacjach, które obecnie pełnią i pełnili przez ostatnie 10 lat, stanowiska w instytucjach edukacyjnych zajmowane obecnie i przez okres ostatnich 10 lat).</p> <p>AKTYWNOŚCI ZAWODOWE MAŁŻONKA (inne niż akademickie lub nieodpłatne).</p> <p>INTERESY FINANSOWE (udziały, akcje, polisy ubezpieczeniowe, depozyty bankowe).</p> <p>ZASOBY (własność i inne prawa)</p> <p>KREDYTY I ZOBOWIĄZANIA</p>	<p>AKTYWNOŚCI ZAWODOWE: tak</p> <p>INTERESY FINANSOWE: tak</p> <p>WŁASNOŚĆ: tak</p> <p>ZASOBY: tak</p> <p>ZOBOWIĄZANIA/ KREDYTY: tak</p> <p>AKTYWNOŚCI MAŁŻONKA: tak</p> <p>INTERESY FINANSOWE MAŁŻONKA: tak</p>

Źródło: Ch. Demmke [and other], *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union*, Maastricht 2007, p. 84.

### Podsumowanie

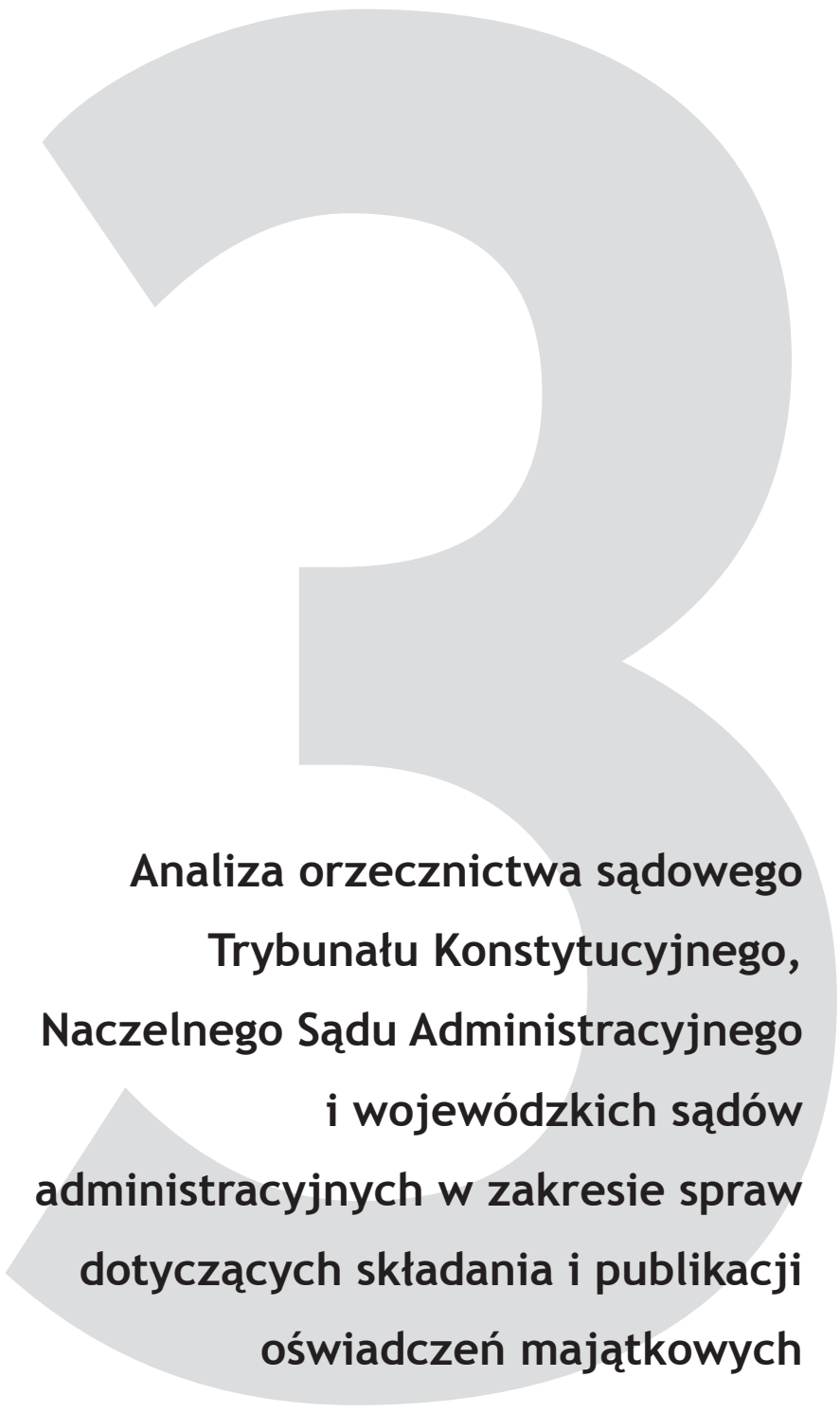
Na zakończenie warto wskazać na rozwiązania, które stanowią propozycję „ulepszenia” dotychczas obowiązujących w Polsce w zakresie oświadczeń. Zgodnie z art. 11 ust. 1 rządowego projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych osoba objęta obowiązkiem złożenia

oświadczenia majątkowego jest zobowiązana do ujawnienia majątku osobistego, majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową oraz majątku osobistego małżonka (druk sejmowy nr 1569 z 23 marca 2007 roku, Sejm V kadencji, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Takie rozwiązanie byłoby zdecydowanie najbardziej restrykcyjnym wśród przyjętych w krajach UE.

Przymusowość norm prawnych, a w konsekwencji także ich represyjność, nie wzbudzą wątpliwości w zakresie przeciwdziałania i walki z korupcją – i taka tendencja widoczna jest we współczesnych demokracjach. Z korupcją bowiem nie da się walczyć jedynie za pomocą „pokojowych” metod, przekonywania, edukowania i uświadamiania. W walce z tym zjawiskiem niezmiernie ważny jest przecież element represyjny, penalizujący naganne postępowanie. Z konfliktem interesów jest inaczej. Przymusowość norm prawnych i represjonowanie zachowań i działań w warunkach konfliktu interesów powinny mieć charakter niezbędny, konieczny i ostateczny. System zarządzania konfliktem interesów można zbudować także w oparciu o instrumenty o nieprzymusowym charakterze, a wachlarz reakcji na zaistniały konflikt interesów jest szeroki. Sankcje o charakterze karnym powinny występować relatywnie najrzadziej i mieć charakter wyjątkowy. Słabość systemów prawnych w rozstrzyganiu konfliktów interesów rozpatrywana z punktu widzenia „przymusowości” norm tych systemów głównie tkwi w tym, iż prawo zestawem nakazów, zakazów oraz powinności nie jest w stanie uchwycić wrażliwości istoty konfliktu interesów. Jednak korekta tendencji do patologicznego zachowania jest zdecydowanie trudniejsza od korekty samej patologii.

Warto pamiętać, iż oświadczenia, w tym oświadczenia majątkowe, stanowią jedynie instrument (jeden z wielu) służący prewencji przed korupcją czy konfliktem interesów. Same w sobie, o ile nie towarzyszą im inne instrumenty (a przede wszystkim sprawne zarządzanie nimi i ich wdrażanie zabezpieczone egzekwowaniem), nie stanowią o skuteczności systemu zapobiegania patologiom w państwie.





**Analiza orzecznictwa sądowego  
Trybunału Konstytucyjnego,  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
i wojewódzkich sądów  
administracyjnych w zakresie spraw  
dotyczących składania i publikacji  
oświadczeń majątkowych**



**A**nalizie poddane zostały orzeczenia sądowe wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA), Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) oraz Trybunału Konstytucyjnego (TK) za lata 2002–2010. Taki obszar czasowy wynika z regulacji prawnych w tym zakresie, które wchodzą w życie. Jak wiadomo, szczebel samorządu województwa istnieje od 1 stycznia 1999 roku. Zaś sam obowiązek składania oświadczeń majątkowych funkcjonuje w samorządzie od roku 1998. Jednakże w latach 1998–2002 był on swoistą fikcją wobec faktu objęcia całości oświadczenia tajemnicą służbową. Dopiero od 1 stycznia 2003 roku sytuacja uległa zmianie i poza częścią B formularza całość oświadczenia jest jawna i ogólnodostępna. Co natomiast najważniejsze dla sprawy, istnieje w tym zakresie prawny obowiązek zamieszczania złożonych oświadczeń na stronach Biuletynu Informacji Publicznej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Źródłem, z którego korzystaliśmy, była oficjalna strona NSA ([www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)) i zamieszczona tam centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), a w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – oficjalna strona TK ([www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)). Poszukiwaliśmy orzeczeń, które w swojej treści, nie tylko w tezie, posiadały słowa „oświadczenie majątkowe”. W wynikach odnajdywaliśmy te, które zawierały odniesienie do samej instytucji oświadczeń majątkowych.

Należy również podkreślić, że absolutna większość pojawiających się orzeczeń dotyczy szczebla gminnego, rzadziej pozostałych dwóch szczebli samorządu terytorialnego. Niemniej jednak, ze względu na niemalże identyczną treść regulacji we wszystkich trzech szczeblach samorządu, orzecznictwo to może w pełni stanowić podstawę rozważań również dla szczebla samorządu województwa.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczy kilku głównych zagadnień związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych, które pojawiają się w kolejnych nowych orzeczeniach sądów administracyjnych w całej Polsce.

### **Kwestia pierwsza – terminowość składania oświadczeń majątkowych**

Obowiązujące przepisy wyraźnie stanowią, że oświadczenie należy złożyć w ciągu 30 dni od dnia złożenia ślubowania, wyboru, powołania, zatrudnienia oraz do dnia 30 kwietnia każdego roku i dwa miesiące przed końcem kadencji

lub w dniu odwołania ze stanowiska czy też rozwiązania umowy o pracę (art. 27c ust. 4 u.s.w.). W obecnym stanie prawnym po wyroku TK obowiązujące terminy i sposób ich liczenia nie powinny raczej budzić wątpliwości. W wyroku Trybunał Konstytucyjny<sup>1</sup> stwierdził niekonstytucyjność przepisów, które wprowadzały obowiązek składania oświadczeń o prowadzonej działalności gospodarczej przez małżonka, gdyż termin na ich złożenie był nieprecyzyjnie określony („dzień wyboru”), co w swej istocie nie odpowiadało zasadom należytej legislacji. Zarzut dotyczył niezgodności z zasadą rzetelnej legislacji przepisów, w których niemalże identyczne stany faktyczne, o regulacji inspirowanej tą samą *ratio legis* (zapewnienie przejrzystości stosunków majątkowych funkcjonariuszy) i przy identycznym jej ujęciu konstrukcyjnym (obowiązek składania oświadczeń), w różny sposób określały początek biegu terminu złożenia oświadczeń majątkowych osoby zobowiązanej i oświadczeń majątkowych dotyczących członków ich rodzin, posługując się przy tym – w drugim wypadku – pojęciem niejasnym („dzień wyboru”). W praktyce termin trzydziestodniowy od „dnia wyboru” upływał wcześniej aniżeli trzydziestodniowy termin od „dnia złożenia ślubowania”. TK stwierdził, że pojęcie użyte w art. 24j ust. 3 u.s.g. nawiązujące do „dnia wyboru” nie jest jasne i może prowokować pytanie, czy termin ten ma charakter dostatecznie określony. Powstaje zatem pytanie, czy czas ten liczy się od dnia przeprowadzenia głosowania (tak termin ten interpretują organy administracji rządowej utożsamiające „dzień wyboru” z „dniem wyborów”), czy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, czy też od ostatecznego ustalenia wyników wyborów.

W praktyce orzeczniczej pojawiła się **kwestia nieznacznego naruszenia terminu na złożenie oświadczenia** majątkowego. Skoro radny nie złożył w terminie oświadczenia majątkowego (...), to późniejsze złożenie takiego oświadczenia nie prowadzi do restytucji mandatu, który wygasł<sup>2</sup>, nawet jeżeli owo opóźnienie wyniosło dwa dni – stwierdził WSA. Również omyłkowe wysłanie oświadczenia niewłaściwemu organowi zgodnie z przepisami regulującymi procedurę składania oświadczeń, nie skutkuje zachowaniem terminu, jeżeli w określonym czasie nie dotarło ono do organu właściwego. W opinii sądu nie można oceniać kwestii zachowania terminu do złożenia tegoż oświadczenia w oparciu o treść art. 65 § 2 k.p.a. Złożenie oświadczenia

<sup>1</sup> Zob. wyrok T K z 13 marca 2007 roku, sygn. K 8/07.

<sup>2</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 1 lipca 2008 roku, sygn. akt III SA/Lu 190/08.



majątkowego nie może być utożsamiane ze złożeniem podania, gdyż przez złożenie oświadczenia radny nie wyraża względem organu administracji żadnego żądania rozstrzygnięcia jego indywidualnej sprawy<sup>3</sup>. Podobny skutek występuje, jeżeli podmiot zobowiązany do złożenia oświadczenia, przekazał je na ręce pracownika urzędu, który nie jest osobą uprawnioną do odbioru takiego dokumentu w imieniu wojewody. W takiej sytuacji nie można uznać, aby obowiązek wynikający z tego przepisu został spełniony. Dla zachowania terminu nie ma również znaczenia, że osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia przekazała je pracownikowi urzędu w celu wysłania, który się z tego obowiązku w terminie nie wywiązał<sup>4</sup>. Jeżeli w istocie oświadczenie nie zostało wysłane w terminie, więc nie został on zachowany, nawet jeżeli w powszechnym przekonaniu można by stwierdzić, że osoba zobowiązana wykazała należytą staranność.

### **Kwestia druga – konstytucyjność sankcji wygaśnięcia mandatu w razie niezłożenia w terminie oświadczenia**

Zagadnienie to było przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych, w których składy orzekające dokonywały oceny sytuacji, w której znaleźli się samorządowcy, po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność niektórych przepisów statuujących obowiązek złożenia określonych oświadczeń.

Nie budzi żadnych wątpliwości sytuacja, że jeżeli nastąpiła utrata mocy obowiązującej danej normy uznanej za niekonstytucyjną, co następuje z datą ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw, to od tego dnia owa norma przestaje obowiązywać. Problem pojawia się, jeżeli wyrok TK o niekonstytucyjności określonej normy nie został jeszcze opublikowany, lecz tylko ogłoszony ustnie, a w danej konkretnej sytuacji zawisła przed sądem administracyjnym sprawa, w której użycie tej normy ma charakter decydujący. Z formalnego punktu widzenia orzeczenie TK jeszcze nie zostało opublikowane, a więc nie obowiązuje. Zdaniem składu orzekającego WSA, o ile przepis prawny zachowuje moc obowiązującą do daty ogłoszenia wyroku TK, o tyle nie powinien być stosowany w konkretnej sprawie przez sąd, skoro orzeczeniem TK zostało

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 lipca 2007 roku, sygn. akt III SA/Bd 408/07.

<sup>4</sup> Zob. wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2007 roku, sygn. II SA/Ke 165/07.

obalone domniemanie jego zgodności z Konstytucją RP<sup>5</sup>. I to nie budzi żadnych wątpliwości. Orzeczenie o niekonstytucyjności danej normy stwarza dla organów stosujących prawo wskazówkę przełamującą zwykłe zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa. Orzeczenie o niekonstytucyjności musi bowiem prowadzić do dalszych działań mających na celu przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją RP<sup>6</sup>. Co do zasady sąd administracyjny ma obowiązek oceny legalności zaskarżonej decyzji, aktu czy też czynności, według stanu prawnego z dnia ich podjęcia, to jednak nie może pominąć zdarzenia, jakim jest wejście w życie wyroku TK w okresie między podjęciem przez radę gminy zaskarżonej uchwały a rozpoznawaniem niniejszej sprawy. Niewątpliwie stan ten stwarza nową sytuację prawną<sup>7</sup>. Podobne stanowisko wyrażał wielokrotnie SN, m.in. w wyroku z 2002 roku – „przepis ustawowy, który został uznany za niekonstytucyjny orzeczeniem TK, opublikowanym wprawdzie po wydaniu ostatecznej decyzji, ale przed rozpoznaniem skargi przez NSA, nie powinien być stosowany jako wzorzec kontroli decyzji organów administracji publicznej. Tym samym należy przyjąć, iż sprawy, które zostały wszczęte w poprzednim stanie prawnym i nie zostały zakończone do chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, powinny być rozstrzygnięte z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu”<sup>8</sup>. Z tego powodu w wielu sytuacjach w Polsce osoby, które uchybiły terminowi złożenia oświadczenia majątkowego, pomimo niebudzącego wątpliwości stanu faktycznego, wobec wyroku TK „obroniły” swoje mandaty.

Szczegółowa analiza konstytucyjności poszczególnych przepisów dotyczących składania oświadczeń przez funkcjonariuszy samorządowych została dokładnie omówiona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 roku (sygn. akt K 8/07).

<sup>5</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 1 lipca 2008 roku, sygn. akt III SA/Lu 190/08.

<sup>6</sup> Wyrok T K z 13 marca 2007 roku, sygn. akt K 8/07.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 10 marca 2008 roku, sygn. II OSK 1746/07.

<sup>8</sup> Wyrok SN z 4 grudnia 2002 roku, sygn. akt II RN 202/01. Zob. również postanowienie SN z 7 grudnia 2000 roku, III ZP 27/00, OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 331; wyrok SN z 27 września 2002 roku, II UKN 581/01, OSNP 2002 nr 23, poz. 581; niepubl.; wyroki SN z 5 września 2001 roku, II UKN 542/00 oraz z 12 czerwca 2002, II UKN 281/01.

### **Kwestia trzecia – sytuacja rodząca skutki niemożliwe do usunięcia z powodu nieodwracalnych zaszczości**

Problem, jaki w praktyce się pojawia po stwierdzeniu przez sąd administracyjny nieważności uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, dotyczy sytuacji, gdy odpowiednio wcześniej przez wydaniem wyroku przeprowadzono wybory uzupełniające do organu stanowiącego i wakujące miejsce w sejmiku zajęła inna osoba. NSA w wyroku z 2008 roku stwierdził, iż ustawowy skład organu stanowiącego trzeba rozumieć jako jej aktualny skład, z uwzględnieniem radnych wybranych w wyborach uzupełniających, ale i tych radnych, w sprawach których sąd stwierdził nieważność uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatów<sup>9</sup>. Pośrednim skutkiem wyroku TK o charakterze kasatoryjnym (negatywnym), czyli orzekającego o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, jest możliwość sanowania rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach administracyjnych, sądowych i innych, co wynika z treści art. 190 ust. 4 Konstytucji RP<sup>10</sup>. Oznacza to więc, że istnieje możliwość, by liczba mandatów przekroczyła z tego powodu liczbę wynikającą z treści art. 16 ust. 3 u.s.w. W przedstawionym kontekście, w ocenie WSA we Wrocławiu, nie można uznać zarządzenia wyborów uzupełniających za zaistnienie nieusuwalnych następstw prawnych<sup>11</sup>.

Jeżeli opisywane zjawisko nastąpiłoby w odniesieniu do wójta, zdaniem NSA dopuszczalne jest odstąpienie od stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta, jeżeli uchwała wywołała takie skutki prawne, które uniemożliwiają stwierdzenie jej nieważności i przywrócenie takiego stanu, jak przed wydaniem uchwały. W takim przypadku, skoro jednak uchwała ta została wydana z naruszeniem prawa, sąd administracyjny może stwierdzić, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa<sup>12</sup>.

Jeżeli opisywane zjawisko nastąpiłoby w odniesieniu do radnych, to fakt, że w miejsce radnego (którego mandat wygaszono) wstąpił inny radny, nie może uniemożliwiać stwierdzenia nieważności uchwały wydanej na podstawie

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 2 kwietnia.

<sup>10</sup> Zob.: M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003 nr 3.

<sup>11</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 16 lipca 2007 roku, sygn. akt III SA/Wr 247/07.

<sup>12</sup> Zob. teza wyroku NSA z 31 stycznia 2008 roku, sygn. akt II OSK 1599/07.

przepisów uznanych następnie za niekonstytucyjne<sup>13</sup>. Mimo pozornego podobieństwa spraw zauważyć należy, iż w demokratycznym państwie prawnym niemożliwa do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której w jednym mieście, w tym samym czasie, urzędowałoby dwóch burmistrzów. Taką sytuację rzeczywiście można uznać, tak jak uczynił to NSA w tym wyroku, jako mieszcząca się w ramach skutków, „których usunięcie nie może się dokonać z powodu nieodwracalnych zaszczości”.

### Kwestia czwarta – pojęcie samorządowej jednostki organizacyjnej

Pojęcie o tyle istotne, gdyż kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej jest zobowiązany do złożenia oświadczenia majątkowego (art. 27c ust. 1 u.s.w.). Sprawą rozstrzygnięcia pojęcia gminnej jednostki organizacyjnej zajął się NSA w wyroku z 2009 roku<sup>14</sup>, powołując niezwykle istotny wyrok SN z 2006 roku.

Kwestią fundamentalną było rozstrzygnięcie, czy kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę ma obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. SN wypowiedział się następująco: „najszerszym znaczeniowo pojęciem jest wyrażone w art. 9 ust. 1 u.s.g. pojęcie jednostki organizacyjnej. Obejmuje ono gminne osoby prawne (art. 9 ust. 2, art. 98a ust. 1), gminne jednostki organizacyjne (art. 18 ust. 2, art. 18a ust. 1, art. 24a ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 5) oraz jednostki organizacyjne gminy (art. 24f ust. 2 i 4, art. 24h ust. 1, 3 i 5, art. 24j ust. 1, art. 24k ust. 1 i 3, art. 24m ust. 1, art. 47 ust. 1, art. 98a ust. 1). **Zdaniem SN, użyte w u.s.g. pojęcia „jednostki organizacyjne gminy”, „gminne osoby prawne” i „gminne jednostki organizacyjne” nie są pojęciami tożsamymi<sup>15</sup>. Ostatecznie SN doszedł do wniosku, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jako gminna jednostka organizacyjna nie jest gminną osobą prawną ani z oczywistych względów jednostką organizacyjną gminy. Doprowadziło to do sformułowania tezy, że kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę nie ma obowiązku składania oświadczenia majątkowego na podstawie art. 24h u.s.g.**

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 6 marca 2008 roku, sygn. akt II OSK 1920/07.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 15 lipca 2009 roku, sygn. akt II OSK 664/09.

<sup>15</sup> Wyrok SN z 28 lutego 2006 roku, sygn. akt II PK 189/05 OSNP 2007 nr 5/6, poz. 63.

**NSA natomiast** w sprawie zawisłej w 2009 roku **stwierdził**, iż przy określeniu zakresu pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej” przesądzające znaczenie ma utworzenie przez gminę na podstawie uchwały rady gminy oraz powiązanie organizacyjne z gminą. Przenosząc te ustalenia na rozwiązania przyjęte w ustawie z 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej, należy stwierdzić, że utworzone przez gminę zakłady opieki zdrowotnej są gminnymi jednostkami organizacyjnymi. Wynika to z trybu tworzenia zakładu opieki zdrowotnej. **Ustrój zakładu opieki zdrowotnej oraz inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania**, nieuregulowane w ustawie, określa statut, który nadaje podmiot, który utworzył zakład (art. 11 ust. 1 i ust. 3 powołanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). **Daje to podstawę prawną do kwalifikacji zakładów opieki zdrowotnej utworzonych przez gminę do gminnych jednostek organizacyjnych**, przy czym nie ma dla takiej kwalifikacji znaczenia przyznanie jednostce osobowości prawnej. Wskazane powiązania organizacyjne powodują, że nie jest dopuszczalne takie rozwiązanie prawne, w którym organ w składzie osób mających określone interesy czy reprezentujące określone interesy będzie działał rzetelnie i sprawiedliwie. Z tego względu art. 24a ust. 2 u.s.g. wprowadził zakaz pełnienia przez radnego funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej<sup>16</sup> zakład opieki zdrowotnej może utworzyć jednostka samorządu terytorialnego, a więc również województwo samorządowe. Dlatego też rozważania NSA i SN odnoszące się do gminnej jednostki organizacyjnej mają znaczenie również dla szczebla samorządu województwa.

Jak widać, SN i NSA zajęły odmienne stanowiska w sprawie i należy poczekać na ugruntowanie się linii orzeczniczej NSA w praktyce oraz w wypowiedziach doktryny prawa administracyjnego.

---

<sup>16</sup> Ustawa z 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (DzU 2007 nr 14, poz. 89 ze zm.).





**Badania i wyniki**







**Nota metodologiczna**



**B**adanie „Jawność i kompetencja” zostało zrealizowane przez stowarzyszenie Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT w Suwałkach w ramach projektu o tym samym tytule. Przeprowadzono dwukrotnie monitoring wypełniania obowiązków związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w całej Polsce. Pierwsze badanie dotyczyło składania oświadczeń majątkowych za rok 2008, których wyniki przedstawiono w publikacji *Jawność i kompetencja 3. Raport z monitoringu realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla województwa samorządowego w Polsce*<sup>1</sup>. W roku 2010 przeprowadzono kolejny monitoring, a wyniki oraz porównanie z wcześniej przeprowadzonym monitoringiem publikowane są w niniejszym wydawnictwie.

Przeprowadzone badania odnoszą się tylko do oświadczeń majątkowych, nie obejmują zaś analizy oświadczeń o prowadzonej działalności gospodarczej przez małżonka ani informacji o zatrudnieniu małżonka. Z uwagi na treść wyroku TK<sup>2</sup> z 13 lipca 2004 roku od kolejnej kadencji znika obowiązek składania oświadczeń o działalności gospodarczej małżonka oraz informacji o zatrudnieniu. Z tego też powodu ograniczono badanie tylko do tego dokumentu, wszak od nowej kadencji samorządowej (2010) będzie to jedyny obowiązujący dokument, który będą musieli wypełniać funkcjonariusze samorządowi.

Badaniami objęto następujące grupy podmiotów:

- radnych sejmików województw,
- członków zarządów województw,
- sekretarzy i skarbników województw,
- osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka,
- kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

W badaniu nie analizowaliśmy zamieszczonych na stronach urzędów oświadczeń archiwalnych. W tym wypadku, jeżeli na przykład w grupie osób wydających decyzje figurowała dana osoba, ale ostatnie jej oświadczenie dotyczy 2007 roku, nie było ono brane pod uwagę.

Przeprowadzony monitoring formalno-prawny dotyczył obowiązku upub-

<sup>1</sup> Publikacja jest dostępna także wersji elektronicznej na stronie: [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl) oraz [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl).

<sup>2</sup> Sygn. K 20/03.

licznienia składanych oświadczeń majątkowych na stronach BIP danej jednostki samorządowej szczebla wojewódzkiego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami każdy zainteresowany może zapoznać się z oświadczeniem majątkowym złożonym przez funkcjonariusza samorządowego, gdyż ich treść jest jawna. Ujawnieniu nie podlegają dane dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą<sup>3</sup>. Jawne dane zawarte w oświadczeniach są obowiązkowo udostępniane w BIP<sup>4</sup>.

Pierwotny formularz oświadczenia majątkowego został określony w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2003 roku<sup>5</sup>. W dniu 9 kwietnia 2009 roku Prezes Rady Ministrów wydał kolejne rozporządzenie w tym zakresie, które miało uwzględnić zmiany, jakie wynikały z treści uakor<sup>6</sup>. W związku z tym w okresie badania (obejmowały one stan za rok 2008) obowiązywał cały czas formularz z 2003 roku. W nowym rozporządzeniu z 2009 roku czytamy jednak, że w przypadku złożenia oświadczenia w roku 2009 na podstawie formularza wynikającego z rozporządzenia z roku 2003, nie jest wymagane ponowne oświadczenie według formularza określonego w 2009 roku. W związku z tym wszelkie uwagi w tekście raportu odnosimy już do nowej formuły oświadczenia z roku 2009.

**Badanie zostało przeprowadzone w 2010 roku pod nadzorem naukowym dr. Piotra Sitniewskiego, co sprzyjało jednoznaczności i trwałości ocen formułowanych wobec treści zawartych w badanych oświadczeniach majątkowych.** Oświadczenia za rok 2009 zostały ściągnięte w pierwszych dwóch tygodniach sierpnia 2010 roku. Poza tym okresem wyniki badań nie były ponownie weryfikowane i jeżeli później dokonane zostały jakiegokolwiek zmiany w treści złożonych oświadczeń, nie były one uwzględniane w badaniu. Uznaliśmy, że okres trzech miesięcy na zamieszczenie oświadczeń na stronie BIP od upływu ostatecznego terminu na ich złożenie (30 kwietnia 2010) jest wystarczający, by wszystkie jednostki samorządów terytorialnych (JST)

<sup>3</sup> Wynika to z treści art. 27d u.s.w.

<sup>4</sup> Art. 27d ust. 3 u.s.w.

<sup>5</sup> Rozporządzenie 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 (DzU nr 34, poz. 282).

<sup>6</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (z obwieszczenia Marszałka Sejmu z 17 listopada 2006 roku (DzU nr 216, poz. 1584).

zamieściły oświadczenia na swych stronach BIP. Zdarzały się sytuacje, gdy na stronie BIP nie znajdowały się oświadczenia poszczególnych grup podmiotów zobowiązanych, mimo że czas wyznaczony na ich składanie minął.

Badanie zrealizowano ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i realizowanego w tym zakresie konkursu pn. „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej”.

Więcej informacji o projekcie oraz pełen raport można znaleźć na stronie internetowej projektu: [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl). Na stronie tej umieszczone są też inne przydatne informacje oraz materiały dotyczące problematyki oświadczeń majątkowych oraz dostępu do informacji publicznej.





**Lista pytań badawczych**





**P**rzeprowadzony monitoring formalno-prawny oświadczeń majątkowych składanych w urzędach marszałkowskich za pośrednictwem stron BIP obejmował udzielenie odpowiedzi na kilkanaście pytań, które odnosiły się do kwestii technicznych oświadczeń majątkowych, terminowości ich złożenia oraz ich treści. Badanie zostało podzielone na dwie części.

## CZEŚĆ PIERWSZA

W tej części sformułowano trzy pytania, których zadaniem było ustalenie, w jakim zakresie został zrealizowany obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych pod kątem terminowości oraz kwestii technicznych. Część pierwsza nie odnosiła się do samej treści złożonych oświadczeń.

Lista pytań w części I:

TREŚĆ PYTANIA	OPCJE ODPOWIEDZI			
W jakim formacie zamieszczone są oświadczenia?	<b>1</b> word	<b>2</b> pdf	<b>3</b> jpg	<b>4</b> inne
Czy oświadczenie jest zeskanowane?	<b>1</b> – TAK		<b>0</b> – NIE	
Jaka jest data złożenia oświadczenia?	<b>1</b> 1–10.04.2009	<b>2</b> 11–20.04.2009	<b>3</b> 21–29.04.2009	<b>4</b> 30.04.2009

## CZEŚĆ DRUGA

W tej części skupiono się *stricte* na treści samego oświadczenia majątkowego. Zawartość oświadczeń została zbadana pod kątem sformułowanych 12 grup pytań, które w sumie obejmowały 36 odrębnych zagadnień.

Wyniki badania w odniesieniu do każdego z 36 zagadnień zostały ukazane w tabeli obejmującej wszystkie kategorie podmiotów zobowiązanych, z podziałem na 16 województw. W odniesieniu do skarbnika i sekretarza wyniki były sumowane i podawana średnia obu grup. Ukazywanie wyników dla każdego z nich nie znajduje uzasadnienia i nie niesie ze sobą żadnego waloru porównawczego wobec faktu, iż zawsze jest to jedna osoba w województwie pełniąca daną funkcję. Dopiero zestawienie wszystkich województw w kraju, pozwala na ocenę sytuacji w odniesieniu do innych grup podmiotów.

W sytuacji, gdy w danej rubryce podawany był wynik w postaci znaku „-”, – oznacza to brak danych. Przyczyny tego były różne. Podstawową był brak oświadczeń w tym zakresie zamieszczonych na stronie BIP jednostki lub zamieszczenie nieaktualnych, lub też niewłaściwe przyporządkowanie, np.: w grupie radnych zawierano oświadczenia kierowników jednostek organizacyjnych.


Podanie wartości „0” oznacza, że dane były podawane, jednak zawsze miały wartość zerową, np.: nikt nie poinformował o posiadaniu sprzętu rolniczego jako rzeczy ruchomej, wtedy pojawiał się symbol „0”.

Lista pytań badawczych w części II:

TREŚĆ PYTANIA	OPCJE ODPOWIEDZI			
Czy w oświadczeniu zadeklarowano posiadanie PLN?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest wartość deklarowanych środków w PLN?				
Podana kwota jest dokładna czy zaokrąglona?	<b>1</b> dokładna	<b>0</b> zaokrąglona		
Czy deklarowano posiadanie papierów wartościowych?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest wartość deklarowanych papierów wartościowych? (w PLN)				
Czy zadeklarowano posiadanie waluty obcej?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest średnia wartość waluty obcej? (wartość kwotowa)				
Czy podana kwota jest dokładna czy zaokrąglona?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka waluta obca jest deklarowana?	<b>1</b> USD	<b>2</b> GBP	<b>3</b> EU	<b>4</b> inna
Czy zadeklarowano posiadanie domu?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest wartość deklarowanego domu? (w PLN)				
Czy zadeklarowano posiadanie mieszkania?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest wartość deklarowanego mieszkania? (w PLN)				
Czy zadeklarowano posiadanie gospodarstwa rolnego?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest wartość deklarowanego gospodarstwa rolnego? (w PLN)				
Czy zadeklarowano osiągnięcie dochodu lub przychodu z posiadanego gospodarstwa rolnego?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		
Jaka jest wartość deklarowanego dochodu/przychodu? (w PLN)				
Czy rozróżnia dochód od przychodu?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE		

Czy prowadzi działalność gospodarczą?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarowano osiągnięcie dochodu lub przychodu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Jeśli tak to, o jakiej wartości? (w PLN)					
Jeśli tak, to czy rozróżnia dochód od przychodu?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował członkostwo w zarządzie spółki?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował członkostwo w radzie nadzorczej spółki?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował członkostwo w komisji rewizyjnej spółki?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował członkostwo w zarządzie spółdzielni?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował członkostwo w radzie nadzorczej spółdzielni?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował członkostwo w komisji rewizyjnej spółdzielni?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy zadeklarował osiągnięcie dochodów z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Jakiej wysokości dochody zadeklarowano? (w PLN)					
Czy zadeklarował posiadanie mienia ruchomego o wartości powyżej 10 tys. PLN?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Jaki rodzaj mienia zadeklarowano?	<b>1</b> auto	<b>2</b> sprzęt rolniczy	<b>3</b> książki	<b>4</b> motocykl	<b>5</b> inne
Czy zadeklarował zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 tys. PLN?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Jaka jest wartość tego zobowiązania? (w PLN)					
Czy poinformowano o warunkach zobowiązania?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			
Czy poinformowano o instytucji udzielającej kredytu/pożyczki?	<b>1</b> TAK	<b>0</b> NIE			



A large, light grey number '3' is centered on the page, serving as a background for the text.

**Wyniki badań za rok 2009 i ich analiza  
porównawcza z rokiem 2008**



## ZASADY OGÓLNE

Stosowane **skróty nazw województw** oraz **grup podmiotów zobowiązanych**:

Nazwa województwa		Nazwa grupy zobowiązanej	
dolnośląskie	DŚL	radni	ra
kujawsko-pomorskie	KUJ	członkowie zarządu	za
lubelskie	LUB	sekretarz	se
lubuskie	LUBU	skarbnik	sk
łódzkie	ŁÓD	osoba wydające decyzje	dec
małopolskie	MAŁ	kierownik jednostki	kier
mazowieckie	MAZ	organizacyjnej	
opolskie	OPO		
podkarpackie	PKRP		
podlaskie	POD		
pomorskie	POM		
śląskie	ŚL		
świętokrzyskie	ŚW		
warmińsko-mazurskie	WARM		
wielkopolskie	WLKP		
zachodniopomorskie	ZACH		

Przykładowe zestawienie obu skrótów, np. MAŁra oznacza radny województwa małopolskiego. ZACHkier – kierownik jednostki organizacyjnej w województwie zachodniopomorskim.

## CZEŚĆ PIERWSZA BADANIA

### PYTANIE PIERWSZE

W JAKIM FORMACIE SĄ ZAMIESZCZONE OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE?

Wyniki badań w tym zakresie wykazują nadzwyczajną, bo stuprocentową jednolitość i to w obu okresach badania, zarówno za rok 2008 jak i 2009. Wszystkie oświadczenia poddane badaniu, w każdej z grup zobowiązanych, były zamieszczone w formacie PDF.

Jest to o tyle zaskakujące, że z doświadczenia wynikającego z przeprowadzonych do tej pory badań w odniesieniu do gmin, dominującym formatem był Word oraz PDF. W wyjątkowych sytuacjach oświadczenia zamieszczane były w formacie JPG. W innych badaniach dotyczących oświadczeń majątkowych wójtów województwa podlaskiego<sup>1</sup> za rok 2007 oraz 2008 zauważalny był wyraźny wzrost procentowy formatu PDF, jednak nadal występowały formaty Word i JPG. Sytuacja w tym zakresie wyglądała następująco:

- 1) rok 2008 – Word 29,63%, PDF 39,81%, JPG 30,56%;
- 2) rok 2009 – Word 20%, PDF 60%, JPG 13,33%.

Można zatem stwierdzić, że zauważona tendencja jak i stan rzeczywisty są jak najbardziej słuszne i oczekiwane, bowiem format PDF z wielu względów jest bardziej przyjazny dla każdego, kto chce zapoznać się z treścią oświadczenia majątkowego.

## PYTANIE DRUGIE

### CZY OŚWIADCZENIE JEST ZESKANOWANE?

Zagadnienie sprowadza się w praktyce do rozstrzygnięcia, czy obowiązek zamieszczenia w BIP-ie złożonego oświadczenia majątkowego dotyczy obowiązku upublicznienia dokładnej kopii tego dokumentu (skanu), czy też można poprzestać na umieszczeniu samej informacji o treści oświadczenia. Gdyby przyjąć rozwiązanie drugie, wystarczyłaby zwykła informacja, np.: pkt I – nie dotyczy itd., pkt II – posiada tyle a tyle, pkt X – zobowiązań brak.

Naszym zdaniem należy przyjąć za właściwą opcję pierwszą, gdzie zastosowanie odpowiedniej techniki skanowania pozwala na zamieszczenie wiernej kopii dokumentu w Internecie. W przeciwnym razie może dochodzić do błędów, jakie zaobserwowaliśmy w kilku oświadczeniach. Osoba je składająca sama ponadawała nowe numery oświadczeniu, błędnie przyporządkowując treści do poszczególnych punktów, a przecież formularz oświadczenia został jasno określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Poza tym zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej każdy ma pra-

<sup>1</sup> Zobacz raporty Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT „Jawność i kompetencja – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego” (Suwałki 2008) oraz raport „Jawność i kompetencja II – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego” (Suwałki 2010). Oba raporty do pobrania ze strony internetowej: [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl) lub [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl) w dziale pobieranie plików.



wo wglądu w treść dokumentu urzędowego<sup>2</sup>. Najwłaściwszą formułą jest więc skanowanie oryginałów złożonych oświadczeń, by w ten sposób dać możliwość zapoznania się z oryginalnym dokumentem, a nie jedynie z informacją na jego temat. Na oryginale widnieć powinien podpis osoby składającej, stempel z widniejącą datą złożenia, co również ma istotny walor poznawczy<sup>3</sup>.

**Docelowy stan idealny** to sytuacja, gdy podpisany formularz oświadczenia jest zeskanowany w takim stanie, w jakim został złożony, wraz z adnotacją o zapoznaniu się z jego treścią przez podmiot przyjmujący. W pojedynczych przypadkach skany oświadczeń zostały dokonane niewłaściwie i całość zawartości była nieczytelna. Gdy dodamy do tego fakt, iż część oświadczeń jest wypełniana ręcznie, powoduje to, że są one nieczytelne mimo formalnego ich zamieszczenia.

**Postulujemy, by oświadczenia majątkowe nie były wypełniane odręcznie**, a jedynie bezpośrednio w komputerze (ewentualnie maszynie do pisania). Obowiązek taki można wprowadzić albo w drodze uchwały sejmiku województwa, albo w drodze zarządzenia marszałka. Z punktu widzenia formalnego, naszym zdaniem, takie wewnętrzne doprecyzowania kwestii technicznych jest dopuszczalne. Nie narusza to zasady zakazu naruszania materii ustawowej, która oznacza zakaz regulowania określonych spraw w drodze aktów rangi niższej niż ustawa, bez wyraźnego upoważnienia w tym zakresie<sup>4</sup>.

W kilku przypadkach w badaniu za rok 2008 odczytanie treści oświadczenia wymagałoby pomocy specjalisty, tak znaczny był stopień jego nieczytelności<sup>5</sup>. Dotyczyło to również przewodniczącego jednego z sejmików. Niestety sytuacja powtórzyła się również w badaniu za rok 2009, choć trzeba przy-

<sup>2</sup> Legalna definicja dokumentu urzędowego znajduje się w art. 6 ust. 2 uodip – **dokumentem urzędowym** w rozumieniu ustawy **jest** treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów k.k. (art. 115 § 13), w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

<sup>3</sup> Zwracamy uwagę na wyrok NSA, w którym czytamy: „Dostęp do informacji publicznej realizowany jest w pierwszej kolejności przez wgląd do dokumentów urzędowych. Oznacza to, że skarżąca, zainteresowana uzyskaniem potwierdzonej kserokopii wykazu zrealizowanej infrastruktury na terenie działki nr (...) i rozliczenia kwoty wydatkowanej w trakcie realizacji inwestycji związanej z infrastrukturą przy budynku (...), ma prawo wglądu do interesujących ją dokumentów, może także domagać się udostępnienia ich kserokopii” – wyrok NSA z 16.03.2009, sygn. I OSK 1261/08.

<sup>4</sup> Zob. wyrok TK z 16 września 2002 roku dotyczący konstytucyjności przepisów zawierających upoważnienie do określenia zasad dostępu do informacji publicznej w statucie województwa, gminy i powiatu, sygn. K 38/01.

<sup>5</sup> 6DŚLra, 13ŁÓDra, 21ŚLra, 13MAŁra, 11MAZra, 13ŚWra, 8ZPOMra, 23ZPOMra, 5WARMza, 35WLKPr6KUJPKier, 4ŚLdec,

znać, że w znacznie mniejszym wymiarze<sup>6</sup>.

Rzadko zdarzała się sytuacja, by na skanie oświadczenia widniała pieczętka, z której wynikałoby, że podmiot zobowiązany do analizy treści oświadczenia zapoznał się z nim i w jakim dniu to nastąpiło. Taka sytuacja powinna być standardem, a niestety jest rzadkością<sup>7</sup>. Obowiązujące przepisy nie regulują tej kwestii szczegółowo, stanowiąc jedynie, iż analizy danych zawartych w oświadczeniach dokonują osoby, którym je złożono. W opisywanym zakresie są to marszałek województwa (wobec osób wydających decyzje, kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych, sekretarzy i skarbników, członków zarządu województwa), przewodniczący sejmiku (wobec radnych), wojewoda (wobec marszałka i przewodniczącego sejmiku województwa). Niemniej jednak zdarzały się przypadki zamieszczania oświadczeń wraz z uwidocznioną na nich pieczętką tego typu.

### PYTANIE TRZECIE

#### JAKA JEST DATA ZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA?

Zgodnie z obowiązującymi przepisami oświadczenia składa się do dnia 30 kwietnia roku następującego, po roku którego one dotyczą. W związku z tym granicznym terminem na złożenie oświadczenia za rok 2009 był dzień 30 kwietnia 2010 i odpowiednio 29 kwietnia 2009 za rok 2008.

**Datę złożenia oświadczenia podzieliliśmy na cztery interwały czasowe.**

#### **Zasady analizy terminu złożenia:**

- a) jeżeli na oświadczeniu nie widniała żadna data jego złożenia, przyjmowany był dzień 30 kwietnia, co zdarzało się niezwykle rzadko;
- b) uwzględniana była ta data, jaką wpisywał składający oświadczenie, nie zaś wynikająca z pieczętki nagłówkowej typu: „wpłynęło”, „otrzymałem”, „zarejestrowana”;

<sup>6</sup> DŚLrad20 – kompletnie nieczytelne; Ślrad17 – co druga strona oświadczenia czysta, jakby po każdej stronie oświadczenia ktoś włożył białą kartkę; ŚWdec 4 – nie zostało zeskanowane całe oświadczenie, brakuje dwóch stron; LUBza (Sosnowski, s. 3 skanu) zaklejony taśmą/plastrem adres spółdzielni, doskonale widoczny na skanie; WARMrad13 – ma zasłoniętą część pkt IX, w którym informuje o posiadanych JEEP; KUJPOmdec47 – nie jest zeskanowany pkt VII; MAZrad46 – nie wiadomo, dlaczego zasłonił na czarno całość pkt IV.

<sup>7</sup> W badaniu za rok 2009 w WARMkier widnieją odrębne pieczętki „zapoznałem się” i odrębne „wpłynęło”.

- c) jeżeli brak było daty wpisywanej przez składającego, brana była pod uwagę data z pieczętki potwierdzająca wpłynięcie oświadczenia;
- d) w sytuacji, gdy oświadczenie zostało złożone w dniu późniejszym niż 30 kwietnia 2009, kwestia daty nie była brana pod uwagę, a samo oświadczenie było poddawane badaniu, lecz w pozostałym zakresie.

Taka sytuacja miała miejsce szczególnie przy kierownikach jednostek organizacyjnych, ale i wydających decyzje administracyjne w imieniu marszałka. Wynikało to prawdopodobnie z faktu zmiany na stanowisku, kiedy obowiązek złożenia oświadczenia liczy się w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia (art. 27c ust. 5 u.s.w.) a nie do końca kwietnia. Sporadycznie zdarzało się to w grupie radnych, co zapewne wynikało ze zmian w składzie organu stanowiącego.

Niezłożenie oświadczenia w terminie powoduje dotkliwe skutki, do rozwiązania umowy o pracę z winy pracownika włącznie, czy też jego odwołania. Od nowej kadencji (21.11.2010) niezłożenie w terminie oświadczenia majątkowego po upływie dodatkowego czternastodniowego wyznaczonego przez podmiot zobowiązany do jego przyjęcia skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego, a nawiązany stosunek pracy podlega rozwiązaniu z winy pracownika<sup>8</sup>. Termin na złożenie oświadczenia został powiązany z terminem na rozliczenie się z podatku dochodowego od osób fizycznych. Taka sytuacja ma duże znaczenie wobec osób, które osiągają dochody dodatkowe poza osiąganymi ze sprawowania mandatu wójta, radnego czy zatrudnienia w urzędzie samorządowym.

---

<sup>8</sup> Zob.: art. 27f ust. 1 i 2 u.s.w. oraz art. 27c ust. 5 i 5a u.s.w.

Tabela nr 1

DATA ZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO									
1 – okres 1–10 kwietnia; 2 – okres 11–20 kwietnia; 3 – okres 21–29 kwietnia; 4 – dzień 30 kwietnia									
	RADNI 2008	RADNI 2009	ZARZĄD 2008	ZARZĄD 2009	WYDAJĄCY DECYZJE 2008	WYDAJĄCY DECYZJE 2009	KIEROWNIK JEDNOSTKI 2008	KIEROWNIK JEDNOSTKI 2009	
DŚŁ	1 – 6,67%	1 – 3,85%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 7,14%	1 – 7,14%	1 – 8,64%	1 – 16,05%	
	2 – 6,67%	2 – 7,69%	2 – 0%	2 – 50%	2 – 7,14%	2 – 7,14%	2 – 7,41%	2 – 11,11%	
	3 – 70%	3 – 69,23%	3 – 66,67%	3 – 50%	3 – 71,43%	3 – 57,14%	3 – 69,14%	3 – 58,02%	
	4 – 16,67%	4 – 19,23%	4 – 33,33%	4 – 0%	4 – 14,29%	4 – 28,57%	4 – 14,81%	4 – 14,81%	
KUJ	1 – 9,09%	1 – 3,33%	1 – 0%	1 – 0%	–	1 – 16%	1 – 16%	–	
	2 – 6,06%	2 – 0%	2 – 0%	2 – 0%	–	2 – 18,67%	2 – 18,67%	–	
	3 – 72,73%	3 – 63,33%	3 – 100%	3 – 50%	–	3 – 50,67%	3 – 58,67%	–	
	4 – 12,12%	4 – 33,33%	4 – 0%	4 – 50%	–	4 – 14,67%	4 – 6,67%	–	
LUB	1 – 6,06%	1 – 10,34%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 42,86%	1 – 11,76%	1 – 20,63%	1 – 17,65%	
	2 – 0%	2 – 0%	2 – 0%	2 – 25,0%	2 – 0%	2 – 5,88%	2 – 17,46%	2 – 27,45%	
	3 – 87,88%	3 – 62,07%	3 – 100%	3 – 50%	3 – 42,86%	3 – 76,47%	3 – 49,21%	3 – 45,1%	
	4 – 6,06%	4 – 27,59%	4 – 0%	4 – 25%	4 – 14,29%	4 – 5,88%	4 – 0%	4 – 9,8%	
LUBU	1 – 14,29%	–	1 – 40%	1 – 0%	–	1 – 4,76%	–	1 – 16,13%	
	2 – 14,29%	–	2 – 0%	2 – 25%	–	2 – 33,33%	–	2 – 25,81%	
	3 – 57,14%	–	3 – 40%	3 – 50%	–	3 – 57,14%	–	3 – 51,61%	
	4 – 14,29%	–	4 – 20%	4 – 25%	–	4 – 4,76%	–	4 – 6,45%	
ŁÓD	1 – 11,76%	1 – 7,41%	1 – 33,33%	1 – 0%	1 – 20%	1 – 15%	1 – 19,30%	1 – 100%	
	2 – 20,59%	2 – 14,81%	2 – 0%	2 – 0%	2 – 60%	2 – 30%	2 – 14,04%	2 – 0%	
	3 – 55,88%	3 – 70,37%	3 – 66,67%	3 – 100%	3 – 13,33%	3 – 55%	3 – 61,4%	3 – 0%	
	4 – 11,76%	4 – 7,41%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 6,67%	4 – 000%	4 – 5,26%	4 – 0%	
MAŁ	1 – 8,33%	1 – 8,82%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 10,53%	1 – 8,7%	1 – 17,28%	1 – 11,49%	
	2 – 19,44%	2 – 8,82%	2 – 0%	2 – 25%	2 – 15,79%	2 – 4,35%	2 – 22,22%	2 – 11,49%	
	3 – 58,33%	3 – 58,82%	3 – 100%	3 – 75%	3 – 42,11%	3 – 65,22%	3 – 48,15%	3 – 64,37%	
	4 – 13,89%	4 – 23,53%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 31,58%	4 – 21,74%	4 – 12,35%	4 – 12,64%	
MAZ	1 – 6,12%	1 – 10,64%	1 – 20%	1 – 0%	1 – 15,79%	1 – 15,79%	1 – 16,48%	1 – 10,84%	
	2 – 12,24%	2 – 6,38%	2 – 0%	2 – 25%	2 – 10,53%	2 – 10,53%	2 – 17,58%	2 – 21,69%	
	3 – 67,35%	3 – 65,96%	3 – 60%	3 – 25%	3 – 73,68%	3 – 73,68%	3 – 71,54%	3 – 55,42%	
	4 – 14,29%	4 – 17,02%	4 – 20%	4 – 50%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 4,4%	4 – 12,05%	
OPO	1 – 19,35%	1 – 7,41%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 12,5%	1 – 12,5%	1 – 8,7%	1 – 2,94%	
	2 – 16,13%	2 – 7,41%	2 – 16,67%	2 – 33,33%	2 – 0%	2 – 0%	2 – 13,04%	2 – 20,59%	
	3 – 54,84%	3 – 85,19%	3 – 83,33%	3 – 66,67%	3 – 62,5%	3 – 75%	3 – 69,57%	3 – 64,71%	
	4 – 9,68%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 25%	4 – 12,5%	4 – 8,7%	4 – 11,76%	

PKRP	1 – 6,67%	1 – 15,38%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 33,33%	1 – 0%	1 – 17,86%	1 – 10,29%
	2 – 13,33%	2 – 3,85%	2 – 0%	2 – 20%	2 – 8,33%	2 – 7,14%	2 – 3,57%	2 – 16,18%
	3 – 70%	3 – 69,23%	3 – 100%	3 – 80%	3 – 50%	3 – 85,71%	3 – 64,29%	3 – 69,12%
	4 – 10%	4 – 11,54%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 8,33%	4 – 7,14%	4 – 14,29%	4 – 4,41%
POD	1 – 12,5%	1 – 8%	1 – 0%	1 – 20%	1 – 40%	1 – 0%	1 – 28%	1 – 16,28%
	2 – 15,63%	2 – 0%	2 – 20%	2 – 20%	2 – 40%	2 – 50%	2 – 20%	2 – 11,63%
	3 – 59,38%	3 – 68%	3 – 80%	3 – 60%	3 – 20%	3 – 50%	3 – 48%	3 – 55,81%
	4 – 12,5%	4 – 24%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 4%	4 – 16,28%
POM	1 – 19,05%	–	1 – 0%	1 – 100%	–	–	1 – 13,64%	1 – 100%
	2 – 9,52%	–	2 – 20%	2 – 0%	–	–	2 – 15,15%	2 – 0%
	3 – 64,29%	–	3 – 80%	3 – 0%	–	–	3 – 68,18%	3 – 0%
	4 – 7,14%	–	4 – 0%	4 – 0%	–	–	4 – 3,03%	4 – 0%
ŚL	1 – 10,34%	1 – 15%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 28,57%	1 – 10%	–	1 – 0%
	2 – 13,79%	2 – 15%	2 – 50%	2 – 20%	2 – 14,29%	2 – 20%	–	2 – 20%
	3 – 62,07%	3 – 60%	3 – 0%	3 – 0%	3 – 28,57%	3 – 70,005%	–	3 – 80%
	4 – 13,79%	4 – 10%	4 – 50%	4 – 0%	4 – 28,57%	4 – 0%	–	4 – 0%
ŚW	1 – 10,34%	1 – 16%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 16,67%	1 – 0%	–	1 – 21,21%
	2 – 13,79%	2 – 12%	2 – 40%	2 – 40%	2 – 25%	2 – 27,27%	–	2 – 33,33%
	3 – 62,07%	3 – 64%	3 – 60%	3 – 60%	3 – 58,33%	3 – 54,55%	–	3 – 45,45%
	4 – 13,79%	4 – 8%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 18,18%	–	4 – 0%
WARM	1 – 13,33%	1 – 11,11%	1 – 0%	1 – 20%	1 – 11,11%	1 – 16,67%	1 – 0%	1 – 8,7%
	2 – 10%	2 – 14,81%	2 – 20%	2 – 40%	2 – 22,22%	2 – 41,6%	2 – 10,53%	2 – 19,57%
	3 – 76,67%	3 – 74,07%	3 – 80%	3 – 40%	3 – 66,67%	3 – 41,66%	3 – 78,95%	3 – 67,39%
	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 10,53%	4 – 4,35%
WLKP	1 – 2,56%	1 – 6,06%	1 – 0%	1 – 0%	1 – 0%	–	1 – 18%	1 – 100%
	2 – 15,38%	2 – 12,12%	2 – 0%	2 – 0%	2 – 6,25%	–	2 – 20%	2 – 0%
	3 – 74,36%	3 – 75,76%	3 – 100%	3 – 100%	3 – 75%	–	3 – 54%	3 – 0%
	4 – 7,69%	4 – 6,06%	4 – 0%	4 – 0%	4 – 18,75%	–	4 – 8%	4 – 0%
ZACH	1 – 14,29%	1 – 7,41%	1 – 0%	1 – 20%	1 – 22,22%	1 – 0%	1 – 17,65%	1 – 18,75%
	2 – 21,43%	2 – 18,52%	2 – 0%	2 – 0%	2 – 5,6%	2 – 30,77%	2 – 0%	2 – 6,25%
	3 – 46,43%	3 – 40,74%	3 – 80%	3 – 80%	3 – 33,33%	3 – 53,85%	3 – 76,47%	3 – 31,25%
	4 – 17,86%	4 – 29,63%	4 – 20%	4 – 0%	4 – 38,89%	4 – 15,38%	4 – 5,88%	4 – 43,75%
POLSKA	1 – 10,49%	1 – 9,43%	1 – 7,46%	1 – 10,96%	1 – 18,50%	1 – 11,81%	1 – 16,05%	1 – 13,75%
	2 – 12,55%	2 – 8,73%	2 – 5,97%	2 – 17,81%	2 – 16,76%	2 – 18,45%	2 – 15,25%	2 – 17,83%
	3 – 66,26%	3 – 66,27%	3 – 79,1%	3 – 57,53%	3 – 49,13%	3 – 58,67%	3 – 59,95%	3 – 57,2%
	4 – 10,7%	4 – 14,62%	4 – 7,46%	4 – 13,7%	4 – 15,61%	4 – 10,33%	4 – 8,75%	4 – 10,7%

Tabela nr 1 c.d.

DATA ZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO	
1 – okres 1–10 kwietnia; 2 – okres 11–20 kwietnia; 3 – okres 21–29 kwietnia; 4 – dzień 30 kwietnia	
Sekretarze i skarbnicy	
<b>2008</b>	<b>2009</b>
1 – 16,66%	1 – 0%
2 – 8,33%	2 – 11,11%
3 – 60%	3 – 77,78%
4 – 0%	4 – 11,11%

### Badania za rok 2008

W ujęciu całościowym największy procent składających oświadczenia złożyło je w okresie pomiędzy 21 a 29 kwietnia. W czterech przypadkach aż 100% członków zarządu składało oświadczenia w tym okresie<sup>9</sup>.

Grupą, która składała najpóźniej oświadczenia, a więc w ostatnim dniu terminu czyli 30 kwietnia, byli wydający decyzje w imieniu marszałka województwa zachodniopomorskiego oraz członkowie zarządu województwa dolnośląskiego. Naszym zdaniem nie jest to praktyka właściwa. Nie należy bowiem złożenia oświadczenia majątkowego pozostawiać na ostatni moment. Bywały przypadki w Polsce, gdzie dość trudne było rozstrzygnięcie, czy dana osoba złożyła w terminie swoje oświadczenie majątkowe. W jednym z województw marszałek uległ wypadkowi za granicą, bez wcześniejszego złożenia oświadczenia wojewodzie, i dzień 30 kwietnia zastał go w szpitalu. Podejmowano kroki w celu udowodnienia skutecznego doręczenia pisma (treści oświadczenia) w świetle przepisów k.p.a., wykorzystując instytucje pozwalające uznać termin za zachowany (art. 57 § 5 pkt 3 k.p.a.). Zdarzały się przypadki poważnych wątpliwości, czy oświadczenie zostało rzeczywiście złożone w terminie – np. na oświadczeniu widnieje data złożenia 28 kwietnia, a wpływu 4 maja; lub 30 kwietnia, a wpływu 4 maja. Takich sytuacji powinno się unikać, gdyż zawsze rodzić one mogą niepotrzebne emocje i wątpliwości<sup>10</sup>.

W ujęciu całościowym grupą, której największy procent złożył oświadczenia w ostatnim dniu terminu, są osoby wydające decyzje administracyjne (15,61%). Również w grupie osób wydających decyzje administracyjne był największy procent tych, co złożyli oświadczenie w okresie 1–10 kwietnia (18,5%).

<sup>9</sup> Województwa Kuj, Lub, Mał, PKRP.

<sup>10</sup> 22 i 24POMra.

W skali całego kraju, we wszystkich grupach, procentowo największy odsetek składających oświadczenia w pierwszym terminie, tj. między 1–10 kwietnia, znaleźli się członkowie zarządu województwa lubuskiego oraz osoby wydające decyzje w imieniu marszałka województwa podlaskiego.

Zdarzały się przypadki składania oświadczeń z dość długim wyprzedzeniem, np.: 1 stycznia 2009 (30POPMra), 9 stycznia (18OPOkier), 16 stycznia (ŚWsk), 20 stycznia (MAZse), 21 stycznia (2ŚLdec), 22 stycznia (17PODkier), 23 stycznia (1ŁÓDza), 26 stycznia (11ZPOMdec), 3 marca (34MAŁra), 15 marca, (22PODra i 7POMra, 28WARMra), 16 marca (20WARMra), 23 marca (7 i 12LUBUra), 25 marca (29MAZra), 26 marca (11KUJra) 31 marca (4LUBra). Warto zwrócić uwagę, że wśród osób wydających decyzje występują dość częste przypadki, gdy ponad 30% złożyło oświadczenie w okresie 1–10 kwietnia; w jednym przypadku było to ponad 40%<sup>11</sup> oraz 40%<sup>12</sup>. W trzech przypadkach żadna z osób reprezentujących daną grupę nie złożyła oświadczenia w pierwszym interwale czasowym. Są to członkowie zarządu województwa dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego.

Z treści jednego z oświadczeń wynika, iż dniem złożenia był 31 grudnia 2008 roku, zaś datą wpływu do urzędu marszałkowskiego był dzień 30 kwietnia 2009 (!?). Prawdopodobnie jest to pomyłka, która jednak powinna zostać zweryfikowana przez marszałka jako zobowiązanego do analizy oświadczeń<sup>13</sup>.

### **Badanie za rok 2009**

W ujęciu całościowym największy procent składających oświadczenia złożyło je w okresie między 21 a 29 kwietnia. W skali całej Polski grupą, która procentowo składała najpóźniej oświadczenia, a więc w ostatnim dniu terminu czyli 30 kwietnia, byli radni. Procentowo największy odsetek składających oświadczenia w pierwszym terminie (1–10 kwietnia) wystąpił wśród kierowników jednostek organizacyjnych. Zdarzały się przypadki składania oświadczeń z dużym wyprzedzeniem, np.: KUJkier3 złożył 5 stycznia, zaś KUJkier4 – 4 stycznia i tegoż dnia wpłynęło ono do marszałka, co potwierdza widoczna pieczętka).

Składanie oświadczeń w ostatnim dniu terminu nie jest praktyką właściwą.

<sup>11</sup> Wydający decyzje w imieniu marszałka województwa LUB (42,86%).

<sup>12</sup> Wydający decyzje w imieniu marszałka województwa POD.

<sup>13</sup> 6ZACHdec.

Nie należy złożenia oświadczenia majątkowego pozostawiać na ostatni moment. Bywały przypadki w Polsce, gdzie dość trudne było rozstrzygnięcie, czy dana osoba skutecznie złożyła w terminie swoje oświadczenie majątkowe. W jednym z województw marszałek uległ wypadkowi za granicą, bez wcześniejszego złożenia oświadczenia wojewodzie, i dzień 30 kwietnia zastał go w szpitalu. Podejmowano kroki w celu udowodnienia skutecznego doręczenia pisma (treści oświadczenia) w świetle przepisów k.p.a., wykorzystując instytucje pozwalające uznać termin za zachowany (art. 57 § 5 pkt 3 k.p.a.). Zdarzały się przypadki poważnych wątpliwości, czy oświadczenie zostało rzeczywiście złożone w terminie – np. na oświadczeniu widnieje data złożenia 28 kwietnia, a wpływu 4 maja; lub 30 kwietnia, a wpływu 4 maja. Takich sytuacji powinno się unikać, gdyż zawsze rodzić one mogą niepotrzebne emocje i wątpliwości<sup>14</sup>.

Z kwestii terminowości składania oświadczeń w sposób naturalny wyłania się praktyczny problem, kiedy należy zamieścić oświadczenie na stronie BIP danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca w tym zakresie niestety nie wskazuje żadnych dokładnych regulacji, co powoduje, że w skali całej Polskie różnie jest ta kwestia traktowana. Niektórzy uważają, że oświadczenia majątkowe można dopiero wtedy opublikować, kiedy podmiot, do którego się je składa, dokona ich analizy i to potwierdzi. Naszym zdaniem nie istnieją żadne przeszkody natury prawnej ani faktycznej, by publikować oświadczenia od razu po ich otrzymaniu, bez potrzeby czekania na uzyskanie informacji co do ich prawidłowości ze strony podmiotów zewnętrznych, posiadających w tym zakresie określone uprawnienia. Zdarzały się przypadki, gdy poza skanem samego oświadczenia umieszczano również zeskanowane pismo przewodnie kierowane do wojewody, w którym informowano o przekazaniu oświadczeń określonych osób, zgodnie zobowiązując procedurą. I takie zachowanie należałoby przyjąć jako wzorcowe. Daje to możliwość przesłедzenia ewentualnej procedury korekty oświadczenia każdemu, kto odwiedzi stronę BIP.

---

<sup>14</sup> Marszałek województwa kujawsko-pomorskiego (KUJ) nie podał żadnej daty na zamieszczonym oświadczeniu, gdyż na stronie BIP jest tylko kopia, choć ta też powinna być opatrzona datą.



## CZEŚĆ DRUGA BADANIA

### PYTANIE NR 1

CZY W OŚWIADCZENIU ZADEKLAROWANO POSIADANIE PLN?

Treść pytania wynika wprost z konstrukcji formularza oświadczenia majątkowego, który w obu wersjach, z 2003 i 2009 roku, zawiera punkt I dotyczący zasobów pieniężnych zgromadzonych w walucie polskiej. Zadaniem naszym było wykazanie, czy osoba składająca oświadczenie majątkowe deklaruje posiadanie jakichkolwiek środków pieniężnych w PLN. Jeżeli deklarowano jakąkolwiek kwotę, wynik badania był pozytywny. Te osoby, które nie deklarowały żadnej kwoty, były traktowane jako wynik negatywny (0). Wszelkie kwoty brane były pod uwagę bez kwot groszowych.

Zwracamy uwagę na pewnego rodzaju iluzoryczność tak sformułowanego pytania. Obowiązujący formularz oświadczenia nie definiuje, że mają to być środki zgromadzone na koncie w banku, gdyż stanowi jedynie o „zasobach pieniężnych zgromadzonych w walucie polskiej”. W formularzu nie ma mowy o posiadanych środkach na koncie bankowym, ale odnosi się to ogólnie do stanu posiadania. Tym samym fakt posiadania kwot pieniężnych jest trudny do zweryfikowania przy przeglądaniu jedynie oświadczenia, bez możliwości zorientowania się co do treści PIT. Oczywiście w oparciu o dzisiaj obowiązujące przepisy PIT nie może ulec ujawnieniu bez zgody osoby zainteresowanej. Osoby, które twierdzą, iż nie posiadają żadnych środków w walucie polskiej, mogą spokojnie tak twierdzić, gdyż jest to nieweryfikowalne przez podmiot przyjmujący oświadczenia. Dziwią czasem sytuacje, w których osoba – w oświadczeniu za rok 2008 – podała, że posiada 10 338 zł i tyleż samo w oświadczeniu za rok 2009.

Tabela nr 2

CZY W OŚWIADCZENIU ZADEKLAROWANO POSIADANIE PLN: TAK/NIE (w procentach)											
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK				
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2009
DŚL	73,33/26,67	81,48/18,52	83,33/16,67	100/0	78,57/21,43	78,57/21,43	71,6/28,4	72,84/27,16			
KUJ	72,73/27,27	80/20	60/40	80/20	–	61,45/38,55	60,53/49,47	–			
LUB	78,79/21,21	72,41/27,59	100/0	100/0	77,78/22,22	82,35/17,65	72,31/27,69	78,43/21,57			
LUBU	78,57/21,43	–	80/20	75/25	–	71,43/28,57	–	77,42/22,58			
ŁÓD	75,76/24,24	81,48/18,52	100/0	100,0	66,67/33,33	70/30	71,21/28,79	–			
MAŁ	86,11/13,69	88,24/11,76	75/25	75/25	60/40	69,57/30,43	68,24/31,76	81,61/18,39			
MAZ	81,63/18,37	76,6/23,4	80/20	83,33/16,67	76,19/23,81	76,19/23,81	82,8/17,2	83,13/16,67			
OPO	–	85,19/14,81	66,67/33,33	83,33/16,67	50/50	62,5/37,5	85,19/14,81	76,47/23,53			
PKRP	80,65/19,35	84,62/30,77	100/0	100/0	57,14/42,86	57,14/42,86	67,21/32,79	73,53/26,47			
POD	83,33/16,67	88/12	100/0	100/0	80/20	66,67/33,33	64,86/35,14	62,79/37,21			
POM	75/25	–	100/0	100/0	–	–	69,7/30,3	75/25			
ŚL	76,19/23,81	82,5/17,5	–	100/0	86,67/13,33	83,33/16,67	–	90/10			
ŚW	93,10/6,90	88/12	–	100/0	83,33/16,67	75/25	100/00	75,76/24,24			
WARM	83,33/16,67	81,48/18,52	100/0	100/0	55,56/44,44	50/50	84,21/15,79	76,09/23,91			
WLKP	84,62/15,38	84,85/15,15	–	60/40	62,5/37,5	–	70,27/29,73	100/0 (1 osoba)			
ZACH	85,71/14,29	62,96/33,33	100/0	100/0	70/30	60/40	83,33/16,67	75/25			
<b>POLSKA</b>	<b>80,82/19,18</b>	<b>81,18/18,82</b>	<b>88,06/11,94</b>	<b>90,91/9,09</b>	<b>69,84/30,16</b>	<b>67,25/32,75</b>	<b>71,69/28,31</b>	<b>76,57/23,43</b>			
<b> Sekretarze i skarbnicy</b>											
	<b>2008</b>						<b>2009</b>				
	80/20						74,6/25,4				

### Badanie za rok 2008

Średni w całej Polsce odsetek we wszystkich grupach, których członkowie deklarują posiadanie oszczędności w PLN, wynosi 78,08%. Grupą najczęściej deklarującą posiadanie polskiej waluty są członkowie zarządów (88,06%), zaś najrzadziej osoby wydające decyzje administracyjne (69,84%). Najniższy procent deklarujących wystąpił u osób wydających decyzje w województwie WARM, tylko 55,56%. W siedmiu województwach pośród członków zarządów wynik ten wyniósł 100%. Członkowie zarządu byli jedyną grupą, w której wystąpiło stuprocentowe deklarowanie posiadania polskiej waluty.

### Badanie za rok 2009

Średni w całej Polsce odsetek we wszystkich grupach, których członkowie deklarują posiadanie oszczędności w PLN, wynosi 78,10%. Grupą najczęściej deklarującą posiadanie polskiej waluty są nadal członkowie zarządów (90,91%), zaś najrzadziej osoby wydające decyzje administracyjne (67,25%). Po raz kolejny najniższy procent deklarujących wystąpił u osób wydających decyzje w województwie WARM, tylko 50%.

### PYTANIE NR 2

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANYCH PLN?

Tabela nr 3

Jaka jest wartość deklarowanych PLN?								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	96 168	108 004	111 344	30 685	43 263	111 008	60 247	65 560
KUJ	115 522	115 824	14 500	78 505	–	40 828	42 987	–
LUB	37 011	35 401	80 559	82 469	46 428	52 914	54 882	55 940
LUBU	80 138	–	40 280	54 318	–	50 535	–	92 279
ŁÓD	48 113	36 819	75 333	166 250	41 720	35 207	64 683	–
MAŁ	59 712	104 593	49 100	73 966	70 607	66 203	62 764	70 371
MAZ	90 634	76 939	80 250	115 000	31 475	31 475	29 961	33 000
OPO	–	55 317	45 000	41 200	51 500	25 588	40 189	31 652
PKRP	82 146	105 844	65 899	90 836	23 281	24 300	52 162	54 849
POD	82 974	124 990	69 451	93 900	37 421	25 108	48 185	72 736
POM	56 535	–	27 424	56 476	–	–	71 073	136 532
ŚL	66 026	58 458	–	145 000	58 007	84 721	–	63 304

ŚW	48 955	66 846	–	39 840	46 708	74 423	44 250	81 436
WARM	102 675	118 587	20 540	38 869	35 548	27 394	84 442	72 737
WLKP	88 900	147 599	–	40 377	55 650	–	71 715	80 000 (1 osoba)
ZACH	71 122	69 317	22 840	32 150	44 054	46 085	65 801	81 392
<b>POLSKA</b>	<b>74 255</b>	<b>87 884</b>	<b>55 851</b>	<b>70 183</b>	<b>45 452</b>	<b>48 333</b>	<b>63 179</b>	<b>73 955</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
80/20					74,60/25,40			

Pytanie drugie miało za zadanie ustalenie średniej kwoty deklarowanej w oświadczeniu. Prawny obowiązek do poinformowania o tym fakcie w oświadczeniu majątkowym został tak skonstruowany, że podać należy stan posiadania na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego. Tym samym poinformowanie o tym, iż posiada się 0 zł, może być prawdziwe, gdyż rzeczywiście w danym momencie może istnieć taki stan rzeczy, choć to raczej mało prawdopodobne. Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić regulację, która zapewniłaby, że informacja podawana na ten temat będzie zawsze w pełni odpowiadać rzeczywistości.

### **Badanie za rok 2008**

**Średnia** deklarowanych środków we wszystkich grupach w całej Polsce wyniosła **61 138** złotych. Najwyższą średnio kwotę deklarowała grupa radnych – 74 255, zaś najniższą osoby wydające decyzje w imieniu marszałka – 45 452. Grupa, która we wszystkich województwach zadeklarowała najwyższą średnią posiadanej waluty polskiej – to radni województwa Kuj (115 522) oraz członkowie zarządu województwa DŚL (111 344). Co ciekawe członkowie zarządu województwa kujawsko-pomorskiego (KUJ) zadeklarowali najniższą średnio posiadaną kwotę – 14 500. Druga w kolejności to grupa członków zarządu województwa warmińsko-mazurskiego (WARM) – 20 540.

### **Badanie za rok 2009**

**Średnia** deklarowanych środków we wszystkich grupach w całej Polsce wyniosła **74 630** złotych. Nastąpił **wzrost o 22,06%**. Najwyższą średnio kwotę deklarowali skarbnicy i sekretarze (92 798), zaś ponownie najniższą osoby wydające decyzje w imieniu marszałka (48 333). Grupa, która we wszystkich województwach zadeklarowała najwyższą średnią posiadanej waluty polskiej

– to członkowie zarządu województwa łódzkiego (ŁÓD – 16 625) oraz członkowie sejmiku WLKP (147 599). Najniższa deklarowana średnio kwota wystąpiła w grupie osób wydających decyzje w PKRP (24 300).

### **PYTANIE NR 3**

PODANA KWOTA JEST DOKŁADNA CZY ZAOKRĄGLONA?

Przyjeliśmy, że kwota jest zaokrąglona wówczas, gdy obejmuje całe 500, np. 10 500, jednak już wszelkie niższe kwoty – 200, 300 itd., traktujemy jako dokładne.

Konstrukcja tego pytania odnosi się do posiadanych środków i opiera na założeniu, że osoby podające kwotę dokładną, są bliższe prawdziwego stanu faktycznego aniżeli ci, którzy podają kwoty zaokrąglone. Doświadczenie życiowe uczy bowiem, iż rzadko kiedy posiadane środki są w równej liczbie, np. 20 000, 45 000. Z reguły posiadane środki oscylują na, jak to nazwaliśmy w badaniu, kwoty dokładne, czyli np.: 34 555, 12 345, 23 999, 167 478 itd. Oczywiście nasze założenie nie może odnosić się do wszystkich sytuacji tego typu. Niemniej jednak wyniki tej części badania mogą być materiałem dającym możliwość wyciągnięcia pewnych wniosków, których jednak, co chcemy wyraźnie podkreślić, nie należy generalizować.

Tabela nr 4

PODANA KWOTA JEST DOKŁADNA CZY ZAOKRĄGLONA? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	31,82/68,18	31,82/68,18	20/80	33,33/66,67	9,09/90,91	27,27/72,73	19,3/80,7	18,33/81,67	
KUJ	34,78/65,22	25/75	33,33/66,67	50/50	-	20,75/79,25	30,43/69,57	-	
LUBU	24/76	23,81/76,19	20/80	20/80	0/100	6,667/93,33	19,57/80,43	23,08/76,92	
ŁÓD	40/60	39,13	25/75	33,33/66,67	15,38/84,62	18,75/81,25	-	7,69/92,31	
MAŁ	35,48/64,52	26,67/73,33	0/100	0/100	16,67/83,33	23,08/76,92	27,66/72,43	0/100	
MAZ	7,5/92,5	18,91/81,08	33,33/66,67	33,33/66,67	-	18,75/81,25	27,59/72,41	25,76/74,24	
OPO	-	37,5/62,5	0/100	0/100	0/100	0/100	15,58/84,42	17,39/82,61	
PKRP	20/80	13,64/86,36	0/100	0/100	0/100	25/75	21,74/78,26	19,23/80,77	
POD	29,17/70,83	31,82/68,18	40/60	60/40	25/75	28,57/71,43	15,38/84,62	19,61/80,39	
POM	19,23/80,77	-	60/40	0/100	25/75	25/75	33,33/66,67	37,04/62,96	
ŚL	21,88/78,13	5,88/94,12	20/80	40/60	-	-	23,4/76,6	33,33/66,67	
ŚW	33,33/66,67	27,27/72,73	-	0/100	23,08/76,92	30/70	-	22,22/77,78	
WARMI	32/68	43,48/56,52	-	20/80	40/60	33,33/66,67	0/100	25/75	
WŁKP	27,27/72,73	21,43/78,57	20/80	20/80	40/60	33,33/66,67	5,88/94,12	18,42/81,58	
ZACH	37,5/62,5	31,82/63,64	-	33,33/66,67	0/100	-	12,99/87,01	0/100	
<b>POLSKA</b>	<b>27,55/72,45</b>	<b>25,99/74,01</b>	<b>23,73/76,27</b>	<b>24,29/72,86</b>	<b>16,79/83,21</b>	<b>19,69/80,31</b>	<b>20,45/79,55</b>	<b>20,97/79,03</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
	<b>2008</b>				<b>2009</b>				
	41,66/58,33				60,71/39,29				

### Badanie za rok 2008

**W skali całego kraju średnio 26,03%** składających oświadczenia informowało o posiadaniu polskiej waluty w kwocie dokładnej. Najwyższy współczynnik w tym zakresie wykazywali sekretarze i skarbnicy (41,66%), najniższy zaś osoby wydające decyzje administracyjne (16,79%). W poszczególnych grupach najwyższy współczynnik wystąpił wśród członków zarządu POD (60%), zaś w ośmiu przypadkach wynosił on 0%<sup>15</sup>. Najwyższy wskaźnik w poszczególnych grupach w skali całego kraju wystąpił: radni województwa ŁÓD (40%); zarząd województwa PKRP (60%); osoby wydające decyzje w imieniu marszałka województwa ŚW i WARM (40%) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych województwa KUJ i POM (30,43%).

### Badanie za rok 2009

**W skali całego kraju średnio 30,33%** składających oświadczenia informowało o posiadaniu polskiej waluty w kwocie dokładnej. Nastąpił **wzrost o 4,3%**. Najwyższy współczynnik w tym zakresie nadal wykazywali sekretarze i skarbnicy (60,71%), najniższy zaś osoby po raz kolejny wydające decyzje administracyjne (19,69%). W poszczególnych grupach najwyższy współczynnik wystąpił wśród członków zarządu PKRP (60%) i po raz kolejny w ośmiu przypadkach wynosił on 0%, choć nie były to te same grupy<sup>16</sup>. Najwyższy wskaźnik w poszczególnych grupach w skali całego kraju wystąpił: radni WARM (42,48%), zarząd województwa PKRP (60%), osoby wydające decyzje w imieniu marszałka województwa ŚW i WARM (33,33%) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych województwa POD (37,04%).

### PYTANIE NR 4

CZY DEKLAROWANO POSIADANIE PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH?

**Papier wartościowy** – to dokument lub zapis w systemie informatycznym na rachunku papierów wartościowych, który ucieleśnia prawa majątkowe w taki sposób, że dane uprawnienia przysługują osobie wskazanej jako uprawniona w treści dokumentu (choćby jako okaziciel), a przedłożenie go jest warunkiem koniecznym i wystarczającym dla realizacji uprawnienia.

<sup>15</sup> ŁÓDza, MAZza, OPOza, LUBdec, MAZdec, OPOdec, WLKpdec, ŚWKkier.

<sup>16</sup> ŁÓDza, MAZza, OPOza, PODza, ŚLza, MAZdec, ŁÓDkier, WLKPkier.

**Punkt I tiret trzeci formularza** oświadczenia wymaga podania informacji na temat posiadanych środków pieniężnych w papierach wartościowych wraz z kwotą.

Formularz oświadczenia może być w tym zakresie mylący. W pkt III 2 oraz pkt IV 2 widnieje obowiązek poinformowania o posiadanych udziałach lub akcjach w innych spółkach handlowych aniżeli tych, w których udziały mają wojewódzkie osoby prawne lub przedsiębiorcy. Tym samym omawiany pkt I tiret trzeci niejako powieli ten sam stan faktyczny. To powoduje zamieszanie i dużą różnorodność w rozróżnieniu obu stanów rzeczy.

W zaobserwowanej praktyce, pojęcie papierów wartościowych było rozumiane bardzo szeroko przez składających oświadczenia. W omawianym punkcie wpisywane były polisy na życie, jednostki uczestnictwa PIONEER, polisa na życie na kwotę 1900 zł (!)<sup>17</sup>, polisa ubezpieczeniowa o wartości 20 tys. zł<sup>18</sup> lub 23 tys. zł<sup>19</sup>, ubezpieczenie AC samochodu, inne polisy ubezpieczeniowe<sup>20</sup>. Dość często wpisywano fakt posiadania akcji. Czy jest to należyte, skoro o tym samym mówi pkt IV 2? Naszym zdaniem na deklarowanie faktu posiadania akcji czy udziałów jest pkt III 2 lub IV 2.

Czasem deklarowano jedynie fakt posiadania papierów wartościowych bez podania kwoty ich wartości ani jakiego rodzaju są to papiery<sup>21</sup> lub też z adnotacją przy wartości „nie dotyczy”<sup>22</sup>. Inna osoba informowała, że posiada udziały o wartości rynkowej. Jednak czego dotyczą udziały, w jakiej firmie – już nie podano<sup>23</sup>. Oba zachowania są niewłaściwe, gdyż nie realizują zamierzenia ustawodawcy.

Kwestia wartości udziałów nie powinna budzić wątpliwości, gdyż powinna ona być podawana według stanu na dzień 31 grudnia danego roku, skoro według stanu na ten dzień należy podawać wszelkie informacje zawarte w oświadczeniu.

<sup>17</sup> Badanie za rok 2008 – 17MAZdec.

<sup>18</sup> Badanie za rok 2008 – 24ŁÓDra.

<sup>19</sup> Badanie za rok 2008 – 1MAŁra.

<sup>20</sup> Badanie za rok 2008 – 26MAZra.

<sup>21</sup> Badanie za rok 2008 – 27WARMra.

<sup>22</sup> Badanie za rok 2008 – 33ŁÓDra.

<sup>23</sup> Badanie za rok 2008 – 9WLKPdec.



Tabela nr 5

CZY DEKLAROWANO POSIADANIE PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	13,33/86,67	3,70/96,30	0/100	0/100	14,29/85,71	27,27/72,73	16,35/83,75	18,99/91,01	
KUJ	25/75	23,33/66,67	0/100	0/100	-	20,75/79,25	11,84/88,16	0/100	
LUB	36,36/63,64	39,29/60,71	40/60	40/60	22,22/77,78	6,67/93,33	12,31/87,69	13,73/86,27	
LUBU	14,81/85,19	-	0/100	0/100	-	18,75/81,25	-	17,24/82,76	
ŁÓD	41,18/58,82	40,74/59,26	50/50	25/75	14,29/85,71	23,08/76,92	10,61/89,39	0/100	
MAT	22,22/77,78	17,65/82,35	50/50	0/100	5,26/94,74	18,75/81,25	7,14/92,86	9,30/90,70	
MAZ	22,45/77,55	17,02/82,98	20/80	33,33/66,67	14,29/85,71	0/100	16,30/83,70	15,85/84,15	
OPO	-	22,22/77,78	0/100	0/100	14,29/85,71	25/75	18,52/81,48	14,71/85,29	
PKRP	22,58/77,42	26,92/73,08	40/60	20/80	7,14/92,86	28,57/71,43	13,11/86,89	13,43/86,57	
POD	26,67/73,33	24/76	40/60	60/40	40/60	25/75	16,22/83,78	16,28/83,72	
POM	24,14/75,86	0/100	40/60	40/60	-	-	13,85/86,15	50/50	
ŚL	21,95/78,05	12,50/87,50	-	0/100	40/60	30/70	-	30/70	
ŚW	10,71/89,29	33,33/66,67	-	0/100	16,67/83,33	33,33/66,67	0/100	12,90/87,10	
WARMI	26,67/73,33	33,33/66,67	20/80	0/100	0/100	33,33/66,67	15/85	15,91/84,09	
WLKP	28,21/71,79	30,30/69,70	-	0/100	12,50/87,50	-	14,41/85,59	0/100	
ZACH	28,57/71,43	11,11/88,89	20/80	20/80	15/85	10/90	16,67/83,33	18,75/81,25	
<b>POLSKA</b>	<b>24,63/75,37</b>	<b>22,75/77,25</b>	<b>23,88/76,12</b>	<b>15,58/84,42</b>	<b>16,04/83,96</b>	<b>19,69/80,31</b>	<b>13,40/86,60</b>	<b>15,20/84,80</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
<b>2008</b>					<b>2009</b>				
21,66/78,33					20,23/79,77				

### Badanie za rok 2008

**Średnia ogólnopolska** deklarujących posiadanie papierów wartościowych wynosi **19,92%**. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie posiada grupa radnych (24,63%); w województwie ŁÓD aż 41,18% radnych deklaruje ten fakt. Najwyższy wskaźnik we wszystkich grupach w całej Polsce wykazali członkowie zarządu województwa POD (60%). W poszczególnych grupach najwyższy wskaźnik wykazują: radni województwa ŁÓD (40%), członkowie zarządu województwa POD (60%), wydający decyzje województwa ŚW i WARM (po 40%) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych województwa POD (33,33%). Najniższy wskaźnik we wszystkich grupach wystąpił wśród kierowników jednostek organizacyjnych (13,40%). W województwie WARM żadna z osób wydających decyzje nie deklaruje posiadania papierów wartościowych. Ta sama sytuacja wystąpiła aż w czterech województwach wśród członków zarządu<sup>24</sup> oraz wśród kierowników jednostek organizacyjnych w województwie ŚW. Wśród wszystkich oświadczeń tylko raz zdarzyła się sytuacja, że podano dokładny opis wszystkich transakcji na koncie papierów wartościowych, przygotowany przez specjalistę bankowego. Uczynił to kierownik jednostki organizacyjnej województwa MAZ. Sytuacja świadcząca o rzetelnym podejściu do realizowanego obowiązku.

### Badanie za rok 2009

**Średnia ogólnopolska** deklarujących posiadanie papierów wartościowych wyniosła **18,69%** (niewielki **spadek – o 1,23%**). Nadal najwyższy wskaźnik w tym zakresie posiada grupa radnych (22,75%); w województwie łódzkim aż 40,74% radnych deklaruje ten fakt. Ponownie najwyższy wskaźnik we wszystkich grupach w całej Polsce wykazali członkowie zarządu województwa POD (60%). W poszczególnych grupach najwyższy wskaźnik wykazują: radni województwa ŁÓD (40,74%), członkowie zarządu województwa POD (60%), wydający decyzje województwa ŚW i WARM (po 33,33%) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych województwa POM (50%).

Najniższy wskaźnik we wszystkich grupach wystąpił wśród radnych DŚL (3,7%). W trzynastu grupach w całej Polsce nikt nie deklaruje posiadania papierów wartościowych.

<sup>24</sup> DŚL, KUJ, LUBU, OPO.

**PYTANIE NR 5****JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANYCH PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH?**

Niewielka liczba osób deklarujących posiadanie papierów wartościowych powoduje, iż wyniki uśrednione nie oddają tak naprawdę skali zjawiska. Wystarczy, by jedna osoba zadeklarowała posiadanie dużej ilości papierów wartościowych, co znacznie zawyża średnią nie tylko całego województwa w tej grupie, ale również w całej Polsce (patrz województwo ŚL, gdzie w oświadczeniu za rok 2008 jeden radny deklaruwał posiadanie papierów wartościowych na ponad 15 mln zł. W badaniu za rok 2009 deklarowane środki były poniżej średniej).

Tabela nr 6

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANYCH PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	39 531	493 764	–	–	49 319	111 008	64 062	47 550
KUJ	278 143	309 938	–	–	–	40 828	27 091	–
LUB	12 292	25 159	2350	2850	11 719	52 914	35 091	48 206
LUBU	35 275	–	–	–	–	50 535	38 115	42 575
ŁÓD	51 407	48 449	40 333	72 000	82 333	35 207	108 677	–
MAŁ	53 899	57 563	2931	–	5000	66 203	51 566	76 977
MAZ	105 765	115 734	10 000	12 095	13 333	31 475	135 796	164 061
OPO	–	72 631	–	–	7232	25 588	30 521	33 641
PKRP	106 115	118 034	97 927	28 009	2883	24 300	37 864	80 563
POD	97 638	44 341	33 700	37 600	19 850	25 108	63 073	120 957
POM	159 869	–	32 787	20 871	–	–	37 664	42 050
ŚL	1 758 813	42 114	–	–	28 579	84 721	–	31 647
ŚW	13 485	18 000	–	–	1075	74 423	–	132 122
WARM	59 505	166 114	9000	–	–	27 394	36 544	45 515
WLKP	102 323	622 177	–	–	11 713	–	50 643	–
ZACH	67 045	154 280	2591	2774	58 972	46 085	24 825	122 469
<b>POLSKA</b>	<b>213 259</b>	<b>154 280</b>	<b>30 123</b>	<b>23 934</b>	<b>28 052</b>	<b>48 333</b>	<b>61 629</b>	<b>81 665</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
48 808					73 710			

**Badanie za rok 2008**

**Średnia w całej Polsce wyniosła 76 374 złotych.** Najwyższa średnia wy-

stąpiła wśród radnych (213 259), najniższa wśród osób wydających decyzje (28 052). We wszystkich wskaźnikach radni prowadzą, gdyż deklaracja jednej osoby o wartości ponad 15 mln zł nieco zafałszowuje całość badania. Warto jednak wspomnieć, iż najwyższą wartość deklarowanych papierów wartościowych we wszystkich grupach wykazali radni województwa ŚL (1 758 813) i kujawsko-pomorskiego (KUJ – 278 143). Najniższa średnia wartość występuje wśród osób wydających decyzje w województwie ŚW (1075) oraz członków zarządu województwa LUB (2350).

### **Badanie za rok 2009**

**Średnia w całej Polsce wyniosła 76 384 złotych.** Jak widać, średnia ta jest prawie identyczna jak w badaniu za rok 2008. Najwyższa średnia ponownie wystąpiła wśród radnych (2 154 280), zaś najniższa wśród członków zarządu (23 934). Warto wspomnieć, iż najwyższą średnią wartość deklarowanych papierów wartościowych we wszystkich grupach wykazali radni województwa WLKP (622 177) i dolnośląskiego (DŚL – 493 764). Najniższa średnia wartość występuje wśród członków zarządu ZACH (2774) oraz członków zarządu województwa LUB (2850).

### **PYTANIE NR 6**

**CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE WALUTY OBCEJ?**

W formularzu oświadczenia majątkowego w punkcie I tiret drugi składający oświadczenie obowiązany jest poinformować o środkach pieniężnych zgromadzonych w walucie obcej. Pytanie powiela pytania poprzednie z dwiema drobnymi zmianami: odnosi się do waluty obcej i badaliśmy, w jakiej walucie obcej najczęściej środki były gromadzone. Jeżeli kwoty różnych walut były takie same, wpisywaliśmy tą, która była wymieniona w oświadczeniu jako pierwsza.

Tabela nr 7

CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE WALUTY ORCZEJ? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	13,33/86,67	7,41/92,59	0/100	16,67/83,33	16,67/83,33	28,57/71,43	22,22/77,78	17,50/82,50	
KUJ	15,63/84,37	10/90	40/60	60/40	0/100	20,48/79,52	23,68/76,32	0/100	
LUB	9,38/90,63	10,34/89,66	20/80	20/80	0/100	11,76/88,24	10,77/89,23	15,69/84,31	
LUBU	35,71/94,29	–	20/80	0/100	0/100	9,52/90,48	0/100	16,13/83,87	
ŁÓD	20,59/79,41	22,22/77,78	33,33/66,67	0/100	9,52/90,48	15/85	15,15/84,85	0/100	
MAŁ	17,14/82,86	26,47/73,53	25/75	25/75	15/85	13,04/89,96	18,82/81,18	22,99/77,01	
MAZ	26,53/73,47	19,15/80,85	20/80	33,33/66,67	9,52/90,48	9,52/90,48	32,26/67,74	30,12/69,88	
OPO	–	25,93/74,07	33,33/66,67	50/50	12,50/87,50	25/75	29,63/70,37	24,24/75,76	
PKRP	25,81/74,19	19,23/80,77	40/60	50/50	14,29/85,71	14,29/85,71	19,67/80,33	22,06/77,94	
POD	24,14/75,86	20/80	50/50	40/60	0/100	0/100	13,51/86,49	13,95/86,05	
POM	18,75/81,25	0/100	40/60	20/80	0/100	0/100	16,67/83,33	25/75	
ŚL	33,33/66,67	42,50/57,50	0/100	0/100	20/80	33,33/66,67	0/100	20/80	
ŚW	17,24/82,76	24/76	0/100	20/80	8,33/91,67	0/100	0/100	18,18/81,82	
WARM	16,67/83,33	18,52/81,48	40/60	40/60	11,11/88,89	11,11/88,89	20/80	15,22/84,78	
WLKP	30,77/69,23	30,30/69,70	0/100	0/100	25/75	0/100	29,73/70,27	25/75	
ZACH	21,43/78,57	18,52/81,48	50/50	40/60	30/70	26,67/73,33	33,33/66,67	0/100	
<b>POLSKA</b>	<b>21,78/78,22</b>	<b>21,65/78,35</b>	<b>31,82/68,18</b>	<b>27,27/72,73</b>	<b>14,44/85,56</b>	<b>16,55/83,45</b>	<b>21,98/78,02</b>	<b>20,58/79,42</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
<b>2008</b>					<b>2009</b>				
13,33/86,66					9,12/90,87				

### Badanie za rok 2008

Generalnie rzecz ujmując, stosunkowo niewiele osób deklaruje posiadanie waluty obcej. **Średnia w całej Polsce wynosi 20,67%**. Najwyższy wskaźnik występuje w grupie członków zarządu (31,82%), najniższy pośród sekretarzy i skarbników (13,33%). Bardzo zbliżony wynik reprezentują osoby wydające decyzje administracyjne (14,44%). Najwyższy wskaźnik we wszystkich województwach zanotowali członkowie zarządu województwa POD oraz ZACH (50%). Najniższy zaś dotyczy osób wydających decyzje w imieniu marszałka województwa ŚW (8,33%). Aż w dwunastu grupach żadna z osób składających oświadczenie nie zadeklarowała posiadania waluty obcej. Miało to miejsce wśród członków zarządu (4)<sup>25</sup>, osób wydających decyzje (5)<sup>26</sup> i kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych (3)<sup>27</sup>.

### Badanie za rok 2009

**Średnia w całej Polsce wyniosła 19,03% – spadek o 1,63%**. Najwyższy wskaźnik występuje ponownie w grupie członków zarządu (27,27%), najniższy po raz kolejny pośród sekretarzy i skarbników (13,33%). Bardzo zbliżony wynik reprezentują osoby wydające decyzje administracyjne (9,12%). Najwyższy wskaźnik we wszystkich województwach zanotowali członkowie zarządu województwa KUI (60%). Najniższy zaś radni sejmiku DŚL (7,41%). Ponownie w dwunastu grupach żadna z osób składających oświadczenie nie zadeklarowała posiadania waluty obcej. Miało to miejsce wśród radnych (1 – POM), członków zarządu (4 – LUBU, ŁÓD, ŚL, WLKP), osób wydających decyzje (4 – POD, POM, ŚL, WLKP) i kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych (3 – KUI, ŁÓD, ZACH). Kierownik w województwie kujawsko-pomorskim (KUI) poinformował, że posiada w walucie obcej 10 tys. zł. To rodzi pytanie, czy mamy informować o wartości, czy też o sumie waluty obcej i jakiej. W jednym przypadku radny województwa lubelskiego zadeklarował posiadanie 0,98 euro – jaki jest tego sens?

<sup>25</sup> DŚL, ŚL, ŚW, WLKP.

<sup>26</sup> KUI, LUB, LUBU, POD, POM.

<sup>27</sup> LUBU, ŚL, ŚW.

**PYTANIE NR 7****JAKA JEST ŚREDNIA WARTOŚĆ WALUTY OBCEJ?**

Jeżeli deklarowano posiadanie kilku różnych walut obcych, sumowaliśmy podawane kwoty wyciągając średnią, zaś wpisywana była ta waluta, której było najwięcej. Była to jednak sytuacja rzadka. Podawanych kwot walut nie przeliczyliśmy na złotówki, i dla potrzeb badania przyjmowaliśmy podane kwoty.

Tabela nr 8

<b>JAKA JEST ŚREDNIA WARTOŚĆ WALUTY OBCEJ?</b>								
<b>(w PLN)</b>								
	<b>RADNI</b>		<b>ZARZĄD</b>		<b>WYDAJĄCY DE- CYZJE</b>		<b>KIEROWNICY JED- NOSTEK</b>	
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
DŚL	1227	625	–	1285	5250	10 375	11 003	11 034
KUJ	13 465	1273	17 399	914	–	5435	4020	0
LUB	6153	8486	400	750	–	6240	16 961	5408
LUBU	12 743	0	1500	0	–	115	–	5624
ŁÓD	5004	6890	8250	0	6514	5330	3438	0
MAŁ	9426	11 835	400	380	4519	4696	9009	11 013
MAZ	5095	5704	3000	9240	1535	1535	7019	8901
OPO	–	2744	600	465	500	650	2463	3521
PKRP	3272	2764	528,50	582	2852	2470	5691	4942
POD	4141	406	3133,33	4807	0	0	2910	774
POM	3381	–	32 375	24 000	0	0	3625	8000
ŚL	3142	4929	–	0	5518	4627	–	734
ŚW	2228	7213	–	1000	60	0	–	7663
WARM	3230	4610	1650	1550	2000	1000	1258	2658
WLKP	4552	1405	–	0	5520	–	–	0
ZACH	2431	1339	1600	3600	1625	1515	9198	11 725
<b>POLSKA</b>	<b>2431</b>	<b>4735</b>	<b>6643</b>	<b>3386</b>	<b>3585</b>	<b>4525</b>	<b>6944</b>	<b>7409</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
8703					8347			

**Badania za rok 2008**

**Średnia ogólnopolska wyniosła 5661 złotych.** Najwyższą średnią ze wszystkich grup zanotowali sekretarze i skarbnicy (8703), najniższą zaś radni (2431). Najwyższą średnią we wszystkich województwach zanotowali członkowie zarządu województwa POM (32 375), najniższą osoby wydające de-

czynje w imieniu marszałka województwa ŚW (60)<sup>28</sup> oraz członkowie zarządu LUB i MAŁ (400)<sup>29</sup>. W poszczególnych grupach najwyższą średnią wykazały województwa: KUJrad (13 465), POMza (32 375), ŁÓDdec (6524), LUBkier (16961).

Zdarzyło się w jednym oświadczeniu, że osoba je składająca podała informację, iż posiada walutę obcą o wartości około 100 tys. zł na dzień składania oświadczenia. Nie jest to jednak konieczne, a nawet może prowadzić do pewnego zafałszowania sytuacji, ze względu na wahania kursowe. Niemniej jednak może świadczyć o wyjątkowej rzetelności osoby to deklarującej i jest raczej przejawem dobrych intencji.

### **Badania za rok 2009**

**Średnia ogólnopolska wyniosła 5680 złotych (wzrost o 0,33%).** Najwyższą średnią ze wszystkich grup zanotowali ponownie sekretarze i skarbnicy (8347), najniższą zaś członkowie zarządu (3386). Najwyższą średnią we wszystkich województwach zanotowali członkowie zarządu województwa KUJ (24 000), najniższą osoby wydające decyzje w imieniu marszałka województwa LUBU (115). W poszczególnych grupach najwyższą średnią wykazały: MAŁrad (11 835), POMza (24 000), DŚŁdec (10 375), ZACHkier (11 725).

### **PYTANIE NR 8**

**CZY PODANA KWOTA JEST DOKŁADNA CZY ZAOKRĄGLONA?**

Podobnie jak przy posiadaniu waluty polskiej, staraliśmy się zbadać w jakiej części pozytywnych deklaracji o posiadaniu waluty obcej, obejmowało to kwoty dokładne a w jakiej zaokrąglone. Przyjeliśmy takie same założenie, że kwota jest zaokrąglona wówczas gdy obejmuje całe 500 np. 10 500, jednak już wszelkie niższe kwoty 200, 300 itd. traktujemy jako dokładne.

<sup>28</sup> Deklarację złożyła tylko jedna osoba.

<sup>29</sup> W każdym z tych województw tylko jeden członek zarządu zadeklarował posiadanie waluty obcej.



Tabela nr 9

CZY PODANA KWOTA JEST DOKŁADNA CZY ZAOKRĄGLONA? (w procentach)											
	RADNI		ZARZĄD		DEC.		KIERN.				
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DSŁ	75/25	50/50	0/100	100/0	0/100	0	50/50	57,14/42,86			
KUJ	40/60	33,33/66,67	50/50	66,67/33,33	0/100	58,82/41,18	55,56/44,44	–			
LUB	66,67/33,34	100/0	0/100	100/0	0/100	100/0	71,43/28,57	62,5/37,5			
LUBU	50/50	0	0/100	–	0/100	100/0	0/100	40/60			
ŁÓD	37,5/62,5	50/50	0/100	–	100/0	100/0	70/30	–			
MAŁ	33,33/66,67	22,22/77,78	100/0	–	100/0	100/0	50/50	45/55			
MAZ	38,46/61,54	55,56/44,44	0/100	50/50	0/100	33,33/66,67	70/30	72/28			
OPO	0	71,43/28,5	0/100	66,66/33,33	0/100	50/50	62,5/37,5	75/25			
PKRRP	50/50	80/20	50/50	100/0	50/50	50/50	66,67/33,33	60/40			
POD	50/50	100/0	0/100	50/50	0/100	–	40/60	83,33/16,67			
POM	50/50	0	50/50	–	0/100	–	72,73/27,27	100/0			
ŚL	50/50	47,06/52,94	0/100	–	100/0	75/25	0/100	100/0			
ŚW	20/80	50/50	0/100	–	100/00	50/50	0/100	83,33/16,67			
WARMI	20/80	20/80	50/50	50/50	0/100	–	25/75	57,14/42,86			
WLKP	41,67/58,33	70/30	0/100	–	75/25	50/50	66,67/33,33	50/50			
ZACH	66,67/33,33	60/40	33,33/66,67	50/50	66,67/33,33	75/25	56,25/43,75	–			
<b>POLSKA</b>	<b>46,67/53,33</b>	<b>55,43/44,57</b>	<b>26,09/73,91</b>	<b>70,37/29,63</b>	<b>39,06/60,94</b>	<b>62,50/37,50</b>	<b>59,89/40,11</b>	<b>62,81/37,19</b>			
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>											
<b>2008</b>				<b>2009</b>							
60/40				100/0							

### **Badanie za rok 2008**

**W całej Polsce średnio 51,38%** zadeklarowało posiadanie kwot dokładnych. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie osób wydających decyzje administracyjne, najniższy wśród członków zarządu. Jednocześnie w kilku przypadkach (8) żadna osoba z danej grupy nie deklarowała posiadania kwoty dokładnej. Najczęściej taka sytuacja miała miejsce wśród członków zarządu (5). W skali całego kraju w pięciu grupach 100% deklarujących posiadanie waluty obcej podało kwoty dokładne. Są to członkowie zarządu województwa małopolskiego oraz wydający decyzje w imieniu marszałków województw: łódzkiego, małopolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego.

### **Badanie za rok 2009**

**W całej Polsce średnio 70,22%** zadeklarowało posiadanie kwot dokładnych, co stanowi **wzrost o 18,84%**. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie sekretarzy i skarbników (100%), najniższy wśród radnych (55,43%).

### **PYTANIE NR 9**

JAKA WALUTA OBCA JEST DEKLAROWANA?

W tym punkcie badania sprawdzono, jaka waluta jest najbardziej popularna. Założyliśmy występowanie EUR, USD, GBP i inne. Jak się okazało, w 2008 roku tylko w trzech przypadkach w całym badaniu wystąpiły inne waluty – były to: frank szwajcarski, korona czeska i dolar kanadyjski. W badaniu za rok 2009 doszedł do tej listy również rubel białoruski. Jak już wspomniano, jeżeli osoba deklarowała posiadanie dwóch różnych walut (lub więcej), sumy podane były podliczane, następnie wyciągana z nich średnia, a do statystyki podawano kwotę tej waluty, której było najwięcej.

Tabela nr 10

	RADNI 2008/2009		ZARZĄD 2008/2009		WYDAJĄCY DECYZJE 2008/2009		KIEROWNICY JEDNOSTEK 2008/2009	
DŚL	1	50/50	1	0/100	1	50/25	1	27,78/28,57
	2	0/0	2	0/0	2	0/0	2	0/0
	3	50/50	3	0/0	3	50/75	3	66,67/64,29
	4	0/0	4	0/0	4	0/0	4	5,56/7,14
KUJ	1	40/33,33	1	0/66,67	1	-17,65	1	16,67/-
	2	0/0	2	0/0	2	-11,76	2	0/-
	3	60/66,67	3	100/33,33	3	-70,59	3	83,33/-
	4	0/0	4	0/0	4	-0	4	0/-
LUB	1	33,33/33,33	1	0/0	1	-50	1	28,57/12,5
	2	0/0	2	0/0	2	-0	2	28,57/37,5
	3	66,67/33,33	3	100/100	3	-50/0	3	42,86/50
	4	0/33,33	4	0/0	4	-0	4	0/0
LUBU	1	30/-	1	0/-	1	-0	1	-40
	2	0/-	2	0/-	2	-0	2	-0
	3	70/-	3	100/-	3	-0	3	-60
	4	0/-	4	0/-	4	-100	4	-0
ŁÓD	1	28,57/0	1	0/-	1	100/100	1	40/33,33
	2	0/0	2	0/-	2	0/0	2	0/0
	3	71,43/0	3	100/-	3	0/0	3	60/66,67
	4	0/100	4	0/-	4	0/0	4	0/0
MAŁ	1	50/77,78	1	0/0	1	66,667/66,67	1	43,75/33,33
	2	0/0	2	0/0	2	0/0	2	0/0
	3	50/22,22	3	100/100	3	33,33/33,33	3	56,25/66,67
	4	0/0	4	0/0	4	0/0	4	0/0
MAZ	1	46,15/44,44	1	0/0	1	50/50	1	46,67/52
	2	7,69/0,0	2	0/0	2	0/0	2	0/0
	3	38,46/44,44	3	100/50	3	50/50	3	53,33/48
	4	7,69/11,11	4	0/50	4	0/0	4	0/0
OPO	1	-28,57	1	0/0	1	0/0	1	25/25
	2	-0	2	0/0	2	0/0	2	0/0
	3	-71,43	3	100/100	3	100/100	3	75/75
	4	-0	4	0/0	4	0/0	4	0/0
PKRP	1	62,5/60	1	50/50	1	100/100	1	58,33/53,33
	2	0/0	2	0/0	2	0/0	2	0/0
	3	37,5/40	3	50/50	3	0/0	3	41,67/46,67
	4	0/0	4	0/0	4	0/0	4	0/0
POD	1	57,14/60	1	100/100	1	-	1	60/50
	2	0/0	2	0/0	2	-	2	0/0
	3	42,86/40	3	0/0	3	-	3	40/50
	4	0/0	4	0/0	4	-	4	0/0

POM	1	50/-	1	50/100	1	-	1	27,27/0	
	2	0/-	2	0/0	2	-	2	18,18/0	
	3	50/-	3	50/0	3	-	3	54,55/100	
	4	0/-	4	0/0	4	-	4	0/0	
ŚL	1	50/35,29	1	-	1	33,33/50	1	-/50	
	2	7,14/0	2	-	2	0/0	2	-/0	
	3	42,86/64,71	3	-	3	66,67/50	3	-/50	
	4	0/0	4	-	4	0/0	4	-/0	
ŚW	1	40/33,33	1	-/0	1	100/-	1	-/16,67	
	2	0/0	2	-/0	2	0/-	2	-/0	
	3	60/66,67	3	-/100	3	0/-	3	-/83,33	
	4	0/0	4	-/0	4	0/-	4	-/0	
WARM	1	40/40	1	0/0	1	0/0	1	0/42,86	
	2	0/0	2	0/0	2	0/0	2	0/0	
	3	60/60	3	100/100	3	100/100	3	100/57,14	
	4	0/0	4	0/0	4	0/0	4	0/0	
WLKP	1	41,67/30	1	-	1	0/-	1	25,81/0	
	2	8,33/20	2	-	2	25/-	2	0/0	
	3	50/50	3	-	3	75/-	3	74,19/100	
	4	0/0	4	-	4	0/-	4	0/0	
ZACH	1	16,67/20	1	50/0	1	0/0	1	40/-	
	2	0/0	2	0/0	2	16,67/25	2	0/-	
	3	83,33/80	3	50/100	3	83,33/75	3	60/-	
	4	0/0	4	0/0	4	0/0	4	0/-	
POLSKA	1	42,86/39,13	1	28,57/33,33	1	37,04/31,91	1	34,29/37,29	<b>33,52%</b> <b>28,33%</b>
	2	2,86/2,17	2	0/0	2	7,41/6,38	2	2,29/2,54	<b>2,51%</b> <b>2,21%</b>
	3	54,29/56,52	3	71,43/61,9	3	55,56/61,7	3	62,86/59,32	<b>63,82%</b> <b>67,88%</b>
	4	0/2,17	4	0/4,76	4	0/0	4	0,57/0,85	<b>0,11%</b> <b>1,55%</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
	<b>2008</b>				<b>2009</b>				
<b>1</b>	25				0				
<b>3</b>	75				100				

### Badanie za rok 2008

W skali całego kraju popularność obcych walut kształtuje się następująco: najpopularniejsze jest euro (63,82%), potem dolar amerykański (33,52%) i funt brytyjski (2,51%). Wyniki we wszystkich grupach są zbliżone, nie zauważono jakichś odchyień od normy w zakresie popularności walut. Inne rodzaje walut obcych aniżeli te podane wystąpiły jedynie w województwie mazowieckim w grupie radnych.

### Badanie za rok 2009

W skali całego kraju popularność obcych walut kształtuje się następująco: najpopularniejsze jest euro (67,88% – wzrost o 4,06%), potem dolar amerykański (28,33% – spadek o 5,19%) i funt brytyjski (2,21% – spadek o 0,3%). Wyniki we wszystkich grupach są zbliżone. Nie zauważono jakichś odchyień od normy w zakresie popularności walut. Inne rodzaje walut obcych – ruble białoruskie (jeden przypadek) oraz franki szwajcarskie.

### PYTANIE NR 10

CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE DOMU?

Obowiązujący formularz wymaga zadeklarowania posiadania domu, jego powierzchni, wartości oraz tytułu prawnego. Wydaje się, że ustawodawca chciał w ten sposób ukazać informację nie tylko, gdy dana osoba jest właścicielem domu. W trakcie badania w kilku przypadkach pojawiły się również inne tytuły prawne aniżeli własność czy współwłasność.

Naszym zdaniem formularz jest nienależycie skonstruowany. Z punktu widzenia założeń jawności majątkowej nie ma znaczenia tytuł prawny ani czy dany dom jest mieszkalny, czy też nie. Nie ma również znaczenia czy to dom całoroczny, czy letniskowy, czy też altana w ogródku zakładowym, co też się pojawiało w oświadczeniach. Istotne jest ukazanie stanu posiadania majątkowego osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia. Stąd też w zupełności wystarczyłby punkt – posiadane nieruchomości bez konieczności na rozdział: domy, mieszkania, inne nieruchomości itd. Stąd też zdarzały się przypadki deklarowania domów, dla których podstawą użytkowania była umowa użyczenia, decyzja o przydziale<sup>30</sup>, decyzja administracyjna. Powstaje wtedy problem, gdzie tak naprawdę należy umiejscowić ten fakt. Równie dobrze spełnia założenia dochodów z innych źródeł. Ze względu na wielką różnorodność stanów faktycznych w tym zakresie przyjęliśmy kilka podstawowych zasad obejmujących analizę odpowiedzi w omawianym zakresie. Oto one:

- brane były pod uwagę również te domy, które zostały podane w rubryce „inne nieruchomości” (II 4);
- brane pod uwagę były również domy letniskowe;

<sup>30</sup> 7WARMdec.

- nie były brane pod uwagę budynki biurowe,
- jeżeli wykazany był fakt posiadania domu w budowie, również było to brane pod uwagę;
- kamienice traktowane były jako dom;
- garażu nie traktowaliśmy jako części domu.

Tabela nr 11

	CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE DOMU?									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK			
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2008	2009	
DŚL	53,33/46,67	51,85/48,15	83,33/16,67	100/0	35,71/64,29	35,71/64,29	55,56/44,44	64,2/35,8		
KUJ	60,61/39,39	60/40	60/40	40/60	–	45,78/54,22	50/50	100/0		
LUB	69,70/30,3	68,97/31,03	80/20	80/20	33,33/66,67	41,18/58,82	58,46/41,54	54,9/45,1		
LUBU	64,29/35,71	–	80/20	75/25	–	47,62/52,38	–	51,61/48,39		
ŁÓD	73,53/26,47	77,78/22,22	50/50	50/50	25/75	20/80	48,48/51,52	0/100		
MAŁ	66,67/33,33	67,65/32,35	75/25	100/0	50/50	47,83/52,17	54,76/45,24	62,07/37,93		
MAZ	65,31/34,69	63,83/36,17	60/40	50/50	33,33/66,67	33,33/66,67	60,22/39,78	62,65/37,35		
OPO	–	70,37/29,63	83,88/16,67	83,33/16,67	50/50	50/50	50/50	51,85/48,15	47,06/52,94	
PKRP	80,65/19,35	84,62/15,38	100/0	100/0	78,57/21,43	85,71/14,29	59,02/40,98	57,35/42,65		
POD	73,33/26,67	68/32	80/20	80/0	60/40	50/50	43,24/56,76	46,51/53,49		
POM	62,50/37,5	100/0	60/40	80/0	–	–	37,88/62,12	25/75		
ŚL	50/50	62,50/37,5	–	100/0	53,33/46,66	58,33/41,67	–	50/50		
ŚW	68,97/31,03	68/32	–	80/20	16,67/83,33	16,67/83,33	100/0	66,67/33,33		
WARM	73,33/26,67	70,37/29,63	100/0	60/40	11,11/88,89	16,67/83,33	60/40	50/50		
WLKP	64,1/35,9	60,61/39,39	–	80/20	56,25/43,75	–	56,76/43,24	0/100		
ZACH	53,57/36,43	51,85/48,15	75/25	60/40	15/85	6,67/93,33	27,78/72,22	37,5/62,5		
<b>POLSKA</b>	<b>65,43/34,57</b>	<b>65,88/34,12</b>	<b>75,76/24,24</b>	<b>75,32/24,68</b>	<b>40,14/59,86</b>	<b>40,14/59,86</b>	<b>53,15/46,85</b>	<b>56,78/43,22</b>		
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>										
<b>2008</b>					<b>2009</b>					
51,66/48,33					50,79/49,21					

### Badanie za rok 2008

**Średnia ogólnopolska wyniosła 64,2%** deklarujących posiadanie domu. Najwyższy wskaźnik wystąpił wśród członków zarządu (75,76%), najniższy pośród osób wydających decyzje (39,36%). W trzech przypadkach sto procent członków danej grupy deklaroowało posiadanie domu. Byli to członkowie zarządu województwa PKRP i WARM oraz kierownicy jednostek organizacyjnych województwa ŚW. W sześciu przypadkach stan posiadania domu deklarowało ponad 80%. Byli to członkowie zarządów (5<sup>31</sup>) oraz radni województwa PKRP.

W poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik deklarowali: radni – województwo PKRP (80,65%) i ŚL (50%); członkowie zarządu – województwo PKRP i WARM (100%) oraz łódzkie (50%); wydający decyzje – województwo PKRP (78,57%) i WARM (11,11%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo ŚW (100%) i ZACH (27,78%). Jak widać, we wszystkich układach statystycznych prowadzi województwo PKRP jako te, którego funkcjonariusze samorządowi szczebla wojewódzkiego najczęściej deklarowali posiadanie domu.

### Badanie za rok 2009

**Średnia ogólnopolska wyniosła 57,78%** deklarujących posiadanie domu (spadek o 6,41%).

Najwyższy wskaźnik wystąpił ponownie wśród członków zarządu (75,32%) i po raz kolejny najniższy pośród osób wydających decyzje (40,14%). W sześciu przypadkach sto procent członków danej grupy deklaroowało posiadanie domu. Byli to radni województwa POM, członkowie zarządu województwa DŚL, MAŁ, PKRP, ŚL oraz kierownicy jednostek organizacyjnych województwa KUJ. W ośmiu przypadkach stan posiadania domu deklarowało przynajmniej 80%. Byli to członkowie zarządów (6 – LUB, OPO, POD, POM, ŚW, WLKP), wydający decyzje (1 – PKRP) oraz radni (1 – PKRP). W poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik deklarowali: radni – województwo PKRP (84,62%), DŚL i ZACH (po 51,85%); członkowie zarządu – województwo OPO (83,33%) i KUJ (40%); wydający decyzje – województwo PKRP (85,71%) i ZACH (6,67%); kierownicy jednostek orga-

<sup>31</sup> DŚL, LUB, LUBU, OPO, POD.



nizacyjnych – województwo ŚW (66,67%) i ŁÓD (0%) oraz POM (25%).

Jak widać, we wszystkich układach statystycznych prowadzi województwo podkarpackie jako te, którego funkcjonariusze samorządowi szczebla wojewódzkiego najczęściej deklarowali posiadanie domu.

### **PYTANIE NR 11**

#### **JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO DOMU?**

Gdy badano wartość posiadanego domu, sumowano również te, które zostały podane w rubryce *inne nieruchomości* (II 4). Czasami w rubryce dotyczącej wartości nieruchomości wpisywane były wyceny własne, co wydaje się właściwe wobec braku obowiązku dokonywania innych wycen. Zdarzały się przypadki, że zamieszczano informację, iż dany dom nie podlegał wycenie i nie podawano ceny, co zresztą wobec faktu, iż ustawodawca nie wskazał źródła wyceny nieruchomości, wydaje się nie być pozbawione logiki. Niektóre osoby wskazywały na wartość domu według wartości w polisie ubezpieczenia na wypadek pożaru<sup>32</sup> lub dosłownie według „wyceny dokonanej przez PZU”. To jednak rodzić może wątpliwości co do rzeczywistej wartości, jeżeli np. dom o pow. 180 m<sub>2</sub> jest ubezpieczony na kwotę 180 tys. W sposób oczywisty wycena jest drastycznie zaniżona. Zdarzały się przypadki, gdy podawano datę wybudowania domu, co nie jest konieczne (56LUBkier). Do wartości domu nie dodawaliśmy wartości działki pod nim, którą często wymieniano w oświadczeniu. Gdy ktoś deklarował posiadanie domu, ale nie podał wartości, wpisywane było 0. Jeżeli dom był w budowie i podana została jego wartość, uwzględniano to w badaniu. Jeżeli wartość nieruchomości była podawana w widełkach od do, przyjmowaliśmy górną stawkę. Jeżeli przy posiadanym domu był wskazany udział ułamkowy osoby składającej oświadczenie, wartość nieruchomości stosownie była dzielona. Np. podana wartość domu 800 tys., udział 1/8, jako wartość wpisywana była kwota 100 tys.

---

<sup>32</sup> 22LUBkier.

Tabela nr 12

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO DOMU? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	404 687	413 071	771 000	685 000	392 000	372 000	493 733	494 769
KUJ	327 500	320 833	360 666	650 000	–	375 661	358 424	100 000
LUB	252 101	279 250	335 000	340 000	316 666	274 285	293 078	352 928
LUBU	407 844	–	453 125	370 833	–	454 000	–	360 000
ŁÓD	337 050	345 047	273 333	355 000	861 000	512 500	303 593	–
MAŁ	414 500	456 272	300 000	290 000	500 200	577 454	528 260	535 648
MAZ	637 178	572 232	593 333	595 000	462 857	462 857	429 860	360 998
OPO	–	469 000	239 600	301 600	245 000	282 500	393 157	394 937
PKRP	238 280	246 047	286 000	386 000	390 272	382 166	263 277	282 473
POD	529 304	389 705	211 500	230 000	258 333	276 666	330 312	302 950
POM	561 500	150 000	683 333	602 500	–	–	487 269	250 000
ŚL	337 840	514 320	–	400 620	360 030	329 857	–	398 000
ŚW	265 250	336 250	–	415 000	335 000	310 000	337 500	328 734
WARM	428 181	515 052	249 000	291 666	0	664 733	440 000	467 272
WLKP	447 446	480 020	–	502 500	355 555	–	680 000	–
ZACH	551 840	617 615	485 200	388 333	443 333	1 000 000	404 798	556 666
<b>POLSKA</b>	<b>404 753</b>	<b>428 701</b>	<b>396 282</b>	<b>423 363</b>	<b>410 273</b>	<b>409 704</b>	<b>402 623</b>	<b>406 989</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
374 472					440 687			

### Badanie za rok 2008

Średnia wartość deklarowanego domu w Polsce wyniosła 397678 złotych. Najwyższa średnia wartość wystąpiła w grupie wydających decyzje (410 273), najniższa zaś wśród sekretarzy i skarbników (374 472). Pomiedzy grupą skarbników i grupą sekretarzy występuje ponad dwukrotna różnica, gdzie skarbnicy deklarują średnio 534 125, zaś sekretarze 214 820.

We wszystkich analizowanych grupach, w skali wszystkich województw, najwyższą średnią deklarowaną wartość domu znajdziemy wśród osób wydających decyzje w województwie ŁÓD (861 000), najniższą zaś w grupie kierowników jednostek organizacyjnych w województwie PKRP (263 277). Najwyższa zadeklarowana wartość domu wystąpiła w województwie ŁÓD i wyniosła 2 mln 100 tys. zł. W poszczególnych grupach najwyższa i kolejno najniższa średnia wartość domu wyniosła: radni – MAZ (637 178) i PKRP

(238 280); członkowie zarządu – DŚL (771 000) i POD (211 500); sekretarze i skarbnicy – POM 11 154 000 (sk) i PKRP (se) 44 000; wydający decyzje – ŁÓD (861 000) i OPO (245 000); kierownicy jednostek organizacyjnych – WLKP (680 000) i PKRP (263 277).

### **Badanie za rok 2009**

**Średnia wartość** deklarowanego domu **w Polsce** wyniosła **421 888** złotych (**wzrost o 6,08%**). Najwyższa średnia wartość wystąpiła w grupie sekretarzy i skarbników (440 687), najniższa zaś wśród kierowników jednostek organizacyjnych (406 989). We wszystkich analizowanych grupach, w skali wszystkich województw, najwyższą średnią deklarowaną wartość domu znajdziemy wśród wydających decyzje w województwie ZACH (1 mln), najniższą zaś w grupie kierowników jednostek organizacyjnych w województwie KUI (100 000). W poszczególnych grupach najwyższa i kolejno najniższa średnia wartość domu wyniosła: radni – ZACH (617 615) i POM (150 000); członkowie zarządu – DSL (685 000) i POD (230 000); wydający decyzje – ZACH (1 000 000) i LUB (274 285); kierownicy jednostek organizacyjnych – ZACH (556 666) i KUI (100 000).

### **PYTANIE NR 12**

**CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE MIESZKANIA?**

Zdarzały się przypadki, kiedy dana osoba nie posiadała ani mieszkania, ani też domu. Jednocześnie pozostawała w związku małżeńskim. Wynikałoby z tego, że mieszka w lokalu wynajętym, którego nie jest właścicielem ani składający oświadczenie, ani współmałżonek. Wydaje się to mało prawdopodobne, choć wykluczyć tego nie można. W punkcie 3 wyjaśnień do formularza oświadczenia czytamy, iż osoba składająca oświadczenie jest zobowiązana określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Wobec treści tego przepisu można mieć wątpliwości co do rzetelności wypełnienia obowiązku deklarowania o posiadanym mieniu zarówno w odniesieniu do majątku własnego odrębnego jak i majątku objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Jest to jednak tylko hipoteza. W kilkunastu przypadkach zauważyliśmy zjawisko posiadania kilku mieszkań przeznaczo-

nych na wynajem, co w dalszej części znajdowało odzwierciedlenie w wykazywanych źródłach dochodów. Jednocześnie z oświadczeń w tych przypadkach można było wyczytać, iż mieszkania te zostały zakupione na kredyt hipoteczny, spłacany z kwot uzyskiwanych z wynajmu.

Tabela nr 13

CZY ZADECLAROWANO POSIADANIE MIESZKANIA? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	70/30	66,67/33,33	33,33/66,67	50/50	57,14/42,86	61,54/38,46	60,49/30,51	64,20/35,80	
KUJ	42,42/57,58	50/50	75/25	60/40	-	59,04/40,96	71,05/28,95	100/0	
LUB	48,48/51,52	44,83/55,17	60/40	60/40	77,78/22,22	76,47/23,53	60/40	64,71/35,29	
LUBU	50/50	-	40/60	50/50	-	47,62/52,38	-	41,94/58,06	
ŁÓD	47,06/52,49	59,26/40,74	66,67/33,33	50/50	57,14/42,86	63,16/36,84	65,15/34,85	100/0	
MAŁ	36,11/63,89	38,24/61,76	50/50	50/50	70/30	65,22/34,78	52,94/47,06	56,32/43,68	
MAZ	53,06/46,94	55,32/44,68	40/60	50/50	76,19/23,81	76,19/23,81	50/50	50,60/49,40	
OPO	-	40,74/59,26	33,33/66,67	33,33/66,67	62,50/37,50	50/50	66,67/33,33	67,65/32,35	
PKRP	32,26/67,74	30,77/69,23	20/80	40/60	28,57/71,43	21,43/78,57	44,26/55,74	52,94/47,06	
POD	65,52/34,48	68/32	40/60	40/60	100/0	100/0	61,16/37,84	62,79/37,21	
POM	43,75/56,25	100/0	60/40	40/60	-	-	61,12/37,88	100/0	
ŚL	50/50	52,50/47,5	-	0/100	60/40	58,33/41,67	-	80/20	
ŚW	31,03/68,97	24/76	-	40/60	66,67/33,33	58,33/41,67	25/75	48,48/51,52	
WARMI	58,62/41,38	55,56/44,44	60/40	80/20	66,67/33,33	33,33/66,67	45/55	54,35/45,65	
WŁKP	53,85/46,15	60,61/39,39	-	40/60	50/50	-	51,35/48,65	0/100	
ZACH	66,67/33,33	66,67/33,33	60/40	60/40	75/25	86,67/13,33	66,67/33,33	56,25/43,75	
<b>POLSKA</b>	<b>49,69/50,31</b>	<b>51,29/48,71</b>	<b>48,48/51,52</b>	<b>48,05/51,95</b>	<b>64,55/35,45</b>	<b>61,23/38,77</b>	<b>57,35/42,65</b>	<b>57,46/42,54</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
<b>2008</b>					<b>2009</b>				
78,33/21,66					74,60/25,40				

### Badania za rok 2008

**Średnia ogólnopolska** we wszystkich grupach wyniosła **59,68% odpowiedzi pozytywnych**.

Najwyższy wskaźnik posiadania mieszkania wystąpił u sekretarzy i skarbników (78,33%), najniższy zaś wśród członków zarządu. Ostatni ze wskaźników jest łatwo wytłumaczalny faktem, że członkowie zarządu są jednocześnie grupą, która posiada najwyższy wskaźnik posiadania domu. We wszystkich grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik posiadają: radni – DSL (70%) i ŚW (31,03%); członkowie zarządu – KUJ (75%) i PKRP (20%); osoby wydające decyzje – POD (100%) i PKRP (28,57%); kierownicy jednostek organizacyjnych – KUJ (71,05%) i ŚW (25%). Jediną grupą, która w skali całego kraju w stu procentach zadeklarowała posiadanie mieszkania, były osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa POD.

### Badania za rok 2009

**Średnia ogólnopolska** we wszystkich grupach wyniosła **58,52% odpowiedzi pozytywnych (spadek o 1,15%)**. Najwyższy wskaźnik posiadania mieszkania wystąpił ponownie w grupie sekretarzy i skarbników (74,60%) i po raz kolejny najniższy wśród członków zarządu (48,48%). Ostatni ze wskaźników jest łatwo wytłumaczalny faktem, że członkowie zarządu są jednocześnie grupą, która posiada najwyższy wskaźnik posiadania domu. We wszystkich grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik posiadają: radni – POM (100%) i ponownie ŚW (24%); członkowie zarządu – WARM (80%) i ŚL (0%); osoby wydające decyzje – POD (100%) oraz ZACH (86,67%) i PKRP (21,43%); kierownicy jednostek organizacyjnych – KUJ, ŁÓD, POM (100%) i LUBU (41,94%). W skali całego kraju wzrosła liczba grup, które w stu procentach zadeklarowały posiadanie mieszkania i jest ich obecnie pięć (POMra, PODdec, KUJkier, ŁÓDkier, POMkier).

### PYTANIE NR 13

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO MIESZKANIA?

Jeżeli deklarowano posiadanie kilku mieszkań, ich wartość była sumowana. Jeden z radnych w województwie kujawsko-pomorskim zadeklarował posiadanie dziewięciu mieszkań, w kilku przypadkach deklarowano posiadanie

trzech i czterech. Deklaracja o posiadaniu dwóch mieszkań była dość częsta.

Podstawowy problem przy omówieniu tego punktu oświadczenia wynika z faktu, iż ustawodawca nie podał źródła wymaganej wyceny mieszkania. Mamy więc do czynienia z podobną sytuacją jak przy wycenie domu. I po raz kolejny zauważamy podobne zachowania składających oświadczenia, gdzie opierają swoją wycenę o polisy ubezpieczeniowe, wartość zakupu, wartość szacunkową według cen rynkowych, wartość według postanowienia sądu o przyznaniu spadku itp. Stąd też nie powinna dziwić dość częsta sytuacja, w której osoby nie podawały żadnej wartości deklarowanych nieruchomości. Z rozbijającą szczerością stwierdzano „nie znam wartości”<sup>33</sup>. Z punktu widzenia odbioru społecznego może to razić, sugerować lekceważące realizowanie obowiązku nałożonego w drodze ustawy. Jednak z punktu widzenia formalnego, a nawet uzasadnionego oczekiwania realizacji przez ustawodawcę zasad należytej legislacji, nic nie można tego typu oświadczeniom zarzucić. Skoro ustawodawca nie wskazał źródła należytej wyceny, każde źródło jest dopuszczalne. Stąd też nie można wykluczyć, że podawane kwoty wartości nie mają nic wspólnego z wyceną rynkową. Dlatego też zdarzały się wyceny drastycznie zaniżone – jak bowiem 62m<sup>2</sup> mieszkania moje być warte 12 tys. złotych<sup>34</sup>?

Tabela nr 14

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO MIESZKANIA? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	274 095	280 444	217 500	375 000	233 250	315 142	252 491	245 766
KUJ	323 857	356 466	188 333	203 333	–	232 178	220 562	150 000
LUB	218 375	251 923	313 333	316 666	222 142	233 846	223 520	234 619
LUBU	203 750	–	150 000	165 000	–	258 888	–	174 230
ŁÓD	178 500	286 375	148 250	127 500	194 166	230 000	198 030	120 000
MAŁ	287 750	286 545	142 500	75 000	372 642	280 866	312 767	321 980
MAZ	453 921	395 802	375 864	337 050	194 067	194 067	324 411	308 318
OPO	–	203 636	255 000	255 000	211 000	213 750	190 049	218 125
PKRP	195 500	194 750	450 000	288 500	168 750	128 333	220 780	214 141
POD	195 263	241 537	140 000	140 000	130 000	168 119	259 826	264 916

<sup>33</sup> Badanie za rok 2008 – 34WLKPr.

<sup>34</sup> Badanie za rok 2008 – 12KUJkier.

POM	255 714	60 000	230 000	155 000	–	–	254 472	270 000
ŚŁ	154 324	181 666	–	–	221 776	195 284	–	246 498
ŚW	147 777	145 000	–	225 000	250 814	258 000	90 000	244 320
WARM	230 594	305 526	213 333	238 750	102 569	168 854	231 666	285 262
WLKP	153 385	151 282	–	150 000	328 875	–	220 361	216 724
ZACH	552 292	370 607	261 777	224 333	278 722	288 000	251 558	–
<b>POLSKA</b>	<b>255 265</b>	<b>272 673</b>	<b>225 783</b>	<b>229 355</b>	<b>233 875</b>	<b>233 871</b>	<b>245 814</b>	<b>258 773</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
250 537					291 630			

### Badanie za rok 2008

**Średnia wartość mieszkania w Polsce** wyniosła **242 254** złotych. Najwyższą średnią zanotowaliśmy w grupie radnych (255 265), najniższą zaś wśród osób wydających decyzje administracyjne (233 875). Występujące różnice pomiędzy grupami są jednak niewielkie i znacznie odbiegają w tym zakresie od wartości deklarowanych domów, gdzie dysproporcje pomiędzy grupami jak i województwami były dość znaczne. Najwyższa średnia zadeklarowana wartość mieszkania wystąpiła w grupie radnych województwa ZACH (552 292), najniższa zaś wśród kierowników jednostek organizacyjnych województwa ŚW (90 000). W poszczególnych grupach najwyższa i kolejno najniższa średnia wartość mieszkania wyniosła: radni – ZACH (552 292) i ŚW (147 777); członkowie zarządu – PKRP (450 000) i podlaskie (140 000); sekretarze i skarbnicy – POM (se) 540 000 i lubelskie (se) 80 000; wydający decyzje – MAŁ (372 642) i WARM (102 569); kierownicy jednostek organizacyjnych – MAZ (324 411) i ŚW (90 000).

### Badanie za rok 2009

**Średnia wartość mieszkania w Polsce** wyniosła **257 260** (wzrost o **6,19%**). Najwyższą średnią zanotowaliśmy w grupie sekretarzy i skarbników (291 630), najniższą zaś wśród członków zarządu (229 355). Najwyższa średnia zadeklarowana wartość mieszkania wystąpiła w grupie radnych województwa MAZ (395 802), najniższa zaś wśród radnych województwa POM (60 000). W poszczególnych grupach najwyższa i kolejno najniższa średnia wartość mieszkania wyniosła: radni – MAZ (395 802) i POM (60 000); członkowie zarządu – DŚŁ (375 000) i MAŁ (75 000); wydający decyzje – DŚŁ (315 142) i PKRP (128 333); kierownicy jednostek organizacyjnych – mazowieckie (324 411) i świętokrzyskie (90 000).



## PYTANIE NR 14

## CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE GOSPODARSTWA ROLNEGO?

Kwestia, która może budzić wątpliwości, to rozumienie pojęcia gospodarstwa rolnego dla potrzeb właściwego wypełnienia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. W polskim porządku prawnym występuje kilka definicji gospodarstwa rolnego. Podstawowa znajduje się w kodeksie cywilnym w **art. 55<sup>3</sup> k.c.** – za „**gospodarstwo rolne** uważa się grunty rolne wraz gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Z kolei w **art. 46<sup>1</sup> k.c.** „**nieruchomościami rolnymi** (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Kolejna definicja znajduje się w **ustawie o podatku rolnym**, gdzie czytamy w art. 2 ust. 1, iż „za **gospodarstwo rolne** uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1<sup>35</sup>, o łącznej powierzchni przekraczającej 1ha lub 1ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nie posiadającej osobowości prawnej”. Przedostatnia z definicji znajduje się w **ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników** w art. 6 pkt 4 – „za **gospodarstwo rolne** uznaje się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej”, gdzie przez **działalność rolniczą** rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej, rybnej i leśnej”. Ostatnia z definicji znajduje się w **ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego** w art. 2 pkt 2 – „**gospodarstwo rolne** w rozumieniu k.c. o obszarze nie mniejszym niż 1ha użytków rolnych”.

Przegląd powyższych definicji wskazuje na wieloaspektowość zagadnienia. Wydaje się, że najwłaściwszą dla potrzeb złożenia oświadczenia majątkowego jest definicja kodeksowa, jako najszersza, do której odnoszą się pozostałe. Niemniej jednak, czy rzeczywiście istnieje potrzeba kategoryzacji w oświadczeniu

<sup>35</sup> Art. 1 – „Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza”.

posiadanych nieruchomości? Czy nie wystarczy, że składający oświadczenie ma obowiązek poinformować o wszystkich posiadanych nieruchomościach, a ustawodawca powinien jedynie sprecyzować, jaki tytuł prawny obliguje do deklarowania faktu ich posiadania.

Tabela nr 15

CZY ZADEKLAROWANO POSIADANIE GOSPODARSTWA ROLNEGO? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	16,67/83,33	18,52/81,48	50/50	50/50	7,14/92,86	15,38/84,62	11,25/88,75	12,5/87,5	
KUJ	39,39/60,61	40/60	50/50	40/60	-	12,05/87,95	7,89/92,11	0/100	
LUB	51,52/48,48	51,72/48,28	40/60	60/40	22,22/77,78	29,41/70,59	21,54/78,46	21,57/78,43	
LUBU	35,71/64,29	-	60/40	75/25	-	4,76/95,24	-	3,23/96,67	
ŁÓD	26,47/73,53	22,22/77,78	16,67/83,33	25/75	4,76/95,24	0/100	13,64/86,36	0/100	
MAŁ	31,43/68,57	38,24/61,76	25/75	25/75	0/100	8,7/91,3	9,41/90,59	16,09/83,91	
MAZ	24,49/75,51	27,66/72,34	0/100	0/100	14,29/85,71	14,29/85,71	18,48/81,52	20,48/79,52	
OPO	-	14,81/85,19	0/100	0/100	12,50/87,50	0/100	0/100	8,82/91,18	
PKRP	45,16/54,84	50/50	60/40	60/40	21,43/78,57	21,43/78,57	32,79/67,21	38,24/61,76	
POD	43,33/56,67	44/56	40/60	40/60	40/60	33,33/66,67	18,92/81,08	18,6/81,4	
POM	25/75	0/100	0/100	0/100	-	0/100	4,5/95,45	0/100	
ŚL	9,52/90,48	25/75	-	50/50	20/80	16,67/83,33	-	20/80	
ŚW	34,48/65,52	36/64	-	20/80	8,33/96,67	8,33/91,67	50/50	27,27/72,73	
WARM	30/70	29,63/70,37	20/80	20/80	11,11/88,89	6,66/83,33	15/85	21,74/78,26	
WLKP	15,38/84,62	21,21/78,79	-	0/100	0/100	-	11,11/88,89	25/75	
ZACH	25/75	25,93/74,07	40/60	25/75	5/95	6,67/93,33	7,21/92,79	0/100	
<b>POLSKA</b>	<b>29,48/70,52</b>	<b>31,29/68,71</b>	<b>29,85/70,15</b>	<b>28,95/71,05</b>	<b>11,11/88,89</b>	<b>11,66/88,34</b>	<b>13,37/86,63</b>	<b>19,52/80,48</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
<b>2008</b>					<b>2009</b>				
13,33/86,65					14,68/85,32				

**Badanie za rok 2008**

**Średnia ogólnopolska** odpowiedzi pozytywnych **wyniosła 19,42%**. Grupa, która najczęściej deklarowała posiadanie gospodarstwa rolnego, są członkowie zarządu, najrzadziej zaś osoby wydające decyzje administracyjne. Najwyższy wskaźnik wystąpił wśród członków zarządu lubuskiego i podkarpackiego (60%). Najniższy wśród kierowników jednostek organizacyjnych województwa pomorskiego (4,55%). W pięciu przypadkach żadna z osób w grupie nie zadeklarowała posiadania gospodarstwa rolnego; były to osoby wydające decyzje w imieniu marszałka województwa wielkopolskiego, wydający decyzje w województwie małopolskim oraz członkowie zarządu województwa mazowieckiego, opolskiego i pomorskiego. W skali całego kraju w poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik zanotowali: radni – lubelskie (51,52%) i śląskie (9,52%); członkowie zarządu – lubuskie, podkarpackie (60%) oraz łódzkie (16,67%); osoby wydające decyzje – podlaskie (40%) i łódzkie (4,76%); kierownicy jednostek organizacyjnych – świętokrzyskie (50%) i pomorskie (4,55%).

**Badanie za rok 2009**

**Średnia ogólnopolska** odpowiedzi pozytywnych **wyniosła 21,22%** (**wzrost o 1,8%**).

Grupa, która najczęściej deklarowała posiadanie gospodarstwa rolnego, są radni (31,29%), najrzadziej zaś osoby wydające decyzje administracyjne (11,66%). Najwyższy wskaźnik wystąpił ponownie wśród członków zarządu LUBU (75%). Najniższy wśród kierowników jednostek organizacyjnych województwa LUBU (3,23%). W skali całego kraju w poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik zanotowali: radni – ponownie lubelskie (51,72%), POM (0,0%) oraz OPO (14,81%); członkowie zarządu – LUBU (75%), MAZ, OPO, POM oraz WKP (0,0%); osoby wydające decyzje – LUB (29,41%), OPO oraz POM (0,0%); kierownicy jednostek organizacyjnych – PKRP (38,24%) i LUBU (3,23%).

**PYTANIE NR 15**

**JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO GOSPODARSTWA ROLNEGO?**

Również w tym przypadku nie wskazano źródła wyceny wartości gospo-

darstwa. Aktualne więc pozostają uwagi dotyczące wyceny domu i mieszkania. W jednym przypadku w oświadczeniu zapisano, iż wartość gospodarstwa jest nieznana, gdyż nie jest uregulowany jego stan prawny (15LUBra). W takiej sytuacji po pierwsze – jeżeli stan prawny nie jest uregulowany, być może osoba składająca oświadczenie, nie będąc w jego posiadaniu, nie jest obowiązana zamieszczać informacji na jego temat. Po drugie, co wynika z pierwszego, wartość jako taka nie jest uzależniona od tytułu prawnego posiadania. W niektórych przypadkach podawana wartość jest drastycznie zaniżona – 3500 za obszar ponad 2 ha (za rok 2008 – 26LUBRa).

Tabela nr 16

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO GOSPODARSTWA ROLNEGO? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	625 520	723 520	3 600 000	2 504 444	200 000	112 500	144 988	251 240
KUJ	1 019 583	1 111 416	575 000	200 000	–	187 900	195 000	–
LUB	348 437	361 742	355 000	346 666	90 000	86 000	69 857	84 900
LUBU	279 800	–	11 166	10 666	–	264 000	–	35 000
ŁÓD	313 000	90 833	1 000 000	1 050 000	200 000	–	52 531	–
MAŁ	205 181	217 769	300 000	1 300 000	–	140 000	186 666	267 833
MAZ	368 976	247 846	–	–	37 666	37 666	205 076	266 687
OPO	–	766 532	–	–	120 000	–	–	24 333
PKRP	221 727	155 322	71 666	86 666	17 000	17 000	48 600	134 230
POD	649 230	827 363	290 000	310 000	217 500	210 000	205 000	188 333
POM	2 196 875	–	–	–	–	0	333 333	–
ŚL	172 500	199 510	–	100 000	205 000	57 500	–	57 500
ŚW	94 600	100 381	–	12 000	50 000	100 000	100 000	146 250
WARM	983 333	1 496 298	300 000	300 000	0	–	23 333	174 300
WLKP	907 500	914 466	–	–	–	–	281 125	88 750
ZACH	811 571	764 686	375 000	700 000	49 000	49 000	137 500	–
<b>POLSKA</b>	<b>595 200</b>	<b>513 558</b>	<b>791 925</b>	<b>606 090</b>	<b>116 571</b>	<b>122 687</b>	<b>110 098</b>	<b>164 842</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
108 250					118 750			

### Badanie za rok 2008

Średnia wartość gospodarstwa rolnego w Polsce wyniosła 344 408 złotych. Najwyższą średnią wartość zanotowali członkowie zarządu (791 925) i jest to wartość znacznie odbiegająca od pozostałych. Najniższą wartość

zanotowali sekretarze i skarbnicy 108 250. Pośród wszystkich oświadczeń w skali Polski najwyższa średnia wartość gospodarstwa rolnego wystąpiła wśród członków zarządu województwa DŚL – 3 600 000, zaś najniższa wśród członków zarządu województwa LUBU – 11 166 (różnica znacząca). W skali całej Polski, we wszystkich grupach, najwyższą i kolejno najniższą średnią wartość gospodarstwa rolnego zanotowano: radni – POM (2 196 875) i ŚW (94 600); członkowie zarządu – DŚL (3 600 000) i LUBU (11 166); sekretarze i skarbnicy – POD (350 000) i PKRP (23 000); osoby wydające decyzje administracyjne – POD (217 000) i PKRP (17 000); kierownicy jednostek organizacyjnych – POM (333 333) i WARM (23 333).

### **Badanie za rok 2009**

**Średnia wartość gospodarstwa rolnego w Polsce wyniosła 305 185 (spadek o 11,38%).**

Najwyższą średnią wartość zanotowali ponownie członkowie zarządu (606 090). Najniższą wartość wykazali po raz kolejny sekretarze i skarbnicy (118 750). Pośród wszystkich oświadczeń w skali Polski, najwyższa średnia wartość gospodarstwa rolnego wystąpiła ponownie wśród członków zarządu województwa DŚL (2 504 444), zaś najniższa po raz kolejny wśród członków zarządu województwa LUBU – 10 666. W skali całej Polski, we wszystkich grupach, najwyższą i kolejno najniższą średnią wartość gospodarstwa rolnego zanotowano: radni – WARM (1 426 298) i ŁÓD (90 833); członkowie zarządu – DŚL (2 504 444) i lubuskie (10 666); osoby wydające decyzje administracyjne – LUBU (264 000) i ponownie PKRP (17 000); kierownicy jednostek organizacyjnych – MAŁ (267 833) i OPO (24 333).

### **PYTANIE NR 16**

**CZY ZADEKLAROWANO OSIĄGNIĘCIE DOCHODU LUB PRZYCHODU Z POSIADANEGO GOSPODARSTWA ROLNEGO?**

Obowiązujący formularz wymaga podania informacji, czy z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego osiągnięto przychód lub dochód i w jakiej wysokości. Ważne jest więc, by deklarujący rozróżnił osiągnięty przychód od rzeczywistego zysku czyli dochodu. Jeżeli przy posiadanym gospodarstwie rolnym deklarowano wysokość otrzymanej kwoty z dopłat unijnych, uzna-

waliśmy, że nastąpiło rozróżnienie na dochód od przychodu, gdyż pozycja ta nie charakteryzuje się kosztem uzyskania przychodu. Jeżeli wpisywany był dochód z gospodarstwa w części ułamkowej, braliśmy pod uwagę kwotę odpowiedniej części całości<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Badania za rok 2008 – 28PODra informuje o osiągnięciu z hodowli bydła i uprawy zbóż przychodu w wysokości 1/3 z 1 054 013.

Tabela nr17

CZY ZADEKLAROWANO OSIĄGNIĘCIE DOCHODU LUB PRZYCHODU Z POSIADANEGO GOSPODARSTWA ROLNEGO? (w procentach)										
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK			
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009		
DŚL	40/60	20/80	33,33/66,67	66,67/33,33	0/100	0/100	11,11/88,89	11,11/88,89		
KUJ	69,23/30,77	75/25	50/50	50/50	0/100	30/70	0/100	–		
LUB	75/25	53,33/46,67	50/50	33,33/66,67	100/0	66,67/33,33	35,71/64,29	10/90		
LUBU	60/40	–	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100		
ŁÓD	44,44/55,56	16,67/83,33	100/0	100/0	0/100	0/100	50/50	–		
MAŁ	30/70	30,77/69,23	0/100	0/100	0/100	100/0	0/100	0/100		
MAZ	54,55/45,45	53,85/46,15	0/100	–	33,33/66,67	33,33/66,67	18,75/81,25	23,53/76,47		
OPO	–	50/50	0/100	–	0/100	0/100	0/100	33,33/66,67		
PKRP	38,46/61,54	27,27/72,73	33,33/66,67	33,33/66,67	0/100	0/100	35/65	24/76		
POD	57,14/42,86	50/50	50/50	100/0	75/25	100/0	71,43/28,57	77,78/22,22		
POM	62,50/37,5	–	0/100	100/0	0/100	–	0/100	–		
ŚL	25/75	0/100	0/100	0/100	100/0	100/0	0/100	100/0		
ŚW	60/40	66,67/33,33	0/100	100/0	0/100	100/0	50/50	12,5/87,5		
WARM	55,55/44,44	50/50	100/0	100/0	0/100	–	0/100	30/70		
WLKP	66,67/33,33	83,33/16,67	0/100	–	0/100	–	0/100	25/75		
ZACH	28,57/71,43	25/75	0/100	0/100	0/100	0/100	100/0	–		
R.P.	53,96/46,04	44,27/55,73	35/65	45,45/54,55	42,11/57,89	40/60	26,21/73,79	23,89/76,11		
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>										
<b>2008</b>										
25/75										
<b>2009</b>										
25/75										



### Badanie za rok 2008

**Średnio w całej Polsce** osoby posiadające gospodarstwo rolne w **36,45%** deklarowały osiągnięcie dochodu lub przychodu. Najwyższym średnim wskaźnikiem dochodowości gospodarstw rolnych wykazali się radni (53,96%), najniższym sekretarze i skarbnicy (25%).

W wielu przypadkach w poszczególnych grupach żadna z osób posiadających gospodarstwo nie deklarowała osiągnięcia dochodu lub przychodu. Na 65 grup<sup>37</sup> aż w 29 wystąpiła taka sytuacja, co stanowi 43,07% ogółu. Najczęściej taka sytuacja wystąpiła wśród wydających decyzje (12) i członków zarządu (9). W skali całego kraju we wszystkich grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik wykazania dochodu z posiadanego gospodarstwa wyniósł: radni – LUB (75%) i ŚL (25%); członkowie zarządu – WARM (100%), DŚL i PKRP (33,33%<sup>38</sup>); osoby wydające decyzje – ŚL, LUB (100%) i MAZ (33,33%<sup>39</sup>); kierownicy jednostek organizacyjnych – ZACH (100%) i DŚL (11,11%<sup>40</sup>).

### Badanie za rok 2009

**Średnio w całej Polsce** osoby posiadające gospodarstwo rolne w **35,72%** deklarowały osiągnięcie dochodu lub przychodu (**spadek o 0,72%**). Najwyższym średnim wskaźnikiem dochodowości gospodarstw rolnych wykazali się członkowie zarządów (45,45%), najniższym kierownicy jednostek organizacyjnych (23,89%). W wielu przypadkach w poszczególnych grupach żadna z osób posiadających gospodarstwo nie deklarowała osiągnięcia dochodu lub przychodu. Na 65 grup<sup>41</sup> w 13 wystąpiła taka sytuacja, co stanowi 20% całości. Sytuacja taka wystąpiła wśród wydających decyzje (6), członków zarządu (4), kierowników (2) i radnych (1). W skali całego kraju, we wszystkich grupach, najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik wykazania dochodu z posiadanego gospodarstwa wyniósł: radni – WLKP (83,33%) i ŁÓD (16,67%);

<sup>37</sup> Szesnaście województw i cztery grupy podmiotów badanych, plus sekretarze i skarbnicy liczeni jako jeden.

<sup>38</sup> Pomijając fakt, iż w dziewięciu województwach wśród członków zarządu żadna osoba nie deklarowała osiągnięcia dochodu.

<sup>39</sup> Pomijając fakt, iż w dwunastu województwach wśród osób wydających decyzje żadna osoba nie deklarowała osiągnięcia dochodu.

<sup>40</sup> Pomijając fakt, iż w ośmiu województwach wśród kierowników jednostek organizacyjnych nikt nie deklarował osiągnięcia dochodu.

<sup>41</sup> Szesnaście województw i cztery grupy podmiotów badanych, plus sekretarze i skarbnicy liczeni jako jeden.

członkowie zarządu – DŚŁ (66,67%) i LUB (33,33%); osoby wydające decyzje – LUB (66,67%) i KUJ (30%); kierownicy jednostek organizacyjnych – POD (77,78%) i LUB (10%<sup>42</sup>).

### PYTANIE NR 17

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO DOCHODU/PRZYCHODU?

Tabela nr 18

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO DOCHODU/PRZYCHODU Z GOSPODARSTWA? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚŁ	200 000	130 000	679 853	345 000	0	–	25 667	1000
KUJ	293 478	355 563	43 794	29 850	0	33 166	0	–
LUB	62 289	77 996	383 687	110 000	6000	8000	1282	–
LUBU	239 932	–	0	–	0	–	0	–
ŁÓD	125 208	20 000	15 000	18 000	0	–	6460	–
MAŁ	56 100	65 000	0	–	0	1000	0	31 525
MAZ	118 204	45 428	0	–	4800	4800	14 453	5403
OPO	–	223 422	–	–	0	–	0	17 949
PKRP	131 262	80 700	2573	2573	0	–	16 891	23 418
POD	212 432	122 465	6000	5385	66 315	50 500	28 484	–
POM	239 512	–	0	–	0	–	0	18 500
ŚŁ	50 000	–	0	1589	17 271	18 500	0	20 000
ŚW	12 819	11 687	0	–	0	5000	15 000	6472
WARM	241 454	389 074	15 000	20 000	0	–	0	20 000
WLKP	17 236	22 855	0	–	0	–	2000	2000
ZACH	1 742 503	1 835 074	0	–	0	–	0	6472
<b>R.P.</b>	<b>199 361</b>	<b>196 321</b>	<b>163 701</b>	<b>88 278</b>	<b>36 430</b>	<b>22 025</b>	<b>14 085</b>	<b>18 057</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
51 130					40 294			

### Badania za rok 2008.

Średnia ogólnopolska wyniosła 92 941 złotych. Najwyższa średnia wystąpiła w grupie radnych (199 361), najniższa zaś wśród kierowników jednostek organizacyjnych (14 085). Zastanawiające jest, że różnica jest aż ponad czternastokrotna. W skali całego kraju, we wszystkich grupach, najwyższa

<sup>42</sup> Pomijając fakt, iż w dwóch województwach wśród kierowników jednostek organizacyjnych nikt nie deklarował osiągnięcia dochodu.

i kolejno najniższa wartość wyniosła: radni – ZACH (1 742 153<sup>43</sup>) i ŚW (12 819); członkowie zarządu – DŚL (679 853) i PKRP (2573); sekretarze i skarbnicy – 102 260 – była to jedyna deklaracja, która wystąpiła u sekretarza województwa POD. Jest więc on jedynym w całej Polsce w grupie sekretarzy i skarbników, który zadeklarował jakikolwiek dochód z posiadania gospodarstwa rolnego; wydający decyzje – POD (66 315) i LUB (6000); kierownicy jednostek organizacyjnych – POD (28 484) i LUB (1282).

### **Badania za rok 2009**

**Średnia ogólnopolska** wyniosła **72 995 (spadek o ponad 21%)**. Najwyższa średnia wystąpiła ponownie w grupie radnych (196 321), najniższa zaś wśród kierowników jednostek organizacyjnych (18 057). Zastanawiające jest, że różnica jest aż ponad dziesięciokrotna.

Najwyższa średnia wartość deklarowanego dochodu wystąpiła w grupie radnych (ZACH – 1 835 074) i kierowników jednostek organizacyjnych (DŚL – 1000). W skali całego kraju, we wszystkich grupach, najwyższa i kolejno najniższa wartość wyniosła: radni – ZACH (1 835 074) i ŚW (11 687); członkowie zarządu – DŚL (345 000) i ŚL (1589); wydający decyzje – POD (50 500) i MAŁ (1000); kierownicy jednostek organizacyjnych – MAŁ (31 525) i DŚL (1000).

### **PYTANIE NR 18**

**CZY ROZRÓŻNIANO DOCHÓD OD PRZYCHODU?**

Przy tym pytaniu wynika pewien problem. Osoba, która uzyskuje wynagrodzenie ze stosunku pracy czy też z tytułu wykonywania wolnego zawodu, jest w stanie dość precyzyjnie przedstawić, jakie były koszty uzyskania przychodu, by wyliczyć dochód. Przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego następuje opodatkowanie podatkiem rolnym, który nie jest klasycznym podatkiem dochodowym, a typowym podatkiem majątkowym z elementami dochodowości. W konstrukcji tego podatku nie ma znaczenia osiągnięty ewentualnie przychód z prowadzenia gospodarstwa. Znaczenie natomiast ma klasa gruntów, ich obszar, położenie, co ostatecznie sprowadza się do konstrukcji hekta-

<sup>43</sup> Była to jednocześnie najwyższa średnia, jaka wystąpiła we wszystkich grupach w całym kraju.

ra przeliczeniowego, który w założeniu swym zakłada osiągnięcie określonego przychodu. W takiej sytuacji trudne jest zweryfikowanie, czy podany stosunek przychodu do dochodu z gospodarstwa jest realny. Oczywiście jest możliwe sprawdzenie tych informacji poprzez dokonanie generalnych kalkulacji, ale żaden przepis nie nakłada na składającego oświadczenie takiego obowiązku. Tym samym cała konstrukcja punktu II 3 formularza opiera się na założeniu prawdziwości deklaracji składanej pod sankcją karną za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy (art. 233 k.k.). Coraz częściej pojawiały się w składanych oświadczeniach dopłaty rolnicze ze środków unijnych jako pozycje dochodowe. Jeżeli przy gospodarstwie rolnym wpisywana była kwota z dopłat i tylko ta, uznaliśmy, że stanowi to rozróżnienie dochodu od przychodu. Jeżeli była podawana informacja o stracie z działalności, uznawaliśmy, że rozróżnia to dochód na przychód, choć jest to dość umowne.

Tabela nr 19

CZY ROZRÓŻNIANO DOCHÓD OD PRZYCHODU? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	100/0	100/0	100/0	50/50	-	-	0/100	-	
KUJ	72,73/27,27	63,64/36,36	100/0	100/0	-	66,66/33,33	-	-	
LUB	58,33/41,67	66,67/33,33	100/0	100/0	100/0	100/0	50/50	0/100	
LUBU	60/40	-	0/100	-	-	-	-	-	
ŁÓD	75/25	0/100	100/0	100/0	-	-	75/25	-	
MAŁ	33,33/66,67	0/100	0/100	-	-	100/0	-	-	
MAZ	50/50	57,14/42,86	0/100	-	-	100/0	66,67/33,33	50/50	
OPO	-	100/0	0/100	-	100/0	-	-	100/0	
PKRRP	50/50	50/50	0/100	0/100	-	-	60/40	60/40	
POD	62,5/37,5	66,67/33,33	100/0	100/0	75/25	50/50	40/60	50/50	
POM	60/40	-	0/100	-	-	-	-	-	
ŚL	100/0	-	0/100	0/100	66,67/33,33	66,67/33,33	-	100/0	
ŚW	50/50	83,33/16,67	0/100	-	-	100/0	100/0	100/0	
WARM	20/80	25/75	100/0	100/0	-	-	-	100/0	
WLKP	50/50	40/60	0/100	-	-	-	-	0/100	
ZACH	50/50	50/50	0/100	-	-	-	0/100	-	
<b>POLSKA</b>	<b>58,44/41,56</b>	<b>56,45/43,55</b>	<b>85,71/14,29</b>	<b>70/30</b>	<b>77,78/22,22</b>	<b>76,92/23,08</b>	<b>54,17/45,83</b>	<b>60,87/39,13</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2009</b>	
0/100		0/100		100/0		100/0		100/0	

### Badanie za rok 2008

**Średnio w całej Polsce 55,22%** deklarujących rozróżniało dochód od przychodu. Najwyższym wskaźnikiem wykazali się członkowie zarządu (85,71%), najniższym zaś kierownicy jednostek organizacyjnych (54,17%). W skali całej Polski w 11 grupach 100% deklarujących rozróżniało dochód od przychodu. Największa liczba to członkowie zarządu (6) oraz po dwie z grupy radnych i wydających decyzje. Taka sama sytuacja wystąpiła w grupie kierowników jednostek organizacyjnych w województwie świętokrzyskim. W skali całego kraju, we wszystkich grupach, najwyższa i kolejno najniższa wartość wyniosła: radni – śląskie i dolnośląskie (100%) oraz warmińsko-mazurskie (20%); członkowie zarządu – sytuacja bardzo klarowane w pewnym sensie, gdyż w sześciu województwach 100% zadeklarowało rozróżnienie, w pozostałych 0%; wydający decyzje – lubelskie i opolskie (100%) oraz śląskie (66,67%); kierownicy jednostek organizacyjnych – świętokrzyskie (100%) i dolnośląskie oraz zachodniopomorskie (0%).

### Badanie za rok 2009

**Średnio w całej Polsce 72,84%** deklarujących rozróżniało dochód od przychodu (**wzrost o 17,62%**). Najwyższym wskaźnikiem wykazali się sekretarze i skarbnicy (100%) oraz osoby wydające decyzje (76,92%), zaś najniższym radni (56,45%). W skali całej Polski w piętnastu grupach 100% deklarujących rozróżniało dochód od przychodu<sup>44</sup>. Największa liczba to członkowie zarządu (5), po cztery grupy z wydających decyzje i kierowników jednostek (4) oraz radni (2).

#### PYTANIE NR 19

CZY PROWADZI DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ?

By zinterpretować odpowiedzi na to pytanie, zwróćmy uwagę na regulacje prawne, które ograniczają lub całkowicie zakazują prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego.

**W odniesieniu do radnych** wszystkich trzech szczebli obowiązuje jednobrzmiący zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem

<sup>44</sup> Plus cała grupa sekretarzy i skarbników.

mienia komunalnego odpowiednio gminy, powiatu i województwa<sup>45</sup>. W każdej sytuacji wystąpienia zachowania odmiennego treści dyspozycji przepisu następuje wygaśnięcie mandatu radnego. Zgodnie z art. 190 ust. 1 pkt 2a Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województwa, wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności.

Zwracamy na marginesie uwagę, z jaką niekonsekwencją tworzy ustawodawca przepisy o charakterze antykorupcyjnym. Przy wykorzystaniu mienia województwa samorządowego mandat radnego nie wygasa wobec treści art. 24 ust. 1 u.s.w. Przepis ten zezwala bowiem na prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia województwa, jeżeli owo wykorzystanie obejmuje jedynie najem pomieszczeń dla celów własnej działalności gospodarczej. Brak takowego wyłączenia na szczeblu gminy i powiatu.

**W odniesieniu do członków zarządu województwa, sekretarzy i skarbników województwa, osób wydających decyzje w imieniu marszałka oraz kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych** ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej wynika z treści ustawy tzw. antykorupcyjnej<sup>46</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 4 osoby te nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. W przypadku naruszenia tego zakazu stanowi to podstawę do odwołania lub rozwiązania umowy o pracę. W przypadku, gdy zakaz został złamany przez członka zarządu województwa, skarbnika lub sekretarza, sejmik województwa w ciągu miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał o tym fakcie informację, odwołuje te osoby ze stanowiska<sup>47</sup>. Jeżeli członek zarządu województwa prowadził działalność gospodarczą przed dniem wyboru, jest zobowiązany w ciągu trzech miesięcy od dnia wyboru zaprzestać jej prowadzenia. W przeciwnym wypadku sejmik ma obowiązek

<sup>45</sup> Art. 24f ust. 1 u.s.g.; art. 25b ust. 1 u.s.p.; art. 27b ust. 1 u.s.w.

<sup>46</sup> Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 21 sierpnia 1997 roku (DzU 2009 nr 178, poz. 1375).

<sup>47</sup> Art. 5 ust. 2 i 4 uakor.

odwołać go w ciągu miesiąca ze stanowiska od dnia upływu trzymiesięcznego terminu. Obowiązujący formularz oświadczenia z 2009 roku zawiera punkt VI dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej, który wydaje się, że został błędnie przez ustawodawcę sformułowany. Jeżeli wójt miałby informować o jakiegokolwiek prowadzonej działalności gospodarczej, to tylko tej, którą „prowadził” do czasu jej zaprzestania w związku ze złożeniem ślubowania, a nie, którą „prowadzi”, gdyż takowej prowadzić nie może. Tym samym całość punktu VI 1 i 2 formularza oświadczenia majątkowego nie ma racji bytu w praktyce samorządowej i wymaga to zmiany.

Za działalność gospodarczą, o jakiej mowa w punkcie VI formularza, nie uznaje się działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. O dochodach z tej działalności należy poinformować w punkcie VIII<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu.



Tabela nr 20

CZY PROWADZI DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	16,67/83,33	18,52/81,48	0/100	16,67/83,33	7,14/92,86	7,14/92,86	1,23/97,53	2,47/97,53	
KUJ	33,33/66,67	26,67/73,33	0/100	0/100	0/100	0/100	5,26/94,67	0/100	
LUB	21,21/78,79	24,14/75,86	20/80	0/100	0/100	0/100	6,15/93,85	3,92/96,08	
LUBU	42,86/57,14	-	20/80	0/100	0/100	0/100	0/100	3,23/96,77	
ŁÓD	20,59/79,41	22,22	0/100	0/100	0/100	0/100	4,55/95,45	0/100	
MAŁ	19,44/80,56	77,78	0/100	0/100	0/100	0/100	1,18/98,82	1,15/98,85	
MAZ	20,41/79,59	20,59/79,41	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	1,2/98,8	
OPO	-	19,15/80,85	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	
PKRP	22,58/77,42	18,52/81,48	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	
POD	26,67/73,33	19,23/80,77	0/100	0/100	0/100	0/100	5,41/94,59	2,33/97,67	
POM	12,5/87,5	36/64	0/100	0/100	0/100	-	0/100	0/100	
ŚL	31,71/68,29	0/100	0/100	0/100	6,67/93,33	0/100	0/100	0/100	
ŚW	24,14/75,86	25/75	0/100	0/100	0/100	0/100	23/75	3,03/96,97	
WARM	26,67/73,33	32/68	20/80	0/100	0/100	0/100	5/95	0/100	
WLKP	28,21/69,23	25,93/74,07	0/100	0/100	0/100	-	0,9/99,1	6,25/93,75	
ZACH	28,57/71,43	24,24/75,76	0/100	0/100	0/100	0/100	11,1/88,89	0/100	
<b>POLSKA</b>	<b>24,74/75,26</b>	<b>24,94/75,06</b>	<b>4,48/95,52</b>	<b>1,3/98,7</b>	<b>1,06/98,94</b>	<b>0,35/99,65</b>	<b>2,47/97,40</b>	<b>1,69/98,31</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
<b>2008 i 2009 – 0/100</b>									

## Badania za rok 2008

W trzech województwach po jednym członku zarządu poinformowało o prowadzonej działalności gospodarczej. Jednocześnie jednak widniała adnotacja, że działalność ta była prowadzona do określonego momentu i w danym momencie już nie ma miejsca. **W badaniu za rok 2008** we wszystkich grupach z wyłączeniem radnych średnia ogólnopolska wyniosła 2%, zaś wraz grupą radnych 6,34%. **W badaniu za rok 2009** we wszystkich grupach z wyłączeniem radnych średnia ogólnopolska wyniosła 0,83%, zaś wraz grupą radnych 5,65%.

**W badaniu za rok 2008** sporadycznie zdarzały się przypadki informowania o prowadzeniu działalności gospodarczej wśród osób wydających decyzje – wystąpiło to w dwóch województwach (ŚL i DŚL) i dotyczyło dwóch osób<sup>49</sup>. Nieco częściej informowano o prowadzeniu działalności gospodarczej wśród kierowników jednostek organizacyjnych. Sytuacja taka wystąpiła w 10 województwach, dotyczyła ogółem 20 osób i kształtowała się następująco:

- LUB – cztery osoby<sup>50</sup>;
- KUI – cztery osoby<sup>51</sup>
- ŁÓD – trzy osoby<sup>52</sup>;
- ZACH – dwie osoby<sup>53</sup>;

<sup>49</sup> Widnieje informacja, że zaprzestano prowadzenia działalności w 10 grudnia 2008 roku; zaś w województwie dolnośląskim widnieje informacja, że dana osoba prowadzi działalność w postaci usług geodezyjno-kartograficznych i jest ona zawieszona od 1998 roku.

<sup>50</sup> Pierwsza osoba jest pełnomocnikiem w prowadzeniu działalności przez małżonkę, podaje wysokość dochodu osiągniętego, brak informacji o jej zawieszeniu; druga osoba prowadzi działalność agroturystyczną wraz z małżonką i synem, podaje dochód, brak informacji o jej zawieszeniu; trzecia osoba „formalnie zarządza działaniami spółki z o.o.,” która od 1995 roku zawiesiła działalność; czwarta osoba prowadzi spółkę cywilną wraz ze współnikiem, podaje wysokość osiągniętego dochodu, brak informacji o jej zawieszeniu.

<sup>51</sup> Pierwsza osoba prowadzi działalność gospodarczą wspólnie z małżonkiem (materiały wodno-kanalizacyjne), podany dochód, brak informacji o jej zawieszeniu; druga osoba prowadzi firmę jednoosobową „Biznes marketing”, podaje przychód, brak informacji o zawieszeniu; trzecia osoba prowadzi prywatną praktykę lekarską, podaje dochód, wysokość strat, brak informacji o jej zawieszeniu; czwarta osoba prowadzi działalność handlową wraz z małżonką, podaje przychód i dochód, brak informacji o zawieszeniu działalności.

<sup>52</sup> Pierwsza osoba prowadzi gabinet chirurgiczny, podaje wysokość osiągniętego dochodu, brak informacji o jej zawieszeniu; druga osoba prowadzi działalność gospodarczą (rodzaj nieczytelny), zawieszona 28 maja 2008 roku; trzecia osoba prowadziła działalność w postaci „najem nieruchomości” (?) do lipca 2008 roku.

<sup>53</sup> Pierwsza osoba prowadzi doradztwo w zakresie projektowania, podaje wysokość osiągniętego przychodu (15 tys.), brak informacji o jej zawieszeniu; druga osoba prowadzi działalność w zakresie architektury, podaje wysokość dochodu, brak informacji o jej zawieszeniu.

- POD – dwie osoby<sup>54</sup>;
- DŚL – jedna osoba<sup>55</sup>;
- MAŁ – jedna osoba<sup>56</sup>;
- ŚW – jedna osoba<sup>57</sup>;
- WARM – jedna osoba<sup>58</sup>;
- WLKP – jedna osoba<sup>59</sup>.

W grupie radnych najczęściej informowano o prowadzeniu działalności gospodarczej w województwie LUBU (42,86%), zaś najrzadziej w POM (12,50%). Na tle zaistniałych stanów faktycznych mogą się rodzić wątpliwości, czy na przykład zarządzanie działalnością Polskiego Czerwonego Krzyża (tak wpisano to w oświadczeniu) jest działalnością gospodarczą? W jednym z oświadczeń osoba deklarowała, że nie prowadzi żadnej działalności gospodarczej, by w kolejnym punkcie wykazać osiągnięte dochody z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. W jednym przypadku wystąpiła dziwna niekonsekwencja; prawdopodobnie oświadczenie zostało niestarannie wypełnione. Kierownik jednostki organizacyjnej w województwie OPO deklaruje, iż nie prowadzi działalności gospodarczej, a jednocześnie w punkcie VIII wykazuje dochód z tejże działalności. Możliwe, że taki stan rzeczy jest prawdziwy, jednak powinno się złożyć dodatkowe wyjaśnienia typu – kiedy zaprzestano jej prowadzenia i że dochód obejmuje stan sprzed jej zawieszenia.

<sup>54</sup> Pierwsza osoba prowadzoną działalność gospodarczą zawiesiła na okres 24 miesięcy 27 sierpnia 2009 roku; druga osoba prowadzi działalność gospodarczą jako tłumacz przysięgły, podaje wysokość osiągniętego dochodu, brak informacji o jej zawieszeniu.

<sup>55</sup> Jedyna osoba prowadziła działalność z zakresu opieki zdrowotnej do 24 lipca 2008 roku.

<sup>56</sup> Jedyna osoba w tym województwie informuje, że jest prezesem fundacji „Wolni od azbestu”, która wykonuje działalność statutową. Czy jest to wyodrębniona działalność gospodarcza, trudno powiedzieć.

<sup>57</sup> Prowadzi działalność gospodarczą w zakresie leśnictwa, nie informuje o zawieszeniu.

<sup>58</sup> Prowadzi działalność gospodarczą w zakresie konsultingu, podaje numer ewidencyjny, zawieszona od 1 października 2008 roku.

<sup>59</sup> Prowadzi praktykę lekarską, wykazuje dochód, jaki uzyskał od stycznia do czerwca 2008 roku, brak informacji o zawieszeniu działalności.

**PYTANIE NR 20**

CZY ZADEKLAROWANO OSIĄGNIĘCIE DOCHODU LUB PRZYCHODU Z PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ?

Tabela nr 21

CZY ZADEKLAROWANO OSIĄGNIĘCIE DOCHODU LUB PRZYCHODU Z PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ? (w procentach)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	80/20	80/20	0/100	100/0	0/100	0/100	50/50	66,66/33,33
KUJ	90,91/9,11	100/0	0/100	–	–	–	100/0	–
LUB	85,71/14,29	85,71/14,29	20/80	–	–	–	75/25	50/50
LUBU	91,67/8,33	–	20.80	–	–	–	0/100	100/0
ŁÓD	57,14/42,86	57,14/42,86	0/100	–	–	–	66,67/33,33	–
MAŁ	85,71/14,29	100/0	0/100	–	–	–	0/100	0/100
MAZ	80/20	100/0	0/100	–	–	–	0/100	100/0
OPO	–	100/0	0/100	–	–	–	0/100	–
PKRP	71,43/28,57	80/20	0/100	–	–	–	0/100	–
POD	100/0	100/0	0/100	–	–	–	100/0	100/0
POM	75/25	–	0/100	–	–	–	0/100	–
ŚL	69,23/30,777	80/20	0/100	–	100/0	–	0/100	–
ŚW	85,71/14,29	87,50/12,50	0/100	–	–	–	100/0	100/0
WARM	100/0	100/0	20.80	–	–	–	100/0	–
WLKP	81,82/18,18	62,50/37,50	0/100	–	–	–	100/0	100/0
ZACH	87,50/12,50	91,67/8,33	0/100	–	–	–	100/0	–
<b>POLSKA</b>	<b>82,35/17,65</b>	<b>87,85/12,15</b>	<b>66,67/33,33</b>	<b>100/0</b>	<b>50/50</b>	<b>0/100</b>	<b>80,95/19,05</b>	<b>72,73/27,27</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
–					0/100			

**Badania za rok 2008**

Średnio w całej Polsce 69,99% deklaruje, że osiągnęło jakikolwiek przychód z tytułu prowadzonej działalności. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie radnych (82,35%), najniższy wśród osób wydających decyzje administracyjne (50%). W dziewięciu grupach 100% deklarujących prowadzenie działalności gospodarczej poinformowało o osiągniętych przychodach. W sześciu grupach dotyczyło to kierowników jednostek organizacyjnych, w dwóch radnych i w jednej grupie – osób wydających decyzje w imieniu marszałka wojewódz-

twa ŚL. W skali całego kraju w grupie radnych najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie LUBU (91,67%)<sup>60</sup>.

### Badania za rok 2009

**Średnio w całej Polsce 52,11%** deklaruje, że osiągnęło jakikolwiek przychód z tytułu prowadzonej działalności (**spadek o 17,87%**). Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie członków zarządu (100%), najniższy wśród osób wydających decyzje administracyjne oraz se i sk (0%). W dwunastu grupach 100% deklarujących prowadzenie działalności gospodarczej poinformowało o osiągniętych przychodach. W pięciu grupach dotyczyło to kierowników jednostek organizacyjnych, w sześciu radnych i w jednej grupie członków zarządu.

### PYTANIE NR 21

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO DOCHODU/PRZYCHODU?

Jeżeli podawana kwota była dzielona na dochód i przychód, **braliśmy pod uwagę przychód**. Takie założenie wynika z faktu, że bardzo często dochód był zerowy.

Tabela nr 22

JAKA JEST WARTOŚĆ DEKLAROWANEGO DOCHODU/PRZYCHODU? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	403 109	515 282	–	7052	–	–	64 806	32 403
KUJ	118 980	573 151	–	–	–	–	44 450	–
LUB	556 552	750 623	6479	–	–	–	79 655	365 762
LUBU	300 827	–	944 816	–	–	–	–	153 117
ŁÓD	1 294 112	1 137 781	–	–	–	–	8818	–
MAŁ	63 325	64 832	–	–	–	–	–	–
MAZ	102 914	129 815	–	–	–	–	–	22 340
OPO	–	143 013	–	–	–	–	–	–
PKRP	1 475 966	760 505	–	–	–	–	–	–
POD	512 866	484 258	–	–	–	–	18 522	86 206
POM	1 957 913	–	–	–	–	–	–	–

<sup>60</sup> Pomijając fakt, że w województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim 100% zadeklarowało osiągnięcie przychodu lub dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej.

ŚŁ	226 323	1 643 541	–	–	16 943	–	–	–
ŚW	774 165	679 513	–	–	–	–	1693	19 067
WARM	764 102	396 653	–	–	–	–	55 888	–
WLKP	235 793	590 751	–	–	–	–	54 500	27 740
ZACH	6 355 755	3 950 985	–	–	–	–	179 825	–
<b>POLSKA</b>	<b>948 106</b>	<b>989 388</b>	<b>475 647</b>	<b>7052</b>	<b>16 943</b>	<b>-</b>	<b>59 293</b>	<b>100 947</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy 2008 i 2009 brak danych</b>								

### Badania za rok 2008

**Średnia deklarowana kwota w całej Polsce** wyniosła **374 997** złotych. Najwyższa średnia deklarowana kwota wystąpiła w grupie radnych, najniższa zaś wśród osób wydających decyzje. Różnica jest aż pięćdziesięciosześciokrotna. Najwyższa średnia kwota zadeklarowana w całej Polsce wyniosła 6 355 755 zł w grupie radnych województwa ZACH. Tak wysoka średnia wynika z faktu, że jeden z radnych zadeklarował osiągnięcie dochodu w wysokości ponad 39 mln zł – jest to jednocześnie najwyższy jednostkowy zadeklarowany przychód. Poza tym dwóch kolejnych radnych z tego województwa zadeklarowało dochód powyżej 1 700 000 i 2 900 000 zł. Najniższy średni zadeklarowany dochód wystąpił w grupie kierowników jednostek organizacyjnych województwa ŚW (1693). W skali całego kraju w poszczególnych grupach najwyższą i kolejno najniższą średnią zadeklarowali: radni – ZACH (6 355 755) i MAŁ (63 325) (ponad stokrotna różnica); członkowie zarządu – LUBU (944 816) i LUB (6479) – różnica ponad stoczerdziestopięciokrotna; wydający decyzje – tylko jeden przypadek w województwie ŚŁ (16 943) i kierownicy jednostek organizacyjnych – ZACH (179 825) i ŚW (1693).

### Badania za rok 2009

**Średnia deklarowana kwota w całej Polsce** wyniosła **219 477** złotych (**spadek aż o 41,47%**). Najwyższa średnia deklarowana wystąpiła w grupie radnych (48 106), najniższa zaś wśród członków zarządu (7052). Różnica jest aż stotrzydziestoczerokrotna. Najwyższa średnia kwota zadeklarowana w całej Polsce wyniosła 3 950 985 zł ponownie w grupie radnych województwa ZACH. Najniższy średni dochód wystąpił w grupie członków zarządu (DŚŁ – 7052). W skali całego kraju w poszczególnych grupach najwyższą i kolejno najniższą średnią zadeklarowali: radni – ZACH (3 950 985) i MAŁ (64 832), różnica ponad sześćdziesięciokrotna; członkowie zarządu – tylko w województwie DŚŁ wystąpiła taka deklaracja; wydający decyzje – nie wystąpiła ani jed-

na tego typu deklaracja; kierownicy jednostek organizacyjnych – LUBU (365 762) i ponownie ŚW (19 067).

## PYTANIE NR 22

### CZY ROZRÓŻNIANO DOCHÓD OD PRZYCHODU?

Analizując wyniki badań, założono, jeżeli podawana kwota była dzielona na dochód i przychód, **brano pod uwagę przychód**. Takie kryterium wynika z faktu, iż bardzo często deklarowany dochód był zerowy.

Tabela nr 23

CZY ROZRÓŻNIANO DOCHÓD OD PRZYCHODU? (w procentach)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	100/0	75/25	–	100/0	–	–	100/0	100/0
KUJ	70/30	77,78/22,22	–	–	–	–	100/0	–
LUB	85,71/14,29	66,67/33,33	100/0	–	–	–	66,67/33,33	100/0
LUBU	91,67/8,33	–	100/0	–	–	–	–	100/0
ŁÓD	50/50	75/25	–	–	–	–	100/0	–
MAŁ	80/20	85,71/14,29	–	–	–	–	–	–
MAZ	87,50/12,50	88,89/11,11	–	–	–	–	–	0/100
OPO	–	100/0	–	–	–	–	–	–
PKRP	60/40	60/40	–	–	–	–	–	–
POD	100/100	100/0	–	–	–	–	50/50	100/0
POM	100/100	–	–	–	–	–	–	–
ŚL	75/25	85,71/14,29	–	–	100/00	–	–	–
ŚW	100/0	100/0	–	–	–	–	–	100/0
WARM	87,5/12,5	57,14/42,86	–	–	–	–	100/0	–
WLKP	75/25	60/40	–	–	–	–	0/100	100/0
ZACH	100/0	100/0	–	–	–	–	100/0	–
<b>POLSKA</b>	<b>83,33/16,67</b>	<b>83,16/16,84</b>	<b>100/0</b>	<b>100/0</b>	<b>100/00</b>	<b>–</b>	<b>76,47/23,53</b>	<b>85,71/14,29</b>

### Badania za rok 2008

**Średnio w całej Polsce 89,95% deklarujących rozróżnia przychód od dochodu.** W grupie członków zarządu w dwóch województwach wskaźnik wyniósł 100% (LUB, LUBU). Są to ponadto jedyne województwa, w których ta grupa deklarowała osiągnięcie dochodu. W grupie osób wydających decyzje jedynie województwo ŚL wykazuje wskaźnik stuprocentowy. W pozo-

stałych grupach radnych i kierowników jednostek organizacyjnych, najniższy wskaźnik wystąpił odpowiednio wśród radnych województwa ŁÓD (50%) i kierowników województwa WLKP (0%).

### **Badania za rok 2009**

**Średnio w całej Polsce 67,21% deklarujących rozróżnia przychód od dochodu (spadek o 22,73%).** W dziesięciu grupach wskaźnik wyniósł 100% (LUB, LUBU). Byli to radni (4)<sup>61</sup>, zarząd DŚL, kierownicy jednostek organizacyjnych (5)<sup>62</sup>. Jak widać, wystąpił wprawdzie spadek średni osób deklarujących, jednak znaczny wzrost grup, gdzie wszyscy deklarowali rozróżnianie dochodu od przychodu. Może to świadczyć o pewnym zorganizowaniu w zakresie wypełniania oświadczeń, gdyż te błędy lub ich brak ma w jakimś sensie wymiar zbiorowy.

### **PYTANIE NR 23**

#### **CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W ZARZĄDZIE SPÓŁKI?**

Obowiązujący formularz oświadczenia majątkowego zawiera punkt VII, który w całości dotyczy spółek handlowych i odnosi się do trzech kwestii: członkostwa w zarządzie, członkostwa w radzie nadzorczej oraz w komisji rewizyjnej. Jednocześnie zawiera punkt objaśniający, czy osoba składająca oświadczenie osiągnęła jakiś dochód z tego tytułu. Z dotychczasowych badań oświadczeń wynika, że niezwykle rzadko składający oświadczenia deklarują członkostwo we władzach spółki. Stąd też nie badano ewentualnych dochodów, a jedynie podsumowano je w pytaniu 29.

Obowiązujące przepisy zawierają określone ograniczenia lub zakazy bycia członkiem zarządu określonych spółek handlowych.

**W odniesieniu do radnych obowiązuje zakaz** sformułowany w art. 27b ust. 3 usw – radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą tacy przedsiębiorcy. Wybór lub powołanie na te funkcje są z mocy prawa nieważne.

<sup>61</sup> OPO, POD, ŚW, ZACH.

<sup>62</sup> DŚL, LUB, LUBU, POD, ŚW, WLKP.



**Członkowie zarządu województwa, osoby wydające decyzje w imieniu marszałka, kierownicy jednostek organizacyjnych oraz sekretarze i skarbnicy województwa** zgodnie z art. 4 ust. 1 uakor **nie mogą** być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego. Art. 3 uakor stanowi, iż przez spółkę prawa handlowego rozumie się spółkę handlową, a także inną spółkę, do której stosuje się przepisy prawa handlowego, w tym spółkę według prawa obcego. Zgodnie z art. 1 § 2 kodeksu spółek handlowych<sup>63</sup>, spółkami handlowymi są: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna. Naruszenie zakazu przez wymienione osoby powoduje, że sejmik najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał informacje o przyczynie, może odwołać te osoby z funkcji.

Niemniej jednak art. 6 uakor stanowi, iż **zakaz bycia członkiem zarządu, komisji rewizyjnej i rady nadzorczej spółek prawa handlowego, nie dotyczy osób niżej wymienionych**<sup>64</sup> (punkt 6 i 6b):

- wójtów i ich zastępców, członków zarządu powiatu i zarządu województwa;
- skarbników i sekretarzy gmin, powiatu i województwa;
- kierowników jednostek organizacyjnych gminy i powiatu oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
- osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi;
- oraz innych osób wydających decyzje w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa.

Dla rzetelności sprawy i uniknięcia nieporozumień przedstawiamy dokładną sytuację, jaka w tym zakresie występuje w poszczególnych grupach i województwach.

**W badaniu za rok 2008** deklarację bycia członkiem w zarządzie spółki handlowej potwierdziły 22 osoby, z czego trzy wskazywały ten fakt jako przeszły:

- **Osoby wydające decyzje administracyjne** – sytuacja taka wystąpiła w czterech województwach (pięć osób):

\* DŚL – jedna osoba jest członkiem zarządu w dwóch spółkach z o.o.;

<sup>63</sup> Ustawa z 15 września 2001 roku – Kodeks spółek handlowych (DzU 2000 nr 13, poz. 69 ze zm.).

<sup>64</sup> Art. 2 pkt 1, 2, 6–10 uakor.

- \* ŁÓD – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od 2008 roku;
- \* MAŁ – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od maja 2008, druga jest członkiem zarządu spółki z o.o. od lutego 2008 roku;
- \* ŚL – jedna osoba była członkiem zarządu spółki z o.o. do grudnia 2008 roku.
- **Kierownicy jednostek organizacyjnych** – sytuacja taka wystąpiła w siedmiu województwach (siedemnaście osób):
  - \* DŚL – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od 2004 roku, druga była członkiem zarządu spółki z o.o. do 22 maja 2008;
  - \* KUJ – jedna osoba członkiem zarządu spółki z o.o. od czerwca 2008, druga członkiem zarządu spółki z o.o. od czerwca 2005;
  - \* LUB – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od 1998 roku;
  - \* MAŁ – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od marca 2008, druga jest członkiem zarządu spółki z o.o. od kwietnia 2008, trzecia jest członkiem zarządu (prezes zarządu) spółki z o.o. od kwietnia 2008, czwarta jest członkiem zarządu spółki z o.o. od listopada 2005, piąta jest członkiem zarządu spółki z o.o. od 22 lutego 1999, szósta osoba jest członkiem zarządu (prezes) spółki z o.o. od sierpnia 2003;
  - \* MAZ – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o.;
  - \* OPO – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od 2005, druga jest członkiem zarządu spółki z o.o. (prezes) od 2006;
  - \* POD – jedna osoba była członkiem zarządu spółki z o.o. do stycznia 2009, druga jest członkiem zarządu spółki z o.o. od lutego 2009;
  - \* ZACH – jedna osoba jest członkiem zarządu spółki z o.o. od lipca 2004.

Tabela nr 24

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W ZARZĄDZIE SPOŁEKI? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	13,33/86,67	22,22/77,78	0/100	16,67/83,33	7,14/92,86	7,14/92,86	2,47/97,53	2,47/97,53	
KUJ	21,21/78,79	20/80	0/100	0/100	-	3,61/96,39	2,63/96,05	0/100	
LUB	9,09/90,91	10,34/89,66	0/100	0/100	0/100	0/100	1,54/98,46	1,96/98,04	
LUBU	3,57/96,43	-	0/100	0/100	-	0/100	-	0/100	
ŁÓD	17,65/82,35	18,52/81,48	0/100	25/75	4,76/95,24	5/95	0/100	0/100	
MAL	8,33/91,67	5,88/94,12	0/100	0/100	10/90	8,7/91,3	8,24/91,76	10,34/89,66	
MAZ	10,2/89,8	10,64/89,36	0/100	0/100	0/100	0/100	1,08/98,92	3,61/96,39	
OPO	-	11,11/88,89	0/100	0/100	0/100	0/100	11,11/88,46	11,76/88,24	
PKRP	3,23/96,67	3,85/96,15	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	
POD	6,67/93,33	8/92	0/100	0/100	0/100	0/100	5,41/94,59	2,33/97,67	
POM	6,25/93,75	0/100	0/100	0/100	-	-	0/100	0/100	
ŚL	20/80	22,5/77,5	-	0/100	6,67/93,33	0/100	-	0/100	
ŚW	10,34/89,66	12/88	-	20/80	0/100	0/100	0/100	0/100	
WARMI	13,33/86,67	11,11/88,89	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	
WLKP	10,26/87,18	12,12/87,88	-	0/100	0/100	-	0/100	0/100	
ZACH	3,57/96,43	-	0/100	0/100	0/100	0/100	5,56/94,44	0/100	
<b>POLSKA</b>	<b>10,95/88,84</b>	<b>12,94/87,06</b>	<b>0/100</b>	<b>5,19/94,81</b>	<b>2,65/97,35</b>	<b>2,46/97,54</b>	<b>2,35/97,65</b>	<b>3,39/96,61</b>	

### Badania za rok 2008

**Średnio w całej Polsce 3,19%** deklarowało członkostwo w zarządzie spółki. Grupą, w której wystąpił najwyższy wskaźnik w tym, zakresie byli radni (10,95%), najniższy zaś – to kierownicy jednostek organizacyjnych (2,35%). W grupie sekretarzy i skarbników oraz członków zarządu nikt w całej Polsce nie zadeklarował bycia członkiem zarządu spółki.

W bardzo dużej grupie w całej Polsce nikt nie deklarował członkostwa – aż w 26 grupach. Tylko wśród radnych w żadnej z grup w całej Polsce nie wystąpiła taka sytuacja.

Najwyższy wskaźnik w całej Polsce w poszczególnych grupach wystąpił: radni – kujawsko-pomorskie (21,21%), poza tym radni są grupą, w której w każdym województwie wystąpiła taka sytuacja; osoby wydające decyzje – dolnośląskie (7,14%); kierownicy jednostek organizacyjnych – opolskie (11,54%).

### Badania za rok 2009

**Średnio w Polsce 5,99%** deklarowało członkostwo w zarządzie spółki (**wzrost o 2,8%**).

Grupą, w której wystąpił najwyższy wskaźnik w tym, zakresie byli ponownie radni (12,94%), najniższy zaś – to wydający decyzje (2,46%). W grupie sekretarzy i skarbników nikt w całej Polsce nie zadeklarował bycia członkiem zarządu spółki. W bardzo dużej liczbie grup w całej Polsce nikt nie deklarował członkostwa – aż w 32 grupach. Tylko wśród radnych w żadnej z grup w całej Polsce nie wystąpiła taka sytuacja. Najwyższy wskaźnik w całej Polsce w poszczególnych grupach wystąpił: radni – ŚL (22,250%); członkowie zarządu – ŁÓD (25%); osoby wydające decyzje – MAŁ (8,7%); kierownicy jednostek organizacyjnych – ponownie OPO (11,76%).

### PYTANIE NR 24

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W RADZIE NADZORCZEJ SPÓŁKI?

Przypominamy, że członkowie zarządu województwa, osoby wydające decyzje w imieniu marszałka, kierownicy jednostek organizacyjnych oraz sekretarze i skarbnicy województwa zgodnie z art. 4 ust. 1 uakor **nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego**. Naruszenie zakazu przez wymienione osoby powoduje,

że sejmik najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał informacje o przyczynie, musi odwołać te osoby z funkcji.

Niemniej jednak art. 6 uakor stanowi, iż **zakaz bycia członkiem zarządu, komisji rewizyjnej i rady nadzorczej spółek prawa handlowego nie dotyczy osób niżej wymienionych**<sup>65</sup> (punkty 6–6b):

- wójtów i ich zastępców, członków zarządu powiatu i zarządu województwa;
- skarbników i sekretarzy gmin, powiatu i województwa;
- kierowników jednostek organizacyjnych gminy i powiatu oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
- osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi;
- oraz innych osób wydających decyzje w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa.

Procent osób deklarujących członkostwo w radach nadzorczych jest znacznie wyższy aniżeli procent osób będących członkami zarządu.

Dla rzetelności sprawy i uniknięcia nieporozumień **przedstawiamy dokładną sytuację**, jaka w tym zakresie wystąpiła w poszczególnych grupach i województwach **w roku 2008**. Deklaracja bycia członkiem zarządu spółki handlowej wystąpiła u 22 osób, z czego trzy osoby deklarowały ten fakt jako przeszły. Sytuacja kształtuje się następująco:

- **członkowie zarządu**
  - \* województwa: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie;
- sekretarze i skarbnicy – dotyczy 40% województw;
- osoby wydające decyzje
  - \* województwa: dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie;
- kierownicy jednostek organizacyjnych
  - \* województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

<sup>65</sup> Art. 2 pkt 1, 2, 6–10 uakor.

Tabela nr 25

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W RADZIE NADZORCZEJ SPÓŁKI? (w procentach)											
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK				
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009			
DŚL	33,33/66,67	29,63/70,37	50/50	16,67/83,33	7,14/92,86	14,29/85,71	2,5/97,5	4,94/95,06			
KUJ	15,15/84,85	6,67/93,33	0/100	0/100	-	1,2/98,8	1,32/98,68	0/100			
LUB	9,09/90,91	10,34/89,66	40/60	20/80	11,11/88,89	5,88/94,12	4,62/95,38	3,92/96,08			
LUBU	21,43/78,57	-	40/60	25/75	-	14,29/85,71	-	0/100			
ŁÓD	26,47/73,53	14,81/85,19	16,67/83,33	0/100	4,76/95,24	0/100	0/100	0/100			
MAŁ	25/75	20,59/79,41	0/100	0/100	5/95	8,7/91,3	2,35/97,55	3,45/96,55			
MAZ	22,45/77,55	21,28/78,72	60/40	50/50	0/100	0/100	7,53/92,47	12,05/87,95			
OPO	-	3,7/96,3	0/100	16,67/83,33	0/100	0/100	3,7/96,3	0/100			
PKRP	12,90/87,10	15,38/84,62	0/100	0/100	21,43/78,57	21,43/78,57	1,64/98,36	2,94/97,06			
POD	13,33/86,67	12/88	0/100	0/100	20/80	33,33/66,67	0/100	0/100			
POM	15,63/84,37	100/0	0/100	0/100	-	-	4,55/95,45	0/100			
ŚL	17,5/82,5	15/85	-	0/100	20/80	8,33/91,67	-	20/80			
ŚW	13,79/86,21	12/88	-	0/100	0/100	0/100	25/75	0/100			
WARMI	3,33/96,67	3,7/96,3	20/80	20/80	11,11/88,89	11,11/88,89	10/90	10,87/89,13			
WŁKP	23,08/76,92	21,21/78,79	-	0/100	6,25/93,75	-	0,9/99,1	0/100			
ZACH	25/75	11,11/88,89	40/60	60/40	5/95	6,67/93,33	5,56/94,44	12,5/87,5			
<b>POLSKA</b>	<b>18,6/81,4</b>	<b>15,06/84,94</b>	<b>20,9/79,1</b>	<b>15,58/84,42</b>	<b>7,94/92,06</b>	<b>6,34/93,66</b>	<b>3,09/96,91</b>	<b>5,08,94,92</b>			
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>											
<b>2008</b>											
40/60											
<b>2009</b>											
38,49/61,51											

### Badania za rok 2008

**Średnia dla całej Polski wynosi 18,10%.** Najwyższy wskaźnik zanotowała grupa sekretarzy i skarbników (40%), najniższy zaś kierownicy jednostek organizacyjnych (3,09%). W skali całej Polski i wszystkich grup, najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie sekretarzy i skarbników województwa MAZ (60%), najniższy zaś w grupie kierowników jednostek organizacyjnych województwa WLKP (0,9%). Wśród poszczególnych grup najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik odpowiedzi pozytywnych wystąpił: radni – województwo DŚL (33,33%) i WARM (3,33%); członkowie zarządu – województwo MAZ (60%) i ŁÓD (16,67%)<sup>66</sup>; osoby wydające decyzje – województwo PKRP (21,43%) i ŁÓD (4,76%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo ŚW (25%) i WLKP (0,9%).

### Badania za rok 2009.

**Średnia dla całej Polski wynosi 16,11% (spadek o 1,99%).** Najwyższy wskaźnik zanotowała grupa sekretarzy i skarbników (38,49%), najniższy zaś kierownicy jednostek organizacyjnych (5,08%). Wśród poszczególnych grup najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik odpowiedzi pozytywnych wystąpił: radni – województwo POM (100%), DŚL (29,63%), OPO oraz WARM, (3,7%); członkowie zarządu – województwo ZACH (60%) i MAZ (50%)<sup>67</sup>; osoby wydające decyzje – województwo POD (33,33%) i KUJ (1,2%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo ŚL (25=0 %) i PKRP (2,94%).

### PYTANIE NR 25

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W KOMISJI REWIZYJNEJ SPÓŁKI?

Członkowie zarządu województwa, osoby wydające decyzje w imieniu marszałka, kierownicy jednostek organizacyjnych oraz sekretarze i skarbnicy województwa zgodnie z art. 4 ust. 1 uakor **nie mogą być** członkami zarządów, rad nadzorczych lub **komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego.**

<sup>66</sup> Należy dodać, że w grupie członków zarządu województwa w sześciu województwach nikt nie zadeklarował członkostwa w radzie nadzorczej.

<sup>67</sup> Należy dodać, że w grupie członków zarządu województwa w sześciu województwach nikt nie zadeklarował członkostwa w radzie nadzorczej.

Naruszenie zakazu przez wymienione osoby powoduje, że sejmik najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał informacje o przyczynie, musi odwołać te osoby z funkcji. Niemniej jednak art. 6 uakor stanowi, iż **zakaz bycia członkiem zarządu, komisji rewizyjnej i rady nadzorczej spółek prawa handlowego nie dotyczy** osób niżej wymienionych<sup>68</sup> (punkty 6–6b):

- wójtów i ich zastępców, członków zarządu powiatu i zarządu województwa;
- skarbników i sekretarzy gmin, powiatu i województwa;
- kierowników jednostek organizacyjnych gminy i powiatu oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
- osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi;
- oraz innych osób wydających decyzje w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa.

Dla rzetelności sprawy i uniknięcia nieporozumień przedstawiamy dokładną sytuację, jaka w tym zakresie występuje w poszczególnych grupach i województwach. Procent osób deklarujących członkostwo w komisjach rewizyjnych pośród wyżej wymienionych jest zerowy zarówno w badaniu za rok 2008 jak i 2009. **Nikt w Polsce nie zadeklarował członkostwa w komisji rewizyjnej w spółce prawa handlowego.**

## PYTANIE NR 26

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W ZARZĄDZIE SPÓŁDZIELNI?

Obowiązujące **przepisy nie zakazują radnym bycia członkiem zarządu, rady nadzorczej ani komisji rewizyjnej spółdzielni**. W odniesieniu do pozostałych osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (członków zarządu województwa, osób wydających decyzje w imieniu marszałka, kierowników jednostek organizacyjnych oraz sekretarzy i skarbników województwa) formularz obowiązujący od 2009 roku zawiera w tym zakresie punkt VII 2.

Zgodnie z art. 4 pkt 3 uakor osoby te **nie mogą być członkami zarządów,**

<sup>68</sup> Art. 2 pkt 1, 2, 6–10 uakor.



**rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem** rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych. Tym samym jednocześnie bycie członkiem komisji rewizyjnej i zarządu spółdzielni mieszkaniowej jest zakazane.

**W badaniu za rok 2008 w całej Polsce tylko jedna osoba zadeklarowała członkostwo w zarządzie spółdzielni**, pomijając radnych, gdyż ich członkostwo jest dopuszczalne. Ten jedyny przypadek wystąpił w grupie wydających decyzje w województwie śląskim, gdzie jedna osoba zadeklarowała, iż od 1991 roku jest członkiem zarządu wiejskiej spółdzielni pracy, która to od 1 sierpnia 1991 zawiesiła działalność gospodarczą, oraz nie posiada żadnego majątku, ale nie została wykreślona z rejestru spółdzielni w sądzie rejonowym w Katowicach. Nikt spośród członków zarządu, sekretarzy i skarbników, kierowników jednostek organizacyjnych nie zadeklarował członkostwa w zarządzie spółdzielni

**W badaniu za rok 2009 w całej Polsce dwie osoby zadeklarowały członkostwo w zarządzie spółdzielni**, pomijając radnych, gdyż ich członkostwo jest dopuszczalne. Jeden przypadek dotyczył członkostwa w zarządzie wiejskiej spółdzielni pracy, która to od 1 sierpnia 1991 roku zawiesiła działalność gospodarczą, oraz nie posiada żadnego majątku, ale nie została wykreślona z rejestru spółdzielni w sądzie rejonowym w Katowicach. Drugi przypadek dotyczy członkostwa w zarządzie międzyzakładowej spółdzielni mieszkaniowej.

Tabela nr 26

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W ZARZĄDZIE SPÓŁDZIELNI? (w procentach)						
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
ŁÓD	0/100	0/100	0/100	25/75	5/95	0/100
MAZ	0/100	0/100	0/100	16,67/83,33	0/100	0/100
POD	3,33/96,67	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100
ŚL	0/100	0/100	0/100	0/100	6,67/93,33	0/100
WLKP	2,56/97,44	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100
<b>POLSKA</b>				<b>2,60/97,40</b>	<b>0,35/99,65</b>	

**PYTANIE NR 27**

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W RADZIE NADZORCZEJ SPÓŁDZIELNI?

Obowiązujące **przepisy nie zakazują radnym** bycia członkiem zarządu, rady nadzorczej ani komisji rewizyjnej spółdzielni. W sposób logiczny informacji na ten temat nie przewiduje również obowiązujący formularz oświadczenia majątkowego, zarówno ten z 2009 roku jak i wcześniejszy.

W odniesieniu do pozostałych osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (członków zarządu województwa, osób wydających decyzje w imieniu marszałka, kierowników jednostek organizacyjnych oraz sekretarzy i skarbników województwa) formularz obowiązujący od 2009 roku zawiera w tym zakresie punkt VII 2. Zgodnie z art. 4 pkt. 3 uakor osoby te **nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych**. Tym samym jednoczesne bycie członkiem komisji rewizyjnej i zarządu spółdzielni mieszkaniowej jest zakazane. Procent osób deklarujących członkostwo w radzie nadzorczej spółdzielni pośród wyżej wymienionych w obu badaniach – za rok 2008 jak i 2009 – jest zerowy. **Nikt w Polsce nie zadeklarował członkostwa w komisji rewizyjnej w spółdzielni.**

**PYTANIE NR 28**

CZY ZADEKLAROWAŁ CZŁONKOSTWO W KOMISJI REWIZYJNEJ SPÓŁDZIELNI?

Obowiązujące **przepisy nie zakazują radnym** bycia członkiem zarządu, rady nadzorczej ani komisji rewizyjnej spółdzielni. W sposób logiczny informacji na ten temat nie przewiduje również obowiązujący formularz oświadczenia majątkowego, zarówno ten z 2009 roku jak i wcześniejszy. W odniesieniu do pozostałych osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (członków zarządu województwa, osób wydających decyzje w imieniu marszałka, kierowników jednostek organizacyjnych oraz sekretarzy i skarbników województwa) formularz obowiązujący od 2009 roku zawiera w tym zakresie punkt VII 2.

Zgodnie z art. 4 pkt. 3 uakor osoby te **nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych**. Tym samym jednoczesne

bycie członkiem komisji rewizyjnej i zarządu spółdzielni mieszkaniowej **jest zakazane**.

**W 2008 roku w całej Polsce tylko jeden członek zarządu** województwa LUB **zadeklarował** członkostwo w komisji rewizyjnej spółdzielni (pomijając radnych, gdyż ich członkostwo jest dopuszczalne). Poinformował w swoim oświadczeniu, że „jest członkiem grupy producenckiej zorganizowanej w formie spółdzielni” od 2005 roku i nie osiągnął z tego tytułu żadnego dochodu, gdyż jest to funkcja społeczna.

**W 2009 roku w całej Polsce również jeden członek zarządu** województwa LUB **zadeklarował** członkostwo w komisji rewizyjnej spółdzielni (pomijając radnych, gdyż ich członkostwo jest dopuszczalne). Poinformował w swoim oświadczeniu, że „jest członkiem grupy producenckiej zorganizowanej w formie spółdzielni” od 2005 roku i nie osiągnął z tego tytułu żadnego dochodu, gdyż jest to funkcja społeczna. Nieco zabawnie „zasłonił” adres spółdzielni, przyklejając plaster, pomimo to wszystko jest widoczne.

#### **PYTANIE NR 29**

CZY ZADEKLAROWAŁ OSIĄGNIĘCIE DOCHODÓW Z TYTUŁU ZATRUDNIENIA LUB INNEJ DZIAŁALNOŚCI ZAROBKOWEJ LUB ZAJĘĆ?

Obowiązek podania tych informacji wynika z punktu VIII formularza oświadczenia majątkowego. Należy podać wszelkie inne źródła dochodu poza tymi, które były już przedmiotem oświadczenia we wcześniejszych punktach formularza<sup>69</sup>. Zgodnie z wyjaśnieniem osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Problemem w praktyce jest odróżnienie dochodu od przychodu. Punkt VIII mówi o dochodzie i tylko niektórzy rozróżniają na dochód i przychód, ale większość podaje jedynie kwotę jako taką. Dość łatwo jest to obliczyć i podać przy umowach cywilno-prawnych czy umowie o pracę, gorzej zaś przy prowadzeniu działalności typu agroturystycznego, choć zdarzały się przypadki również w tym zakresie rozróżnienia na dochód i przychód. W badaniu

<sup>69</sup> Chodzi o punkty III–VII formularza.

przyjmowaliśmy kwotę podaną, bez rozróżnienia na przychód czy dochód.

Osoby deklarujące wskazywały następujące **rodzaje źródeł dochodu**: wynajem lokali mieszkalnych, diety, renta, emerytura, renta małoletniego dziecka, umowa najmu, obowiązki społeczne, wydobywanie żwiru i piasku, zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, nagrody, dopłaty rolnicze, dopłaty obszarowe, sprzedaż obrazów.

Dokonano również przeglądu instytucji, w jakich pracują radni. Tylko wobec radnych, gdyż bycie radnym jest w absolutnej większości przypadków dodatkowym zajęciem.

**Deklarowane miejsce i sposób zatrudnienia radnych**: adiunkci, agencje Nieruchomości rolnych, agencje restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, agencje rynku rolnego, aktorka, artysta rzeźbiarz, bank, biuro poselskie i senatorskie, burmistrz dzielnicy, centrum analityczno-doradcze „Błękitnej wstęgi”, dyrektor domu pomocy społecznej, dyrektor gimnazjum, dyrektor KRUS, dyrektor powiatowego urzędu pracy, dyrektor szpitala, dyrektor zespołu szkół, dyrektorzy muzeów, dziekani, ekspert KRRiTV, sekretarz powiatu, funkcjonariusz służby więziennej, starszy oddziałowy działu ochrony, inspektor rolnictwa ekologicznego, księgowość, kuratorium oświaty, liceum ogólnokształcące, nadleśniczy, nauczyciel w Zespole Szkół Mistrzostwa Sportowego, pełnomocnik starosty ds. infrastruktury, pełnomocnik wójta (35MAŁra – w jakim zakresie nie podano), PKP, powiatowy inspektor sanitarny, doradca wojewody (22MAZra – w jakim zakresie nie podano), wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, profesor uczelni, prorektorzy, przewodniczący Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność”, rada nadzorcza portu lotniczego, rada programowa TVP, radca prawny, rektor PWSZ, skarbnik i sekretarz gminy, spółdzielnia mleczarska, szewc, szkoła podstawowa, urzędy samorządowe, właściciel wydawnictwa, zakłady oczyszczania miasta, zastępca burmistrza, zastępca komendanta wojewódzkiej straży pożarnej, więzienie, trener kadry narodowej kolarzy.

W 2009 roku w przypadku dwóch członków zarządu MAŁ brak jest informacji o miejscu zatrudnienia. Jest to generalny błąd, jaki dość często pojawia się w składanych oświadczeniach, gdyż osoby te nie wpisują podstawowej rzeczy, mianowicie pełnionej funkcji czy stanowiska, które obligują do składania oświadczeń.

Tabela nr 27

CZY ZADEKLAROWAŁ OSIĄGNIĘCIE DOCHODÓW Z TYTUŁU ZATRUDNIENIA LUB INNEJ DZIAŁALNOŚCI ZAROBKOWEJ LUB ZAJĘĆ? (w procentach)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0
KUJ	93,94/6,06	96,67/3,33	100/0	100/0	–	100/0	98,68/1,32	100/0
LUB	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	93,85/6,15	94,12/5,88
LUBU	100/0	–	100/0	100/0	–	100/0	–	100/0
ŁÓD	100/0	100/0	100/0	100/0	95,24/4,76	100/0	100/0	100/0
MAŁ	97,14/2,86	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	98,85/1,15
MAZ	95,92/4,08	97,87/2,13	100/0	100/0	100/0	100/0	98,91/1,09	97,59/2,41
OPO	–	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	97,06/2,94
PKRP	90,32/9,68	96,15/3,85	100/0	100/0	92,86/7,14	100/0	100/0	100/0
POD	100/0	100/0	100/0	100/0	90/10	100/0	97,22/2,78	100/0
POM	93,75/6,25	0/100	100/0	100/0	–	–	100/0	100/0
ŚL	95/5	95/5	100/0	100/0	100/0	100/0	–	100/0
ŚW	93,1/6,9	96/4	100/0	100/0	100/0	91,67/8,33	100/0	100/0
WARM	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0
WLKP	97,37/2,63	93,94/6,06	100/0	100/0	100/0	–	94,44/5,56	100/0
ZACH	92,86/7,14	100/0	100/0	100/0	90/10	100/0	99,1/0,9	100/0
<b>POLSKA</b>	<b>96,68/3,32</b>	<b>97,65/2,35</b>	<b>100/0</b>	<b>100/0</b>	<b>97,34/2,66</b>	<b>99,65/0,35</b>	<b>98,99/1,01</b>	<b>98,81/1,19</b>
Sekretarze i skarbnicy za lata 2008 i 2009 – 100/0								

### Badanie za rok 2008

**Średnio w całej Polsce 98,60% zadeklarowało osiągnięcie dochodów w innych źródeł.** W grupie członków zarządu i sekretarzy oraz skarbników 100% badanych zadeklarowało ten fakt. Najniższy współczynnik wystąpił w grupie radnych (96,68%). W skali całego kraju we wszystkich grupach najniższy współczynnik wystąpił w grupie wydających decyzje administracyjne województwa POD i ZACH (90%).

### Badanie za rok 2009

**Średnio w całej Polsce 99,22% zadeklarowało osiągnięcie dochodów w innych źródeł.** Po raz kolejny w grupie członków zarządu i sekretarzy oraz skarbników 100% badanych zadeklarowało ten fakt. Ponownie najniższy współczynnik wystąpił w grupie radnych (97,65%). W skali całego kraju we wszystkich grupach najniższy współczynnik wystąpił w grupie wydających decyzje administracyjne województwa ŚW (91,67%).

W trakcie prowadzonych badań stwierdzono zbyt liczne **przypadki złego wypełnienia oświadczeń** pod względem uzyskiwanych dochodów. Jeżeli na przykład radny w żadnym miejscu nie informuje o uzyskanych jakichkolwiek dochodach, to pomijając sytuację, gdy rzeczywiście bycie radnym jest jedynym zajęciem dającym dochód, z pewnością nienależycie pominął informacje o swojej diecie<sup>70</sup>. Błędem jest również opieranie się w swym oświadczeniu tylko na treści PIT<sup>71</sup>, gdyż nie obejmuje on diety jako zwolnionej z podatku<sup>72</sup>. W jednym przypadku radny poinformował w oświadczeniu, że wszelkie jego dochody znajdują się w PIT i odsyła do niego. Jak wiadomo, PIT bez zgody podatnika w tego typu sytuacji nie może zostać upubliczniony, jest dokumentem objętym tajemnicą skarbową. Takie zachowanie jest błędne i dziwi brak reakcji organu dokonującego analizy oświadczeń.

Radna województwa pomorskiego deklaruje, że nie posiada niczego i nie osiągnęła żadnych dochodów, deklarując jedynie posiadanie samochodu marki Volkswagen. Równie złą praktyką jest deklaracja typu „otrzymuję dietę radnego”, gdyż należy podać jej kwotę. Niektóre deklaracje mogą dziwić, choć nie wyklucza się ich prawdziwości oczywiście. Jeden z członków zarządu zgłasza dochód z tytułu diety radnego w wysokości 23,00 zł (dwudziestu trzech złotych). W innym oświadczeniu osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki nie informowała w ogóle o jakimkolwiek dochodzie z tytułu pełnionej funkcji, która obligowała do złożenia takiego oświadczenia – zadeklarował dietę, ale już wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji dyrektora nie. A właśnie fakt pełnienia funkcji kierowniczej obligował do złożenia oświadczenia. Zdarzało się również, że radni informowali jedynie o wysokości diety, która podlega opodatkowaniu, co jest błędnym założeniem, gdyż ujawnieniu podlegają wszystkie kwoty uzyskanych przychodów czy dochodów bez względu na ich obciążenie fiskalne.

Występujące błędy, niektóre dość liczne, wynikają z faktu, iż generalnie

<sup>70</sup> 11KUJra, 9LUBUra, 17PKRPra, 8ŚLra, 7 ŚWra, 2ZACHra, 9PKRPdec, 2ZACHdec, 19ZACHdec, 14KUJra, 4MAZra, 1POMra.

<sup>71</sup> 7ŁÓDra dokonał korekty, gdyż w pierwotnym oświadczeniu opierał się tylko za treści PIT; 29DŚŁkier; 4ZACHkier – jako kierownik jednostki organizacyjnej nie osiągnął żadnego dochodu.

<sup>72</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 26 lipca 1991 roku stanowi, iż „wolne od podatku dochodowego są diety oraz kwoty stanowiące zwrot kosztów otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich do wysokości nie przekraczającej miesięcznie kwoty 2280 zł”.

oświadczenia są wypełniane dość pobieżnie, bez należytej uwagi<sup>73</sup>.

### **PYTANIE NR 30**

**JAKIEJ WYSOKOŚCI DOCHODY ZADEKLAROWANO?**

Analiza oświadczeń pozwala na sformułowanie kilku generalnych uwag dotyczących zasad deklarowania wysokości osiągniętych dochodów. Poniżej przedstawiono podstawowe zauważone nieprawidłowości w tym zakresie. Jeżeli nic nie deklarowano w punkcie VIII, wpisywano 0.

Podawane są jedynie kwoty uzyskiwanych diet (np. 1124,00 zł) i tylko na tej podstawie można się domyślać, że są to dochody miesięczne (jeżeli ewidentnie wynikało z oświadczenia, że podane zostały zarobki miesięczne, wtedy mnożyliśmy je przez 12). Kwoty powinny być sumowane i podawane jako całość za rok poprzedni. W niektórych przypadkach widniały informacje o kwotach nieco wyższych, np. 6 tys. zł. Wtedy trudno jest ustalić, o jaki przedział czasowy tu chodzi.

Osoby składające oświadczenia opisują swoje dochody używając określeń „około”, „szacunkowo”. Obowiązujące przepisy nie pozostawiają wątpliwości, że tak sformułowane oświadczenie jest niewłaściwie sporządzone. Dziwi zatem brak reakcji ze strony podmiotu dokonującego analizy oświadczeń. Bardzo często w oświadczeniach nie widnieją żadne adnotacje co do osiągniętych jakichkolwiek dochodów. Dziwi to tym bardziej, że są to osoby pełniące funkcje kierownicze, a nawet członkowie zarządu. Przykład – kierownik jednostki organizacyjnej z województwa podlaskiego w 2008 roku nie deklaruje osiągnięcia jakichkolwiek dochodów poza kwotą 103,90 zł (sto trzy złote dziewięćdziesiąt groszy) jako „częściowa rekompensata kosztów polowania”. Daje to „imponujący dochód miesięczny” w wysokości 8,65 zł. Po raz kolejny więc brak jest skutecznej formuły weryfikacji danych deklarowanych w oświadczeniu.

---

<sup>73</sup> 21LUBUra wpisał dietę radnego w punkcie VII jako dochód z tytułu pełnienia funkcji w spółce handlowej.

Tabela nr 28

JAKIEJ WYSOKOŚCI DOCHODY ZADEKLAROWANO? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	205 041	189 309	393 598	257 742	156 064	164 037	167 703	182 568
KUJ	95 968	88 305	166 649	169 611	–	142 330	116 259	156 298
LUB	97 997	94 424	243 297	226 200	91 568	109 586	100 773	116 268
LUBU	84 202	–	101 731	142 548	–	114 612	–	106 590
ŁÓD	136 694	137 743	148 528	263 847	224 959	118 252	149 941	125 700
MAŁ	116 775	143 037	202 233	233 861	127 851	150 306	137 375	163 307
MAZ	153 647	147 007	165 166	126 538	114 107	114 107	137 974	140 622
OPO	–	131 765	134 899	159 262	105 046	95 541	124 552	135 112
PKRP	110 069	139 327	168 774	173 946	117 809	141 004	110 678	159 430
POD	115 043	118 759	155 241	139 287	96 225	74 653	86 510	113 063
POM	120 800	–	147 790	119 610	–	–	116 532	99 350
ŚL	899 314	121 624	–	153 705	118 498	108 622	–	116 289
ŚW	117 245	122 036	–	142 539	103 131	110 452	67 264	134 730
WARM	112 001	93 352	219 401	151 394	69 517	84 280	133 363	128 659
WLKP	155 750	110 450	–	172 704	104 805	–	131 661	57 879
ZACH	132 849	109 923	188 061	199 942	113 489	108 281	88 782	116 304
<b>R.P.</b>	<b>188 447</b>	<b>125 655</b>	<b>188 830</b>	<b>176 699</b>	<b>125 325</b>	<b>125 061</b>	<b>128 046</b>	<b>143 003</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
152 663					181 096			

### Badania za rok 2008.

**Średnia** uzyskiwanych w całej Polsce dochodów **wyniosła 155 662 zł**. Najwyższa średnia wystąpiła w grupie członków zarządu (188 830), zaś najniższa wśród osób wydających decyzje (125 325). Najwyższa średnia w grupie w skali całej Polski wyniosła 899 314 (radni województwa ŚL) oraz 393 598 (członkowie zarządu województwa DŚL), zaś najniższa 67 264 (kierownicy jednostek organizacyjnych województwa ŚW). W poszczególnych grupach w skali całego kraju, najwyższa i kolejno najniższa średnia wystąpiła: radni – województwo ŚL (899 314) i LUBU (84 202); członkowie zarządu – województwo DŚL (393 598) i LUBU (101 731); osoby wydające decyzje – województwo ŁÓD (224 959) i WARM (69 517); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo DŚL (167 703) i ŚW (67 264).



## Badania za rok 2009

**Średnia** uzyskiwanych dochodów w całej Polsce dochodów **wyniosła 117 704 zł (spadek o 24,38%)**. Najwyższa średnia wystąpiła w grupie członków zarządu województwa ŁÓD (263 847), zaś najniższa wśród kierowników jednostek organizacyjnych WLKP (57 879). W poszczególnych grupach w skali całego kraju, najwyższa i kolejno najniższa średnia wystąpiła: radni – województwo dolnośląskie (189 309) i KUJ (88 305); członkowie zarządu – województwo ŁÓD (263 847) i POM (119 610); osoby wydające decyzje – województwo DŚL (164 037) i POD (74 653); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo MAŁ (163 307) i WLKP (57 879).

Zwracamy jednak uwagę, by tych danych nie utożsamiać ze średnimi zarobkami, jakie osoby w poszczególnych województwach otrzymują z tytułu pełnienia danej funkcji. Są to jedynie zestawienia dotyczące osiągniętych dochodów zapisanych w punkcie VIII formularza – „inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć”, co oznacza, że nie były one sumowane na przykład z dochodami z tytułu prowadzonej działalności czy członkostwa w radzie nadzorczej lub zarządzie spółki. Celem naszym nie było wskazywanie wysokości dochodów, ale zwrócenie uwagi na pewne mechanizmy, naszym zdaniem błędne, które występują w związku z realizacją obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego.

### PYTANIE NR 31

CZY ZADEKLAROWAŁ POSIADANIE MIENIA RUCHOMEGO O WARTOŚCI POWYŻEJ 10 TYS. ZŁOTYCH?

W punkcie IX obowiązującego formularza składający oświadczenie ma obowiązek poinformować o posiadanych składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 tys. złotych. Jeżeli jest to pojazd mechaniczny, należy podać również markę, model i rok produkcji. Nie ma obowiązku podawania wartości auta, co jednak nierzadko się zdarzało w oświadczeniach. W razie posiadania kilku pojazdów wykazanych w oświadczeniu, ich wartości sumowano. Nie podawaliśmy informacji o wartości posiadanego mienia ruchomego, gdyż obowiązujący formularz nie wymaga tego, jedynie zobowiązuje do zadeklarowania faktu posiadania, jeżeli jego wartość przekracza 10 tys. PLN. Jeżeli ktoś podał, że posiadał auto do jakiegoś dnia, zaznaczaliśmy, że wykazał je w oświadczeniu.

Tabela nr 29

CZY ZADEKLAROWAŁ POSIADANIE MIENIA RUCHOMEGO O WARTOŚCI POWYŻEJ 10 tys. PLN?									
(w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	86,67/13,33	88,89/11,11	100/0	100/0	71,43/28,57	78,57/21,43	81,01/18,99	81,48/18,52	
KUJ	84,85/15,15	76,67/23,33	60/40	80/20	-	73,49/26,51	77,63/22,37	100/0	
LUB	84,85/15,15	86,21/13,79	100/0	100/0	77,78/22,22	76,47/23,53	80/20	84,31/15,69	
LUBU	82,14/17,86	-	80/20	75/25	-	66,67/33,33	-	61,29/38,71	
ŁÓD	76,47/23,53	66,67/33,33	83,33/16,67	75/25	71,43/28,57	70/30	80,3/19,7	100/0	
MAŁ	86,11/13,89	85,29/14,71	100/0	100/0	90/10	82,61/17,39	70,24/29,76	72,41/27,59	
MAZ	83,67/16,33	85,11/14,89	60/40	66,67/33,33	80,95/19,05	80,95/19,05	77,42/22,58	78,05/21,95	
OPO	-	81,48/18,52	100/0	100/0	62,5/37,5	62,5/37,5	74,07/25,93	76,47/23,53	
PKRP	77,42/22,58	88,46/11,54	80/20	80/20	92,86/7,14	92,86/7,14	83,61/16,39	82,35/17,65	
POD	83,33/16,67	84/16	100/0	100/0	90/10	83,33/16,67	78,38/21,62	86,05/13,95	
POM	87,5/12,5	100/0	100/0	100/0	-	-	77,27/22,73	75/25	
ŚL	80/20	75/25	-	100/0	86,67/13,33	83,33/16,67	-	80/20	
ŚW	68,97/31,03	68/32	-	100/0	66,67/33,33	75/25	75/25	75,76/24,24	
WARM	80/20	70,37/29,63	80/20	80/20	66,67/33,33	38,56/61,53	85/15	82,61/17,39	
WLKP	64,1/35,9	63,64/36,36	-	100/0	75/25	-	76,58/23,42	68,75/31,25	
ZACH	67,86/32,14	74,07/25,93	100/0	80/20	85/15	80/20	72,22/27,78	0/100	
<b>POLSKA</b>	<b>79,96/20,04</b>	<b>78,35/21,65</b>	<b>88,06/11,94</b>	<b>89,61/10,39</b>	<b>79,37/20,63</b>	<b>74,57/25,43</b>	<b>80,20/19,80</b>	<b>78,27/21,73</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
	<b>2008</b>				<b>2009</b>				
	76,66/23,33				87,30				

### Badanie za rok 2008

**Średnio w całej Polsce 80,85% deklaruje posiadanie mienia ruchomego.** W siedmiu województwach posiadanie zadeklarowali wszyscy członkowie zarządu. Poza tymi przypadkami, najwyższy w skali kraju poziom deklaracji wystąpił w grupie osób wydających decyzje w województwie PKRP (92,86%), zaś najniższy wśród członków zarządu województwa kujawsko-pomorskiego i MAZ (60%) oraz osób wydających decyzje w województwie OPO (62,5%). W skali całego kraju w poszczególnych grupach najwyższa i kolejno najniższa średnia wystąpiła: radni – województwo POM (87,5%) i ZACH (67,86%); osoby wydające decyzje – województwo MAŁ (90%) i OPO (62,5%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo WARM (85%) i ZACH (72,22%).

### Badanie za rok 2009

**Średnio w Polsce 81,62% deklaruje posiadanie mienia ruchomego (wzrost o 0,77%).** W dziewięciu województwach posiadanie mienia zadeklarowali wszyscy członkowie zarządu. Poza tymi przypadkami, najwyższy w skali kraju poziom deklaracji wystąpił w grupie osób wydających decyzje w województwie PKRP (92,86%), zaś najniższy wśród osób wydających decyzje – WARM (38,56%). W skali całego kraju w poszczególnych grupach najwyższa i kolejno najniższa średnia wystąpiła: radni – województwo DŚL (88,89%) i WLKP (63,64%); osoby wydające decyzje – województwo PKRP (92,86%) i WARM (38,56%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo POD (86,05%) i LUBU (61,29%).

### PYTANIE NR 32

JAKI RODZAJ MIENIA ZADEKLAROWANO?

Jak wynika z badań, mienie ruchome można pogrupować. Przyjęto założenie, że najczęściej występuje: samochód, sprzęt rolniczy, książki, motocykl i inne. Jednak poza tymi wskazanymi występowały również inne, niejednokrotnie bardzo ciekawe.

Oto jakie różne **rodzaje mienia ruchomego** deklarowali w oświadczeniach majątkowych funkcjonariusze samorządowi szczebla wojewódzkiego w Polsce **za rok 2008**: agregaty prądotwórcze, dzieła sztuki, grafiki,

jacht żaglowy morski, kolekcja odznak i odznaczeń sportowych, kort tenisowy, księgozbiór (120 tys.), łódź kabinowo-żaglowa TESS, łódź motorowa BALT 440, łódź osobowa z silnikiem Yamaha, łódź rybacka drewniana żaglowa, łódź żaglowa sportina, maszyny dziewiarskie, meble w mieszkaniu, naczepa, nakłady na ogródku działkowym, obrazy (malarstwo polskie), przyczepa kempingowa, rzeźby, samochód kempingowy, samolot MS MORANE 880B, spis materiałów zmagazynowanych, spryskiwarki, sprzęt audiowizualny i meble stanowiące wyposażenie mieszkania, szybowiec MUCHA, urządzenia wiertnicze, wiertarki do kruszywa, wózek widłowy, zabytkowy zbiór mebli wyceniony przez rzeczoznawców, zbiór filatelistyczny i numizmatyczny.

Oto jakie różne **rodzaje mienia ruchomego** deklarowali w oświadczeniach majątkowych funkcjonariusze samorządowi szczebla wojewódzkiego w Polsce **za rok 2009**: dwie pary skrzypiec (MAZkier43), brona talerzowa, dmuchawa do zboża, głębosz „Gaspardo”, grafiki, kocioł parowy, kolekcja odznak, odznaczeń i medali sportowych kolekcja rycin przyrodniczych, kombajn, komplet wypoczynkowy KLER, kosiarka sadownicza, książki, ładowarka, łódź rybacka drewniana żaglowo-motorowa 8,4 m (POMza), motocykl BMW i jacht żaglowy Phila (WARMsk), motor Moto Guzzi Norge (WLKPza), naczepa cysterna, obraz olejny „Pejzaż górski” autorstwa Erno Erba o wartości 16 tys. zł, odbiornik GPS, opryskiwacz, prasa zwijająca, przyczepa kempingowa, rozsiewacz do wapna, roztrzaskacz obornika, rzeźby, tachimetr, urządzenia wiertnicze i do przerobu kruszywa, meble zabytkowe, ciągnik zabytkowy, znaczki.

Tabela 30

JAKI RODZAJ MIENIA ZADEKLAROWANO? (w procentach)										
1 – samochód, 2 – sprzęt rolniczy, 3 – książki, 4 – motocykl, 5 – inne										
POLSKA	RADNI 2008/2009		ZARZĄD 2008/2009		SEKRETARZE/ SKARBNIICY 2008/2009		WYDAJĄCY DECYZJE 2008/2009		KIEROWNICY JEDNOSTEK 2008/2009	
	1	89,58/90,42	1	91,38/92,75	1	95/95,45	1	98/99,54	1	98,73/95,01
	2	7,81/7,49	2	3,45/2,9	2	0/0	2	0/0	2	0/1,08
	3	0/0	3	0/0	3	0/0	3	0/0	3	0/0,43
	4	0/0,9	4	0/1,45	4	0/4,54	4	0/0	4	0/0,43
	5	2,08/1,2	5	5,17/2,9	5	0/0	5	2/0,46	5	1,27/3,04

### Badania za rok 2008

**Najpopularniejszą rzeczą ruchomą był samochód.** W skali całej Polski zadeklarowało fakt jego posiadania aż **94,53%** badanych. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie wydających decyzje (99,54%), zaś najniższy wśród radnych (90,42%). **Drugą w kolejności** najpopularniejszą ruchomością cieszył się **sprzęt rolniczy**. Co ciekawe posiadanie sprzętu rolniczego wystąpiło w trzech grupach – wśród radnych (7,49%), członków zarządu (2,9%) i kierowników jednostek (1,08%). Trzech radnych zadeklarowało posiadanie motocykla, w tym jeden to Harley Davidson (województwo dolnośląskie). Dwóch radnych zadeklarowało posiadanie książek, gdzie jeden księgozbiór wyceniono na 120 tys. zł. Liczba pozytywnych odpowiedzi w odniesieniu do tych dwóch pozycji jest tak niewielka, że nie przedstawiamy wyników ogólnopolskich w tabeli w tym zakresie. Największa ilość innych rzeczy ruchomych została zadeklarowana w grupie kierowników jednostek (5,17%).

### Badania za rok 2009

Ponownie **najpopularniejszą rzeczą ruchomą był samochód.** W skali całej Polski zadeklarowało fakt jego posiadania aż **94,63%** (wzrost o **0,1%**). Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie kierowników jednostek organizacyjnych (98,73%), zaś najniższy wśród radnych (89,58%). W skali całej Polski w poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy procent zmotoryzowania wystąpił: radni – województwo MAŁ (96,77%) i KUJ (78,57%); członkowie zarządu – w większości przypadków 100%, w województwie DŚŁ 60%; osoby wydające decyzje – w większości przypadków 100%, najniższy wskaźnik w województwie WLKP (91,67%); kierownicy jednostek organizacyjnych – w większości przypadków 100%, najniższy wskaźnik w województwie POD (93,1%).

**Drugą w kolejności** najpopularniejszą ruchomością cieszył się **sprzęt rolniczy**. Co ciekawe posiadanie sprzętu rolniczego wystąpiło tylko w trzech grupach – wśród radnych (7,81%), członków zarządu (3,45%) i kierowników jednostek organizacyjnych. Trzech radnych zadeklarowało posiadanie motocykla, w tym jeden to Harley Davidson (dolnośląskie). Dwóch radnych zadeklarowało posiadanie książek, gdzie jeden księgozbiór wyceniono na 120 tys. zł. Liczba pozytywnych odpowiedzi w odniesieniu do tych dwóch pozycji jest tak niewielka, dlatego nie przedstawiamy wyników ogólnopolskich w tabeli

w tym zakresie. Największa ilość innych rzeczy ruchomych została zadeklarowana w grupie członków zarządu (2,9%).

### **PYTANIE NR 33**

**CZY ZADEKLAROWAŁ ZOBOWIĄZANIA PIENIĘŻNE POWYŻEJ 10 TYS. PLN?**

Najczęściej występującą formą zobowiązania były: kredyt hipoteczny, pożyczka gotówkowa, kredyt konsolidacyjny, umowa leasingowa, kredyt odnawialny (rzadko, np.: 7LUBra), karta kredytowa, bardzo rzadko alimenty (dwa razy), podżyrowanie, poręczenie (oba po jednym wskazaniu), podatek spadkowy (prawdopodobnie pomyłka), odsetki od udzielonych pożyczek (trudno to wyjaśnić). W kilku przypadkach informowano, że w danym roku nie zostały zaciągnięte żadne zobowiązania. Takie podejście do zagadnienia jest niewłaściwe. Punkt X formularza odnosi się nie do zaciągniętych zobowiązań w danym roku, ale do istniejących w ogóle, a więc również tych z lat wcześniejszych. Organ przyjmujący oświadczenie powinien w takiej sytuacji zażądać korekty oświadczenia. Zdarzały się pożyczki od rodziny jak i rodzinie (syn, szwagier, syn, matka, córka). Jedna z osób wydających decyzje w województwie POM podaje nawet nazwisko pożyczkodawcy wraz z zasadami spłaty, co chyba nie jest konieczne. Wystarczy, naszym zdaniem, by była informacja – siostra, brat itd.

Tabela nr 31

CZY ZADEKLAROWAŁ ZOBOWIĄZANIA PIENIĘŻNE POWYŻEJ 10 tys. PLN? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	86,67/13,33	81,48/18,52	100/0	100/0	57,14/42,86	71,43/28,57	65,43/34,57	69,14/30,86	
KUJ	69,7/30,3	63,33/36,67	80/20	60/40	-	61,45/38,55	60,53/39,47	100/0	
LUB	60,61/39,39	48,28/51,72	80/20	60/40	44,44/55,56	52,94/47,06	35,38/64,62	31,37/68,63	
LUBU	71,43/28,57	-	80/20	75/25	-	76,19/23,81	-	38,71/61,29	
ŁÓD	44,12/55,88	44,44/55,56	100/0	100/0	47,62/52,38	50/50	46,97/53,03	0/100	
MAŁ	44,44/55,56	47,06/52,94	75/25	75/25	63,16/36,84	56,52/43,48	48,24/51,76	43,68/56,32	
MAZ	61,22/38,78	61,7/38,3	60/40	50/50	61,9/38,1	61,90/38,10	50/50	50/50	
OPO	-	51,85/48,15	33,33/66,67	50/50	62,5/37,5	25/75	48,15/51,85	55,88/44,12	
PKRRP	38,71/61,29	42,31/57,69	40/60	40/60	57,14/42,86	50/50	47,54/52,46	52,94/47,06	
POD	56,67/43,33	64/36	20/80	20/80	50/50	33,33/66,67	35,14/64,86	46,51/53,49	
POM	46,88/53,13	0/100	60/40	60/40	-	-	46,97/53,03	25/75	
ŚL	50/50	47,5/52,5	-	50/50	46,67/53,33	33,33/66,67	-	30/70	
ŚW	51,72/48,48	52/48	-	80/20	16,67/83,33	25/75	25/75	63,64/36,36	
WARMI	70/30	70,37/29,63	60/40	60/40	33,33/66,67	61,11/38,89	30/70	47,83/52,17	
WLKP	48,72/51,28	39,39/60,61	-	40/60	68,75/31,25	-	49,5/50,45	0/100	
ZACH	60,71/39,39	51,85/44,44	100/0	100/0	55/45	60/40	55,56/44,44	50/50	
<b>POLSKA</b>	<b>56,61/43,39</b>	<b>54,59/45,41</b>	<b>68,66/31,34</b>	<b>63,64/36,36</b>	<b>51,1/48,9</b>	<b>56,34/43,56</b>	<b>54,16/45,84</b>	<b>49,92/50,08</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
	<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>		
	46,66/53,33		60,32/39,68		60,32/39,68		60,32/39,68		

### Badania za rok 2008

**Średnio w Polsce 55,75%** składających oświadczenia zadeklarowało załączenie zobowiązania o wartości powyżej 10 tys. złotych. W trzech grupach 100% zadeklarowało zobowiązania, a dotyczyło to członków zarządu województwa DŚL, ŁÓD i ZACH. Najniższy wskaźnik wystąpił w grupie osób wydających decyzje w województwie ŚW (16,67%). W skali całego kraju w poszczególnych grupach, najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik zadłużenia w ujęciu procentowym wystąpił: radni – województwo DŚL (86,67%) i PKRP (38,71%); członkowie zarządu – województwo KUJ, LUB, LUBU (80%) oraz woj. POD (20%); osoby wydające decyzje – województwo WLKP (68,75%) i ŚW (16,67%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo DŚL (65,43%) i ŚW (25%).

### Badania za rok 2009

**Średnio w Polsce 55,91%** składających oświadczenia zadeklarowało załączenie zobowiązania o wartości powyżej 10 tys. złotych (**wzrost o 0,14%**). W czterech grupach 100% zadeklarowało zobowiązania, a dotyczyło to członków zarządu województwa dolnośląskiego, łódzkiego i zachodniopomorskiego oraz kierowników województwa KUJ.

Najniższy wskaźnik wystąpił w grupie członków zarządu województwa POD (20%). W skali całego kraju w poszczególnych grupach, najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik zadłużenia w ujęciu procentowym wystąpił: radni – ponownie województwo DŚL (81,48%) i WLKP (39,39%); członkowie zarządu – DŚL, ŁÓD i ZACH (po 100%) oraz województwo ŚW (80%) i POD (20%); osoby wydające decyzje – województwo LUBU (76,19%) i ŚW (16,67%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo DŚL (65,43%), OPO i ŚW (25%).

### PYTANIE NR 34

JAKA JEST WARTOŚĆ TEGO ZOBOWIĄZANIA?

Jeżeli informowano o pożyczce już spłaconej, też ją ujmowano w badaniu. Uwzględniano zadłużenie całościowe bez względu na fakt, czy kwota ta została w całości spłacona, nawet jeżeli składający oświadczenie informował o spłacie części zobowiązania. Przy zadłużeniu brano więc pod uwagę nie stan



zadłużenia na dany dzień, ale kwotę całościową kredytu głównego, gdyż dość rzadko podawano informację o stanie zadłużenia na dany dzień. Zadłużenie podawane jest w walucie polskiej, przy zastosowaniu przelicznika – frank szwajcarski i dolar – 3,00 zł, euro – 4,00 zł. Zbyt często zdarzały się przypadki informowania o zaciągniętym zobowiązaniu bez podania wartości, a jeszcze częściej – o kwocie kredytu bez podania waluty. Niewłaściwe jest podawanie kwot kredytu, używając określenia „około” czy „mniej więcej”, np. około 600 tys. W kilku przypadkach podano informacje o zadłużeniu kredytem hipotecznym na kwotę np. 1508. Nie wiadomo w takim przypadku, czy to kwota ponad półtora miliona, czy półtora tysiąca, lecz braliśmy pod uwagę drugą opcję ze względu na fakt, iż tylko przy zobowiązaniach ponad 10 tys. zł istnieje obowiązek poinformowania. Chyba że to wysokość raty miesięcznej, ale tego nie byliśmy w stanie zweryfikować. Jeden z członków zarządu województwa małopolskiego w 2008 roku poinformował o numerze umowy kredytowej. Podobna sytuacja w 2009 była nieco częstsza (LUBU<sub>sk</sub>, KUJPOM<sub>dec3</sub>, PKRP<sub>dec1</sub>). Nie jest to konieczne, lecz świadczy o wyjątkowej staranności w wypełnianiu oświadczenia.

Tabela nr 32

JAKA JEST WARTOŚĆ TEGO ZOBOWIĄZANIA? (w PLN)								
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DE- CYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
DŚL	254 857	308 781	351 449	232 407	80 055	93 533	186 488	200 599
KUJ	363 827	669 939	184 148	407 000	–	178 974	177 180	12 000
LUB	139 975	223 545	107 582	182 178	83 250	112 522	92 935	118 291
LUBU	199 549	–	265 563	281 415	–	110 369	–	65 084
ŁÓD	199 314	223 458	67 302	60 297	319 209	196 691	176 919	–
MAŁ	262 136	278 815	67 244	78 804	301 169	283 014	166 717	180 887
MAZ	259 248	305 132	225 766	204 453	264 860	264 860	165 483	166 008
OPO	–	287 450	20 825	62 128	88 476	187 225	113 011	130 851
PKRP	85 112	138 967	46 187	29 237	71 301	67 728	103 830	119 906
POD	250 009	226 409	48 500	37 580	89 772	120 000	166 964	194 127
POM	431 841	–	173 033	294 358	–	–	120 257	83 990
ŚL	1 300 785	174 753	–	109 983	53 395	38 975	–	46 333
ŚW	113 146	112 615	–	147 781	199 047	269 125	118 885	111 215
WARM	316 322	326 455	410 400	258 660	79 333	276 687	89 982	107 787
WLKP	136 762	199 231	–	167 121	337 655	–	129 192	374 177

ZACH	389 415	790 585	176 866	237 654	240 992	197 072	120 654	–
<b>POLSKA</b>	<b>328 219</b>	<b>315 099</b>	<b>186 014</b>	<b>189 026</b>	<b>201 985</b>	<b>169 169</b>	<b>149 380</b>	<b>157 229</b>
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>								
<b>2008</b>					<b>2009</b>			
195 924					149 485			

### **Badania za rok 2008**

**Średnia kwota zadłużenia w całej Polsce** wyniosła **212 304 złotych**. Najwyższa średnia kwota zadłużenia wystąpiła w grupie radnych województwa ŚL (1 300 785), najniższa w grupie członków zarządu województwa OPO (20 825). W skali całej Polski w poszczególnych grupach najwyższe i kolejno najniższe średnie zadłużenie kształtuje się następująco: radni – województwo ŚL (1 300 785), POM (431 841) oraz PKRP (85 112); członkowie zarządu – województwo WARM (410 400) i OPO (20 825); sekretarze i skarbnicy – województwo LUB (447 762) i DŚL (14 768); osoby wydające decyzje – województwo WLKP (337 265) i ŚL (53 395); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo DŚL (186 448) i WARM (89 982).

### **Badania za rok 2009**

**Średnia kwota zadłużenia w całej Polsce** wyniosła **196 001 złotych (spadek o 7,67%)**.

Najwyższa średnia kwota zadłużenia wystąpiła w grupie radnych w województwie KIJ (669 939), najniższa w grupie kierowników jednostek organizacyjnych w województwie KIJ (12 000). W skali całej Polski w poszczególnych grupach najwyższe i kolejno najniższe średnie zadłużenie kształtuje się następująco: radni – województwo KIJ (669 939) i ŚW (112 615); członkowie zarządu – województwo KIJ (407 000) i PKRP (29 237); osoby wydające decyzje – województwo MAŁ (283 014) i ponownie śląskie (38 975); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo WLKP (374 177) i KIJ (12 000).

### **PYTANIE NR 35**

CZY POINFORMOWAŁ O WARUNKACH ZOBOWIĄZANIA?

Niejasna jest kwestia, co ustawodawca miał na myśli, mówiąc o warunkach udzielenia kredytu/pożyczki. Jeżeli podawana była wysokość oprocentowania,

traktowaliśmy to jako wystarczającą informację, by stwierdzić, że podane zostały warunki udzielenia kredytu czy pożyczki. Zdajemy sobie sprawę i zakładamy wyższy standard, aniżeli wynika to z literalnej wykładni przepisów. Jeżeli podano informacje o kwocie, cel pożyczki/kredytu, na ile lat, przyjęto, że nie podano zasad udzielenia kredytu. Jeżeli w treści oświadczenia widniała informacja, że udzielono kredytu/pożyczki na zasadach ogólnych, uznano to za niewystarczające. Podanie samego okresu spłaty również traktowano jako informację niewystarczającą. Najważniejsze naszym zdaniem jest ustalenie zasad oprocentowania. Dla potrzeb zapewnienia jawności majątkowej cel kredytu jest rzeczą wtórną.

Przedstawiamy zauważone wątpliwe sytuacje odnoszące się do omawianego punktu, jakie zauważyliśmy **w badaniu za rok 2009**:

- nadal składający oświadczenia informują, z kim wspólnie brali kredyt, choć taki obowiązek nie wynika wcale z formularza, np. z synem;
- po co informuje się o adresie domu, na jaki został wzięty kredyt? (ŚWK-kier);
- ŚWza informuje, że kredyt zaciągnięty w Getin Bank ma zerową stawkę oprocentowania;
- WLKPza poinformował, że jest w trakcie spłacania kredytu – nie jest to właściwe, bo w żaden sposób nie wyjaśnia zasad;
- PKARPkier53 podał tylko, że ma zaciągnięty kredyt, ale gdzie i ile już nie;
- KUJPOMdec49 podał adres mieszkania w Warszawie, które kupił z pieniędzy otrzymanych z kredytu (adres jest widoczny); podobna sytuacja miała miejsce w Płocku;
- ZACHPOMdec14 poinformował, że razem z innym małżeństwem (tutaj nazwisko) zaciągnął kredyt (czy aż tak daleko sięga jawność?); naszym zdaniem taka sytuacja nie jest właściwa.

Tabela nr 33

CZY POINFORMOWAŁ O WARUNKACH ZOBOWIĄZANIA? (w procentach)									
	RADNI		ZARZĄD		WYDAJĄCY DECYZJE		KIEROWNICY JEDNOSTEK		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	0/100	0/100	16,67/83,33	0/100	12,5/87,5	16,67/83,33	3,77/96,23	7,14/92,86	
KUJ	4,35/95,65	5,26/94,74	0/100	33,33/66,67	–	29,41/70,59	24,44/75,56	0/100	
LUB	15/85	7,14/92,86	0/100	0/100	0/100	20/80	0/100	0/100	
LUBU	10/90	–	25/75	0/100	–	6,25/93,75	–	9,09/90,91	
ŁÓD	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	8,33/91,67	6,45/93,55	–	
MAŁ	13,33/86,67	12,5/87,5	0/100	33,33/66,67	0/100	7,14/92,86	4,88/95,12	5,41/94,59	
MAZ	10,71/89,29	6,67/93,33	33,33/66,67	33,33/66,67	18,18/81,82	18,18/81,82	2,17/97,83	2,44/97,56	
OPO	–	15,38/84,62	0/100	0/100	0/100	0/100	7,69/92,31	5,26/94,74	
PKRP	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	10/90	11,11/88,89	
POD	11,76/88,24	18,75/81,25	0/100	0/100	0/100	33,33/66,67	0/100	15/85	
POM	0/100	–	0/100	33,33/66,67	–	–	3,33/96,67	0/100	
ŚL	0/100	5,26/94,74	–	0/100	0/100	0/100	–	0/100	
ŚW	0/100	0/100	–	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100	
WARM	23,81/76,19	15,79/84,21	0/100	0/100	0/100	20/80	33,33/66,67	26,09/73,91	
WLKP	11,11/88,89	15,38/84,62	–	0/100	10/90	–	10/90	0/100	
ZACH	0/100	0/100	0/100	0/100	9,09/90,91	0/100	1,85/98,15	–	
<b>POLSKA</b>	<b>7,49/92,51</b>	<b>7,3/92,7</b>	<b>6,67/93,33</b>	<b>8,33/91,67</b>	<b>5,26/94,74</b>	<b>15,03/84,97</b>	<b>10,28/89,72</b>	<b>7,48/92,52</b>	
<b>Sekretarze i skarbnicy</b>									
	<b>2008</b>				<b>2009</b>				
	10/90				7,14/92,86				

### Badania za rok 2008

Ze względu na przyjęte dość rygorystyczne założenie odnośnie wzorcowej zawartości informacji na temat zasad zobowiązania, **procent pozytywnych odpowiedzi w całej Polsce był niewielki i wyniósł średnio 7,94%**. Najwyższa średnia wystąpiła w grupie kierowników jednostek organizacyjnych (10,28%), zaś najniższa pośród osób wydających decyzje administracyjne (5,26%). Najwyższy procent informujących o zasadach udzielenia zobowiązania wystąpił wśród członków zarządu województwa MAZ i kierowników jednostek organizacyjnych województwa WARM (33,33%), zaś najniższy w grupie kierowników jednostek organizacyjnych województwa ZACH (1,85%). Aż w 29 grupach w całej Polsce nikt nie poinformował o zasadach zaciągniętego zobowiązania. W skali całej Polski w poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik wystąpił: radni – województwo WARM (23,81%) i KUJ (4,35%); członkowie zarządu – województwo MAZ (33,33%) i DŚL (16,67%); osoby wydające decyzje – województwo MAZ (18,18%) i ZACH (9,09%); kierownicy jednostek organizacyjnych – województwo WARM (33,33%) i ZACH (1,85%).

### Badania za rok 2009

Pomimo przyjętego dość rygorystycznego założenia odnośnie wzorcowej zawartości informacji na temat zasad zobowiązania, **procent pozytywnych odpowiedzi w całej Polsce wyniósł średnio 9,05%, co oznacza wzrost o 1,11%**. Najwyższa średnia wystąpiła w grupie wydających decyzje (15,03%), zaś najniższa pośród sekretarzy i skarbników (7,14%). Najwyższy procent informujących o zasadach udzielenia zobowiązania ponownie wyniósł 33,33% i wystąpił wśród członków zarządu województw: KUJ, MAŁ, MAZ, POM oraz wydających decyzje w województwie POD. Najniższy w grupie kierowników jednostek organizacyjnych województwa MAZ (2,44%). Aż w 28 grupach w całej Polsce nikt nie poinformował o zasadach zaciągniętego zobowiązania. W skali całej Polski w poszczególnych grupach najwyższy i kolejno najniższy wskaźnik wystąpił: radni – województwo POD (18,75%) oraz KUJ i ŚL (5,26%); członkowie zarządu – województwo MAZ (33,33%) i DŚL (16,67%); osoby wydające decyzje – województwo KUJ, MAŁ, MAZ i POM (33,33%), we wszystkich pozostałych 0%; kierownicy jednostek organizacyjnych – ponownie województwo WARM (26,09%) i MAZ (2,44%).

### **PYTANIE NR 36**

**CZY POINFORMOWAŁ O INSTYTUCJI UDZIELAJĄCEJ KREDYTU/POŻYCZKI?**

Punkt X formularza brzmi dość ogólnie i pozostawia wiele obszarów interpretacyjnych. Należy w nim podać informacje o „zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki, oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości”. W zakresie tego pytania niezwykle rzadko zdarzało się, by osoba deklarująca posiadanie zobowiązania nie poinformowała jednocześnie o instytucji udzielającej kredytu czy pożyczki. Za wystarczające uznawaliśmy podanie nazwy banku, choć dobrze byłoby, gdyby podawano również miasto i oddział, co wcale nie było rzadkie w odniesieniu do miasta. Na przykład w badaniu za rok 2009 taką informację podał członek zarządu województwa LUBU, co należy uznać za zachowanie wzorcowe.

Tabela nr 34

CZY POINFORMOWAŁ O INSTYTUCJI UDZIAŁAJĄCEJ KREDYTU/POŻYCZKI? (w procentach)											
	RADNI			ZARZĄD			WYDAJĄCY DECYZJE			KIEROWNICY JEDNOSTEK	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
DŚL	100/0	95,83/4,17	83,33/16,67	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	96,23/3,77	92,86/7,14	
KUJ	82,61/17,39	84,21/15,79	100/0	100/0	–	88,24/11,76	100/0	100/0	100/0	100/0	
LUB	100/0	92,86/7,14	100/0	100/0	100/0	90/10	79,17/20,83	94,12/5,88	94,12/5,88	100/0	
LUBU	100/0	–	100/0	100/0	–	87,50/12,50	–	–	–	100/0	
ŁÓD	85,71	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	0	
MAŁ	100/0	81,25	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	95,12/4,88	94,59/5,41	100/0	
MAZ	96,43	90/10	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
OPO	–	100/0	100/0	66,67/33,33	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
PKRP	80/20	90,91/9,09	100/0	50/50	100/0	100/0	100/0	96,55/3,45	91,67/8,33	91,67/8,33	
POD	94,12/5,88	100/0	100/0	0/100	100/0	100/0	100/0	91,67/8,33	100/0	100/0	
POM	87,50/12,50	0/100	100/0	100/0	–	–	96,67/3,33	–	100/0	100/0	
ŚL	71,43/28,57	68,42/31,58	–	100/0	100/0	100/0	–	–	–	100/0	
ŚW	93,33/6,67	76,91/23,08	–	100/0	50/50	75/25	100/0	90,48/9,52	100/0	90,48/9,52	
WARMI	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	83,33/16,67	91,30/8,70	–	–	
WLKP	100/0	100/0	–	100/0	100/0	–	98,11/1,89	–	–	–	
ZACH	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	90/10	100/0	100/0	100/0	
<b>POLSKA</b>	<b>92,99/7,01</b>	<b>90,60/9,40</b>	<b>97,78/2,22</b>	<b>93,75/6,25</b>	<b>98,98/1,02</b>	<b>93,64/6,36</b>	<b>95,33/4,67</b>	<b>95,24/4,76</b>			
Sekretarze i skarbnicy											
2008 i 2009 – 100/0											

### **Badanie za rok 2008**

**Średnia dla całej Polski wyniosła 97,01.** Tylko grupa sekretarzy i skarbników w stu procentach poinformowała o instytucji udzielającej kredytu/pożyczki. Najniższy wskaźnik wystąpił w grupie radnych (92,99%). W skali całej Polski aż w 36 grupach 100% deklarujących podało informacje na temat instytucji udzielającej kredytu/pożyczki. Najniższy ze wszystkich wskaźników wystąpił w grupie osób wydających decyzje w województwie ŚW (50%). Wynika to jednak z faktu, iż w grupie tej tylko dwie osoby poinformowały w ogóle o zaciągnięciu zobowiązania, a jedna z nich podała jedynie – „25 000 zobowiązanie za roboty budowlane”. Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy wobec treści formularza zostało to oświadczenie należycie wypełnione.

Wydaje się, że formularz powinien wyodrębnić jako oddzielny punkt kredyt i pożyczki, i wyraźnie wymagać podania zasad oprocentowania, wysokość rat itd. Obecny stan w tym zakresie jest daleki od ideału.

### **Badanie za rok 2009**

**Średnia dla całej Polski wyniosła 94,64 (spadek o 2,36%).** Ponownie tylko grupa sekretarzy i skarbników w stu procentach poinformowała o instytucji udzielającej kredytu/pożyczki. Po raz kolejny najniższy wskaźnik wystąpił w grupie radnych (90,6%).

W skali całej Polski aż w 38 grupach 100% deklarujących podało informacje na temat instytucji udzielającej kredytu/pożyczki. Najniższy ze wszystkich wskaźników wystąpił w grupie członków zarządu w województwa OPO (66,67%).





**Podsumowanie badań  
za lata 2008 i 2009**



**W** badaniu za rok 2009 utrzymała się ta sama pozytywna tendencja, mianowicie 100% oświadczeń zostało zeskanowanych. Tym samym nie nastąpiła zmiana w tym zakresie w porównaniu do badania za rok 2008, co należy ocenić bardzo pozytywnie, gdyż ułatwia dostęp do informacji publicznej, jakimi są oświadczenia majątkowe.

Gdy chodzi o termin składania oświadczeń, w skali całej Polski trudno wskazać na jakąś całościową pozytywną tendencję. Z jednej strony, jeśli w danej grupie spadł procent składających najpóźniej, jednocześnie w drugiej grupie ten wskaźnik wzrósł. Nie odnosząc wyników do żadnych z grup podmiotów zobowiązanych, lecz traktując te wyniki zbiorczo, sytuacja wygląda następująco:

Rok	I okres	II okres	III okres	IV okres
2008	13,92%	11,77%	62,88%	16,9%
2009	9,19%	14,78%	63,59%	12,09%

Zauważalna jest tendencja spadkowa gdy chodzi o osoby składające oświadczenia w ostatnich dniach terminu (o 28,46%), jednocześnie wyraźnie spadł procent składających najwcześniej, czyli miesiąc przed upływem terminu (o 33,97%). Można powiedzieć, że większa część osób składa oświadczenia w terminie średnim, neutralnym, czyli nie w ostatnich dniach. Taki trend należy ocenić pozytywnie.

### **Deklarowane środki pieniężne w walucie polskiej**

W zakresie realizacji obowiązku zadeklarowania posiadanej waluty polskiej, odnośnie samego faktu zadeklarowania, kwoty deklarowanej oraz czy podana kwota była podana jako zaokrąglona bądź dokładna, sytuacja we wszystkich grupach całościowo w obu okresach badania wyglądała następująco:

Rok	Fakt deklaracji	Kwota średnia	Procent kwoty dokładnej
2008	80,44%	61 138	26,03%
2009	76,33%	74 630	30,33%

Nastąpił niewielki spadek procentowy osób deklarujących fakt posiadania waluty polskiej. Jednocześnie nastąpił wyraźny wzrost średniej deklarowanej kwoty o 22,06%. Jednocześnie o ponad 4% wzrosła liczba osób, które, deklarując posiadanie kwoty polskiej waluty, deklarowało kwotę dokładną.

### **Deklaracja posiadania papierów wartościowych**

W obu okresach badania procent osób deklarujących ten fakt był niewielki, w niektórych grupach wręcz znikomy. Za rok 2008 tylko 19,92% deklaroowało posiadanie papierów wartościowych, zaś w badaniu za rok 2009 procent ten nieco spadł do poziomu 18,69%. W dalszym ciągu zauważalne były sytuacje, w których pojęcie papierów wartościowych było rozumiane w sposób niejednorodny, co wyraźnie wskazuje, że podana definicja przez ustawodawcę wymaga doprecyzowania. Można stwierdzić, że w dalszym ciągu procent osób posiadających papiery wartościowe utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi około 20% wszystkich składających oświadczenia. Co bardzo ciekawe, średnia wartość deklarowanych posiadanych papierów wartościowych była prawie identyczna w obu badanych latach, gdyż zauważony wzrost wyniósł 0,0130%. W 2008 roku średnia wyniosła 76 374 zł, a w 2009 – 76 384 zł.

### **Posiadanie waluty obcej**

W deklaracjach o posiadaniu waluty obcej zmian wielkich nie zauważono. Nastąpił spadek o 1,63% w stosunku do roku 2008. Minimalnie wzrosła średnia wartość waluty obcej deklarowanej, zaś znacznie wzrósł procent osób, które deklarując posiadanie, zapewniły posiadanie kwoty dokładnej, co naszym zdaniem jest bardziej wiarygodne aniżeli podawanie kwot „około”. Zjawisko wzrostu aż o 18,84% w tym zakresie należy zaliczyć do zmian pozytywnych w procesie składania oświadczeń majątkowych.

<b>Rok</b>	<b>Fakt deklaracji</b>	<b>Kwota średnia</b>	<b>Procent kwoty dokładnej</b>
<b>2008</b>	20,67%	5661	51,38%
<b>2009</b>	19,03%	5680	70,22%

### Czy zadeklarowano posiadanie domu/mieszkania?

Rok	Posiadanie domu	Średnia wartość domu	Posiadanie mieszkania	Średnia wartość mieszkania
2008	64,2%	397 678	59,68%	242 254
2009	57,78%	421 888	58,52%	257 260

W obu przypadkach nastąpił spadek procentowy osób deklarujących posiadanie domu lub mieszkania. Spadek ten był znaczny, jeśli chodzi o posiadanie domu, gdyż wyniósł aż 6,41% w porównaniu ze spadkiem posiadania mieszkania jedynie o 1,14%. Kolejna zauważalna tendencja to wzrost wartości deklarowanych posiadanych nieruchomości, z podobną zależnością i prawie identycznym procentem wzrostu wartości. Wartość domu wrosła o 6,08%, zaś mieszkań o 6,19%. W trakcie badania za rok 2009 zauważalne było częściej zjawisko kupowania kilku mieszkań na kredyt w celu zarobkowego wynajmu. W 2008 były to sytuacje sporadyczne, w 2009 już nie takie rzadkie.

### Posiadanie gospodarstwa rolnego

Rok	Posiadanie	Średnia wartość	Osiągnięcie dochodu	Średnia wartość dochodu	Przychód/dochód
2008	19,42%	344 408	36,45%	92 941	55,22%
2009	21,22%	305 185	35,72 %	72 995	72,84%

W skali całej Polski nastąpił niewielki wzrost procentowy osób deklarujących posiadanie gospodarstwa rolnego (o 1,8%), zaś jednocześnie jego wartość średnia spadła o 11,38%. Prawie taki sam procent deklaroowało dochodowość z gospodarstwa, jednak już średnia wartość dochodu różniła się znacznie, gdyż nastąpił wyraźny spadek o ponad 21%. Zauważalne jest pozytywne zjawisko, gdyż wzrósł wskaźnik osób o ponad jeden procent spośród deklarujących osiągnięcie dochodu z wyraźnym rozróżnieniem na dochód i przychód (wzrost

o 17%). Można by rzec, że w tym zakresie poprawa jest wyraźnie widoczna, co może wynikać również z pewnego uporządkowania spraw w tym zakresie wobec wymogów, jakie stawia UE przy otrzymywaniu dopłat rolniczych.

### **Członkostwo we władzach spółki handlowej**

<b>Rok</b>	<b>Zarząd</b>	<b>Komisja rewizyjna</b>	<b>Rada nadzorcza</b>
<b>2008</b>	3,19%	0	18,10%
<b>2009</b>	5,89%	0	16,11%

Procent osób deklarujących członkostwo w zarządzie wzrósł o 2,8 %, jednak odnosząc to do dokładnych danych za rok 2008, wzrost jest bardzo znaczny, bo aż o 84,63%. Odwrotna tendencja – choć nie w tak dużej skali – wystąpiła w deklaracjach o członkostwie w radzie nadzorczej, gdzie zauważalny jest spadek o 1,99%, co znowu stanowi spadek o 10,99%. Po raz kolejny nikt ze składających oświadczenia majątkowe nie zadeklarował członkostwa w komisji rewizyjnej spółki handlowej.

Niektóre z rad nadzorczych są niewątpliwie niezwykle atrakcyjne pod kątem finansowym, jeśli pobierane wynagrodzenie kilkukrotnie przewyższa średnią krajową. Stąd też nie dziwi fakt, iż nikt nie deklarował członkostwa w komisji rewizyjnej, która to funkcja ze swej istoty nie wiąże się z tak wysokimi dochodami jak członkostwo w radzie nadzorczej.

W zdecydowanej większości wypadków, a pamiętajmy, że badanie dotyczyło szczybla wojewódzkiego, członkostwo w radzie nadzorczej jest swego rodzaju polityczną synekurą. Członkostwo w radach nadzorczych, nie od dziś to wiadomo, jest formą politycznej wdzięczności za różnego rodzaju ustępstwa, wsparcie koalicyjne itd. Gdyby przeprowadzić badania odnośnie tych samych funkcji pod kątem personalnym i pełnionych funkcji w samorządzie, w wielu przypadkach dałoby się wyprowadzić tego typu zależność. Niezwykle rzadko zdarzały się przypadki, by ta sama osoba pełniła funkcje w radzie nadzorczej w więcej niż jednej spółce.

## Osiąganie innych dochodów

Rok	Procent deklarujących inne dochody	Średnia wysokość
2008	98,6%	155 662
2009	99,22%	117 704

Zauważalna jest tendencja zwyżkowa, gdy chodzi o procent deklarujących osiąganie innych dochodów poza pełnieniem funkcji, która obliuguje do złożenia oświadczenia majątkowego. Trzeba uczciwie powiedzieć, że w tym zakresie w praktyce panuje największy bałagan. Logika nakazywałaby, że to radni są grupą, w której największy procent osiąga dodatkowe inne dochody. W żadnym roku badania to się nie potwierdziło, mimo niewielkich różnic między poszczególnymi grupami. Punkt VIII oświadczenia, który zobowiązuje do tego, powoduje dużo zamieszania i powinien być zmodyfikowany. Niejednokrotnie te same dane są wpisywane np. i w punkcie dotyczącym dochodów z rolnictwa, i w punkcie VIII – osiąganie dochodów z rady nadzorczej. Zbyt dużo jest w formularzu oświadczenia różnorodnych możliwych źródeł dochodów i osoby składające deklaracje najzwyczajniej się gubią. Zwracamy uwagę we wnioskach *de lege ferenda*, że cały system składania oświadczeń powinien zostać uproszczony. Dotyczy to w szczególności tego punktu.

Zauważalny jest bardzo wyraźnie spadek średniej wartości deklarowanych innych dochodów w 2009 roku, bo aż o 24,38% w stosunku do roku 2008. Wydaje się, że nie bez przyczyny pozostaje tu globalna sytuacja ekonomiczna i kryzys gospodarczy, jaki pojawił się na świecie w 2009 roku.

## Posiadane mienie ruchome i zobowiązania o wartości powyżej 10 tys. PLN

Rok	Mienie	Zobowiązania	Wartość zobowiązania	Informuje o zasadach zobowiązania
2008	80,85%	55,75%	212 304	7,94%
2009	81,62%	55,91%	196 001	9,05%

Punkt formularza dotyczący posiadanego mienia ruchomego jest kolejnym, który budzi poważne wątpliwości. Tym samym rodzi znaczną dowolność w interpretacji zakresu obowiązku tak określonego. Procent osób deklarujących posiadanie mienia ruchomego o wartości powyżej 10 tys. złotych nadal pozostaje na poziomie podobnym i wynosi ponad 80%. Nastąpił jednak zauważalny spadek wartości mienia, aż o 7,67%.

Ponawiamy apel, by przy zmianach ustawowych w tym zakresie, punkt ten ograniczyć jedynie do marki auta i rocznika produkcji. Kolejne wskazywanie na jego wartość jest niewykonalne, bo wartość auta jest zmienna. Każdy sobie oceni, przeglądając oświadczenie i wyciągnię wnioski.

Gdy chodzi o zobowiązania, jakie posiada osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego, również wobec obowiązującego formularza występują liczne wątpliwości. Wobec braku określenia, co ustawodawca miała na myśli, mówiąc o zasadach jego zaciągnięcia, przyjęliśmy dość rygorystyczny założenie odnośnie wzorcowej zawartości informacji na temat zasad zaciągniętego zobowiązania. Mimo tego, nastąpił znaczny wzrost procentowy osób, które bardzo dokładnie określały zasady. Wzrost nastąpił o 13,97% , co należy uznać za sukces samych zobowiązanych do składania oświadczeń. Nadal procent ten nie jest wielki, gdyż zaledwie zbliża się do 10, jednak wobec braku jakiegokolwiek uszczegółowienia co do rozumienia pojęcia, wynik uważamy za zadowalający.

Reasumując, wyniki dwuletnich badań wskazują na rzeczywistą poprawę rzetelności składanych oświadczeń, ich terminowości, sposobu wypełniania samego formularza. O wiele mniej było oświadczeń majątkowych nieczytelnych w roku 2009 niż w 2008). Wynika to również z faktu, że zdecydowana większość z nich jest już wypełniana nie pismem odręcznym, lecz bezpośrednio w komputerze.

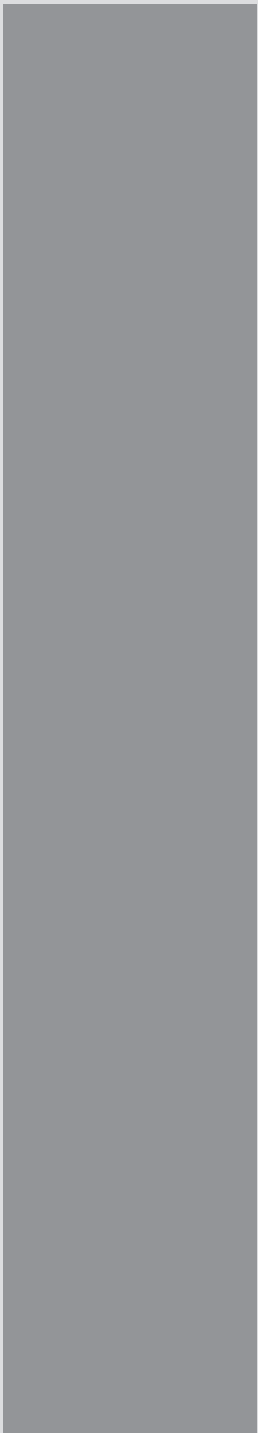
Zauważalne, choć wciąż w zbyt małym zakresie, jest zjawisko, gdzie podmiot przyjmujący oświadczenie odzwierciedla na złożonym oświadczeniu fakt zapoznania się z jego treścią.

Wskazać należy też, iż nie zawsze występujące błędy czy pojawiające się w oświadczeniach majątkowych rozbieżności leżą po stronie samych składających deklaracje. W zdecydowanej większości z nich występujące błędy pojawiają się, ponieważ ustawodawca w danym zakresie pozostawił zbyt dużą dowolność lub też nie dookreślił pewnych nazw czy zakresów znaczeniowych.



Pomimo zadowolenia z faktu, że we wszystkich punktach badania pozostaje *status quo* lub też zauważalne są zmiany w dobrym kierunku, nadal uważamy, że formularz oświadczenia majątkowego powinien zostać całkowicie przeformułowany w celu jego absolutnego uproszczenia. Sama filozofia jawności majątkowej powinna zostać przeformułowana tak, by nie niosła ze sobą ładunku „bigbrotherowskiego podglądactwa”.





**Wnioski**



## **Rekomendacje dotyczące obowiązku składania i publikacji oświadczeń majątkowych**

Dwuletnia analiza składanych oświadczeń majątkowych na szczeblu województwa samorządowego pozwala na sformułowanie pewnych zaleceń odnośnie zmian, jakie naszym zdaniem powinny zostać wzięte po uwagę przez ustawodawcę przy ewentualnej zmianie przepisów dotyczących składania i analizy oświadczeń majątkowych. Wszelkie poniższe uwagi odnosimy do obowiązującego obecnie nowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 9 kwietnia 2009 roku 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<sup>1</sup>.

Na wstępie pragniemy wyraźnie podkreślić, że w żaden sposób nie jest naszym celem negowanie samego zjawiska, jakim jest jawność majątkowa osób pełniących funkcje publiczne. Jawność majątkowa funkcjonariuszy publicznych w większości krajów demokratycznych jest standardem. W pełni zgadzamy się z potrzebą jawności i transparentności również w tym zakresie. Nie należy jednak zapominać, że wkroczenie w sferę prywatności, nawet jeśli sankcjonowane ustawowo, powinno odbywać się w świetle respektowania zasady proporcjonalności, o jakiej mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstruowane normy prawne dotyczące ujawniania informacji osób pełniących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym powinny być sensowne i logiczne. Zasada jawności, choć niezwykle potrzebna i ważna, nie może przybierać „dzikiego” charakteru. Nakładanie nowych obowiązków musi jednocześnie dawać realną możliwość wywiązania się z obowiązku do informowania, czego niestety w kilku miejscach obowiązującego formularza oświadczenia brak. Przepisy powinny być precyzyjne, nie mogą zostawiać zbyt dużego pola do swobodnej interpretacji. Co więcej, powinny respekto-

<sup>1</sup> DzU nr 60, poz. 490.

wać fundamentalną zasadę równości wobec prawa. Tylko tak skonstruowany obowiązek składania oświadczeń majątkowych może być traktowany jako poważny instrument zapobiegania patologiom, nie tylko zresztą w samorządzie terytorialnym.

Jawność majątkowa osób sprawujących funkcje publiczne jest warunkiem koniecznym, by realizacja w Polsce europejskich standardów jawności życia publicznego umożliwiła nie tylko kontrole przez organy publiczne, ale też zapewniała możliwość kontroli społecznej. Jest też związana z konstytucyjną zasadą obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne wyrażonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Oświadczenia majątkowe stanowią jednak jedynie jeden z instrumentów służących zapobieganiu praktykom korupcyjnym. Same w sobie, o ile nie towarzyszą im inne instrumenty (a przede wszystkim sprawne zarządzanie nimi i ich wdrażanie zabezpieczone egzekwowaniem), nie stanowią o skuteczności systemu zapobiegania patologiom w państwie.

Poniżej przedstawiamy kwestie, które naszym zdaniem powinny zostać na nowo przemyślane przy konstruowaniu nowych przepisów w tym zakresie. Mamy nadzieję, że może część z opracowanych propozycji zostanie przez ustawodawcę uwzględniona.

## **Wnioski de lege ferenda**

### **1. Początek formularza**

Jak jest cel podawania miejsca i daty urodzenia osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia? Naszym zdaniem jest to informacja zbędna, która nie ma nic wspólnego z celem, jaki przyświeca jawności życia publicznego.

### **2. Punkt I wzoru – zasoby pieniężne**

#### Średnia wysokość posiadanych PLN

Wyrażamy opinię, że ten punkt oświadczenia trudno uznać za spełniający jakiegokolwiek zadanie o charakterze antykorupcyjnym, czy też zapewniający jakiegokolwiek rzetelne informacje o stanie majątkowym składającego oświadczenie. Naszym zdaniem pozostawianie w oświadczeniach majątkowych tej rubryki niczemu tak naprawdę nie służy. Rodzi niezdrowe emocje, zaspokaja typowe „bigbrotherowskie podglądactwo”. Wobec braku instrumentów

pozwalających zweryfikować podawane informacje na ten temat, nie broni się taka regulacja z punktu widzenia zasad należytej legislacji. Nie wydaje się słusznym pozostawienie tej rubryki w przyszłym nowym formularzu oświadczeń majątkowych, jakie planuje się znormalizować dla wszystkich grup zobowiązanych do składania takich oświadczeń. Stąd też w ramach istniejącej aktualnie praktyki pojawiały się oświadczenia, w których deklarowano – „nic poza bieżącymi wpływami nie posiadam”.

Naszym zdaniem tak naprawdę punkt ten tylko i wyłącznie daje możliwość zweryfikowania prawdziwości deklaracji przez urząd kontroli skarbowej, który może dokonać porównania złożonego oświadczenia z deklaracją PIT. Jednak, jak wiadomo, zeznanie podatkowe typu PIT nie jest ogólnie dostępne, a jedynie część A oświadczenia majątkowego. Stąd też powinno się zobowiązać osoby składające oświadczenie majątkowe do ujawnienia treści swojej deklaracji podatkowej. Również w tym zakresie wydaje się, że wystarczającym minimum jest podanie wysokości osiągniętych dochodów. Nie ma potrzeby ujawniania całości treści PIT-u, gdyż najważniejsza informacja to wysokość osiągniętych przez daną osobę dochodów.

### Środki pieniężne posiadane w walucie obcej

Jeżeli poprzestalibyśmy na podawaniu informacji z PIT-u o osiągniętych dochodach, kolejne komunikowanie o posiadaniu waluty obcej staje się bezcelowe. Wszak podstawowym celem składanych oświadczeń majątkowych jest umożliwienie każdemu zainteresowanemu poznanie wysokości osiągniętych wpływów i porównanie ich na przykład ze statusem posiadania w roku poprzednim, szczególnie z dobrami, które w tym okresie zostały nabyte. W razie poważniejszych wątpliwości – od dawna istnieją prawne możliwości opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych lub nieznanających pokrycia w źródłach ujawnionych. Na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przez przychody nieujawnione należy rozumieć przychody z takich źródeł, których podatnik nie może lub nie chce wskazać organowi podatkowemu. W świetle wyroku SN z 18 kwietnia 2002 roku, z przychodem ujawnionym mamy do czynienia tylko i wyłącznie do sytuacji, gdy „został ujawniony przychód (podlegający podatkowi), natomiast nie zostało ujawnione źródło tego przychodu”. W takiej sytuacji można się zastanowić, czy nadal istnieje potrzeba, by ujawniać informacje o posiadanej walucie obcej. Poza

tym w obu przypadkach, zarówno przy walucie obcej jak i polskiej, fakty te są całkowicie niesprawdzalne przez osobę, która zapoznaje się z oświadczeniem majątkowym za pośrednictwem BIP-u. Co innego służby skarbowe, ale nie o ich uprawnieniach w tym zakresie mówimy.

### Posiadane papiery wartościowe

Problem z tym punktem polega na braku zdefiniowania, co ustawodawca miał na myśli, wskazując na papiery wartościowe. W praktyce zdarzały się przypadki, że informowano o polisie OC na samochód lub AC. Wydaje się, że w tym zakresie powinno nastąpić doprecyzowanie pojęcia, by uniknąć częstych nieporozumień.

### **3. Punkt II wzoru – nieruchomości**

Ustawodawca nie wskazał źródła wyceny nieruchomości i w tym zakresie obowiązujący formularz wprowadza swoistą pustkę interpretacyjną. Niektóre osoby wskazywały na wartość domu według wartości w polisie ubezpieczenia na wypadek pożaru lub dosłownie według „wyceny dokonanej przez PZU”. To jednak może rodzić wątpliwości co do rzeczywistej wartości, jeżeli np. dom o pow. 180m<sup>2</sup> jest ubezpieczony na kwotę 180 tys. PLN. W sposób oczywisty wycena jest bardzo zaniżona. Zdarzały się przypadki, gdy podawano datę wybudowania domu, co nie jest konieczne. W wielu analizowanych oświadczeniach wycena domów jest skrajnie zaniżona. Nie może przecież dom o pow. 120m<sup>2</sup> być wyceniony na kwotę 12 tys. PLN. Naszym zdaniem zobowiązanie do podawania wartości nieruchomości, bez wskazania źródła tej wyceny, jest niewłaściwe. Idąc dalej, uważamy, że wskazywanie wartości nieruchomości jest całkowicie bezcelowe. To, co istotne dla oświadczenia, to sam fakt posiadania nieruchomości, a nie jej wartość. W zupełności wystarczające byłoby więc, gdyby ten punkt brzmiał: posiadane nieruchomości gruntowe, lokalowe i budynkowe wraz z powierzchnią i miejscem ich położenia (nazwa gminy). Cel, jaki przyświeca realizacji zasady jawności majątkowej, to nie wartość nieruchomości, nie wartość domu, lecz sam fakt ich posiadania. Istotne jest bowiem, by osoba zobligowana do tego zadeklarowała, że posiada takie, a nie inne nieruchomości. A kwestia wyceny czy ich aktualnej wartości jest zmienna i często trudna do jednoznacznego oszacowania.

Poza tym wydaje się, że istotne jest podawanie jedynie tych nieruchomości,



które osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia posiada na własność lub współwłasność, ewentualnie użytkuje na zasadzie użytkowania wieczystego. Jaki bowiem ma sens informowanie, że ktoś wynajmuje mieszkanie od siostry (autentyczne przypadki)? Stąd też zbędne byłoby podawanie informacji, że dzierżawi się od sąsiada 4ha łąki, co dziś się zdarza. Przecież z punktu widzenia celowości, jaka przyświeca składanym oświadczeniom majątkowym, taka informacja nie ma żadnego waloru poznawczego. Czy takie wiadomości mogłyby nawet hipotetycznie zapobiec jakimkolwiek patologiom?

Przy tak sformułowanym obowiązku wypełnione oświadczenie majątkowe ograniczałoby się na przykład do podania: dom mieszkalny w gminie X, pow. 235m<sup>2</sup>, własność; mieszkanie własnościowe spółdzielcze o pow. 120m<sup>2</sup> na terenie gminy X, grunty rolne o pow. 23ha w gminie X, budynek wolnostojący usługowy na terenie gminy X o pow. 236m<sup>2</sup>.

#### **4. Punkt VI – prowadzenie działalności gospodarczej**

Gdyby składających oświadczenia majątkowe zobowiązać do informowania o treści PIT-u oraz dodatkowo o osiągniętym dochodzie z prowadzonej działalności, to wówczas naszym zdaniem zasada jawności majątkowej byłaby w pełni zrealizowana. Obowiązek informowania o wysokości dochodu i przychodu, co stanowi dodatkową informację o kondycji przedsiębiorcy, jego sukcesach i porażkach, postrzegamy jako zbytnią ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. W zupełności wystarczyłoby powiadomienie o prowadzonej działalności gospodarczej z uwzględnieniem wszystkich tych treści, które są i tak jawne, a zawarte w ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez gminę. Obecnie tych informacji się nie wymaga. Poza tym powinno się porzucić na podawaniu wysokości osiągniętego dochodu, a w razie jego braku, wystarczyłoby wpisać: dochodu brak, wystąpiła strata. A w jakiej wysokości, jest naszym zdaniem ową ingerencją, o której mowa powyżej.

Nie wnosimy żadnych uwag wobec istniejących zapisów dotyczących zakresu informacji odnośnie formy prowadzenia działalności: osobiście, wspólnie z innymi osobami, zarządzanie lub współzarządzanie taką działalnością, bycia jej pełnomocnikiem lub przedstawicielem.

#### **5. Punkt IX – mienie ruchome o wartości powyżej 10 tys. PLN**

Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieje ogromna różnorodność

mienia ruchomego, jakie było ujawniane w składanych oświadczeniach majątkowych. Częstokroć sytuacje były nieco kuriozalne, gdyż w niektórych czytaliśmy o dziesiątkach różnych maszyn będących na stanie w dużym gospodarstwie rolnym lub prowadzonej żwirowni. Naszym zdaniem tak ogólne określenie, a przez to niejasne i prowadzące do absurdalnej jednostkowości, zacierają sens tego punktu. W analizowanych oświadczeniach można było przeczytać, że ktoś posiada skrzypce czy kamienie szlachetne. Nie taki jest sens jawności majątkowej, by wskazywać dokładnie posiadany majątek. Istotą jest wykazanie ogólnego stanu, by umożliwić przeglądającemu oświadczenie wyrobienia sobie zdania o stanie posiadania danej osoby, która pełni funkcję publiczną. Czy naprawdę musimy wiedzieć, że radny posiada księgozbiór o wartości 150 tys. PLN lub meble kuchenne za 17 tys. PLN?

Stąd też proponujemy, by punkt ten ograniczyć jedynie do marki auta i rocznika produkcji. Nic więcej. Kolejne wskazywanie na jego wartość jest niewykonalne, bo wartość auta się zmienia. A osoba zainteresowana, przeglądając oświadczenie, potrafi w tym zakresie wyciągnąć własne wnioski.

## **6. Punkt X – zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 tys. PLN**


W tym zakresie należy postawić sobie pytania: jaki jest cel tego punktu?, czego chcemy się dowiedzieć – o zdolności kredytowej, rozrzutności, oszczędności, czy żyje ponad stan? Po co więc wprowadzać określenia niedookreślone, jak zasady udzielenia pożyczek czy kredytów? Nawet podanie oprocentowania przeciętnemu człowiekowi nic nie mówi. Czy nie wystarczyłoby poinformowanie, że osoba ma zaciągnięty kredyt na daną kwotę w danym banku?

Szeroki wachlarz pojęciowy zobowiązania powoduje, że w kilku złożonych oświadczeniach majątkowych informowano o zasądzonych alimentach, a to już bez wątplenia stanowi samo w sobie dopuszczalną nieadekwatną ingerencję w sferę prywatności danej osoby. Tym samym narusza istotę zasady przejrzystości i jako takie może spotkać się z zarzutem niekonstytucyjności.

Postulujemy, by formularz poprzestawał na kredytach, pożyczkach bankowych, kartach kredytowych. Wyraźnie powinno się wymagać podania informacji na temat zasad oprocentowania, wysokość raty itd. Powinno się również podać nazwę banku oraz numer oddziału, w którym dane zobowiązanie zostało zaciągnięte. Obecny stan w tym zakresie jest daleki od ideału i przez to prowadzi do zafałszowania informacji.

Aneks





**Wzór formularzy oświadczeń  
majątkowych radnych oraz innych  
funkcjonariuszy samorządowych  
szczebla województwa**



## 490

## ROZPORZĄDZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia 9 kwietnia 2009 r.

**w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa**

Na podstawie art. 27c ust. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.<sup>1)</sup>) zarządza się, co następuje:

§ 1. Określa się wzory formularzy oświadczeń majątkowych:

- 1) radnego województwa,
- 2) 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

— stanowiące załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia.

§ 2. W przypadku złożenia oświadczenia majątkowego w roku 2009 przez osoby, o których mowa w § 1, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206 i Nr 167, poz. 1759, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458.

formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (Dz. U. Nr 34, poz. 284), nie jest wymagane ponowne złożenie oświadczenia według wzoru określonego w rozporządzeniu.

§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z tym że do sekretarza województwa przepisy rozporządzenia mają zastosowanie od kadencji następującej po kadencji, w czasie której rozporządzenie weszło w życie.<sup>2)</sup>

Prezes Rady Ministrów: w z. *G. Schetyńa*

<sup>2)</sup> Niniejsze rozporządzenie poprzedzone było rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (Dz. U. Nr 34, poz. 284), które utraciło moc z dniem 1 stycznia 2009 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

## WZÓR

OŚWIADCZENIE MAJĄTKOWE  
radnego województwa

....., dnia .....r.  
(miejscowość)

## Uwaga:

1. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest do zgodnego z prawdą, starannego i zupełnego wypełnienia każdej z rubryk.
2. Jeżeli poszczególne rubryki nie znajdują w konkretnym przypadku zastosowania, należy wpisać „nie dotyczy”.
3. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.
4. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku w kraju i za granicą.
5. Oświadczenie o stanie majątkowym obejmuje również wierzycielności pieniężne.
6. W części A oświadczenia zawarte są informacje jawne, w części B zaś informacje niejawne dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości.

## CZĘŚĆ A

Ja, niżej podpisany(a), .....  
(imiona i nazwisko oraz nazwisko rodowe)

urodzony(a) ..... w .....  
.....  
.....  
.....  
(miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcja)

po zapoznaniu się z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206 i Nr 167, poz. 1759, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458), zgodnie z art. 27c tej ustawy oświadczam, że posiadam wchodzące w skład małżeńskiej wspólności majątkowej lub stanowiące mój majątek odrębny:

## I.

## Zasoby pieniężne:

- środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej: .....
- .....
- .....
- środki pieniężne zgromadzone w walucie obcej: .....
- .....
- .....
- papiery wartościowe: .....
- .....
- na kwotę: .....



**II.**

1. Dom o powierzchni: ..... m<sup>2</sup>, o wartości: .....

tytuł prawny: .....

2. Mieszkanie o powierzchni: ..... m<sup>2</sup>, o wartości: .....

tytuł prawny: .....

3. Gospodarstwo rolne:

rodzaj gospodarstwa: ....., powierzchnia: .....

o wartości: .....

rodzaj zabudowy: .....

tytuł prawny: .....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....

.....

4. Inne nieruchomości:

powierzchnia: .....

.....

o wartości: .....

.....

tytuł prawny: .....

.....

**III.**

1. Posiadam udziały w spółkach handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby — należy podać liczbę i emitenta udziałów: .....

.....

Udziały te stanowią pakiet większy niż 10 % udziałów w spółce: .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

2. Posiadam udziały w innych spółkach handlowych — należy podać liczbę i emitenta udziałów: .....

.....

.....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

.....

**IV.**

1. Posiadam akcje w spółkach handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby — należy podać liczbę i emitenta akcji: .....

.....  
.....

Akcje te stanowią pakiet większy niż 10 % akcji w spółce: .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

2. Posiadam akcje w innych spółkach handlowych — należy podać liczbę i emitenta akcji: .....

.....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

**V.**

Nabyłem(am) (nabył mój małżonek, z wyłączeniem mienia przynależnego do jego majątku odrębnego) od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej następujące mienie, które podlegało zbyciu w drodze przetargu — należy podać opis mienia i datę nabycia, od kogo: .....

.....

.....

.....

.....

**VI.**

1. Prowadzę działalność gospodarczą (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....

.....

.....

— osobiście .....

.....

— wspólnie z innymi osobami .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....

.....

2. Zarządzam działalnością gospodarczą lub jestem przedstawicielem, pełnomocnikiem takiej działalności (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....

.....

— osobiście .....

.....

— wspólnie z innymi osobami .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości:

.....  
 .....

**VII.**

W spółkach handlowych (nazwa, siedziba spółki): .....

.....

— jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem rady nadzorczej (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

**VIII.**

Inne dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu: .....

.....

.....

.....

.....

**IX.**

Składniki mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych (w przypadku pojazdów mechanicznych należy podać markę, model i rok produkcji): .....

.....

.....

.....

.....

**X.**

Zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki, oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości): .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**CZĘŚĆ B**

Adres zamieszkania osoby składającej oświadczenie: .....

Miejsce położenia nieruchomości wymienionych w punkcie II części A (adres):

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Powyższe oświadczenie składam świadomy(a), iż na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności.

.....  
(miejscowość, data)

.....  
(podpis)

Załącznik nr 2

WZÓR

**OŚWIADCZENIE MAJĄTKOWE**  
 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<sup>1) 2)</sup>

....., dnia ..... r.  
 (miejscowość)

**Uwaga:**

1. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest do zgodnego z prawdą, starannego i zupełnego wypełnienia każdej z rubryk.
2. Jeżeli poszczególne rubryki nie znajdują w konkretnym przypadku zastosowania, należy wpisać „nie dotyczy”.
3. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.
4. Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku w kraju i za granicą.
5. Oświadczenie majątkowe obejmuje również wierzytelności pieniężne.
6. W części A oświadczenia zawarte są informacje jawne, w części B zaś informacje niejawne dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości.

**CZĘŚĆ A**

Ja, niżej podpisany(a), .....  
 (imiona i nazwisko oraz nazwisko rodowe)

urodzony(a) ..... w .....  
 .....  
 .....  
 (miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcja)

po zapoznaniu się z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 oraz z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206 i Nr 167, poz. 1759, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458), zgodnie z art. 27c tej ustawy oświadczam, że posiadam wchodzące w skład małżeńskiej wspólności majątkowej lub stanowiące mój majątek odrębny:

**I.**

Zasoby pieniężne:

- środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej: .....
- .....
- .....
- środki pieniężne zgromadzone w walucie obcej: .....
- .....
- .....

— papiery wartościowe: .....  
na kwotę: .....

**II.**

1. Dom o powierzchni: ..... m<sup>2</sup>, o wartości: .....

tytuł prawny: .....

2. Mieszkanie o powierzchni: ..... m<sup>2</sup>, o wartości: .....

tytuł prawny: .....

3. Gospodarstwo rolne:

rodzaj gospodarstwa: ....., powierzchnia: .....

o wartości: .....

rodzaj zabudowy: .....

tytuł prawny: .....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....

4. Inne nieruchomości:

powierzchnia: .....

o wartości: .....

tytuł prawny: .....

**III.**

Posiadam udziały w spółkach handlowych — należy podać liczbę i emitenta udziałów: .....

Udziały te stanowią pakiet większy niż 10 % udziałów w spółce: .....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

**IV.**

Posiadam akcje w spółkach handlowych — należy podać liczbę i emitenta akcji: .....

Akcje te stanowią pakiet większy niż 10 % akcji w spółce: .....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

**V.**

Nabyłem(am) (nabył mój małżonek, z wyłączeniem mienia przynależnego do jego majątku odrębnego) od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej następujące mienie, które podlegało zbyciu w drodze przetargu — należy podać opis mienia i datę nabycia, od kogo: .....

**VI.**

1. Prowadzę działalność gospodarczą<sup>3)</sup> (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....

— osobiście .....

— wspólnie z innymi osobami .....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....

2. Zarządzam działalnością gospodarczą lub jestem przedstawicielem, pełnomocnikiem takiej działalności (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....

— osobiście .....

— wspólnie z innymi osobami .....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

**VII.**

1. W spółkach handlowych (nazwa, siedziba spółki): .....

— jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....

— jestem członkiem rady nadzorczej (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

## 2. W spółdzielniach:

.....

.....

— jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem rady nadzorczej<sup>4)</sup> (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

## 3. W fundacjach prowadzących działalność gospodarczą:

.....

.....

— jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem rady nadzorczej (od kiedy): .....

.....

— jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....

.....

Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

.....

## VIII.

Inne dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu: .....

.....

.....

.....

.....

## IX.

Składniki mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych (w przypadku pojazdów mechanicznych należy podać markę, model i rok produkcji): .....



.....  
 .....  
 .....

**X.**

Zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki, oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości):

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

**CZĘŚĆ B**

Adres zamieszkania osoby składającej oświadczenie: .....

Miejsce położenia nieruchomości wymienionych w punkcie II części A (adres):

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Powyższe oświadczenie składam świadomy(a), iż na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności.

.....  
 (miejscowość, data)

.....  
 (podpis)

<sup>1)</sup> Niewłaściwie skreślić.  
<sup>2)</sup> Zakres stosowania wzoru do oświadczeń majątkowych sekretarza województwa określa art. 56 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).  
<sup>3)</sup> Nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.  
<sup>4)</sup> Nie dotyczy rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych.





**Adresy internetowe  
urzędów marszałkowskich**



**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO**

<http://www.umwd.dolnyslask.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

<http://www.kujawsko-pomorskie.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO**

<http://www.lubelskie.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO**

<http://www.lubuskie.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO**

<http://www.lodzkie.pl/lodzkie>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO**

<http://www.malopolskie.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**

<http://www.mazovia.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO**

<http://umwo.opole.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO**

<http://www.podkarpackie.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO**

<http://www.wrotapodlasia.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**

<http://www.woj-pomorskie.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO**

<http://www.silesia-region.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**  
[www.sejmik.kielce.pl](http://www.sejmik.kielce.pl)

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO**  
<http://www.warmia.mazury.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO**  
<http://www.umww.pl>

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO**  
<http://www.wzp.pl>



**Informacja o projekcie**





Głównym celem projektu „Jawność i kompetencja”, realizowanego w okresie od 1 lipca 2009 do 31 grudnia 2010, było zbadanie praktycznych aspektów funkcjonowania obowiązku składanych oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce, a poprzez to zwiększenie świadomości prawnej obywateli odnośnie przysługującego prawa każdemu do informacji publicznej i kontroli nad administracją stanu majątkowego funkcjonariuszy samorządowych.

By realizacja celu głównego projektu osiągnęła zamierzony efekt, wytyczono cele cząstkowe, tj.:

- przeciwdziałanie patologiom polegającym na wykorzystywaniu stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne dla czerpania korzyści materialnych w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego i powszechnie uznawanymi standardami przyzwoitości;
- stworzenie skutecznych metod kontroli stanu majątkowego funkcjonariuszy publicznych i innych osób wskazanych w ustawie przez określenie katalogu informacji o stanie ich majątku, które muszą być ujawniane;
- rozpoczęcie publicznej debaty na temat obowiązujących w Polsce regulacji zobowiązujących do składania oświadczeń majątkowych zmierzających do ich ujednoczenia oraz eliminacji błędów;
- zwiększenie wrażliwości funkcjonariuszy samorządowych na obowiązek składania rzetelnych oświadczeń majątkowych oraz zwrócenie szczególnej uwagi na ewentualne skutki ich niewłaściwości;
- analiza rozwiązań prawnych stosowanych w innych krajach rozwiniętej demokracji w zakresie używania oświadczeń majątkowych jako narzędzia kontroli obywatelskiej nad administracją;
- sformułowanie uwag de lege lata i de lege ferenda odnośnie regulacji prawnych obejmujących składanie oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych.

W celu osiągnięcia założonych celów w ramach projektu zaplanowano następujące działania:

1. Upowszechnianie celów projektu za pośrednictwem ulotki i specjalnej strony internetowej projektu: [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl).
2. Przeprowadzenie prac badawczych:
  - analizę obowiązujących przepisów prawnych w zakresie regulacji prawnych zobowiązujących do składania oświadczeń majątkowych;

- analizę orzecznictwa sądowego w zakresie spraw dotyczących składania oświadczeń majątkowych;
  - analizę formalno-prawną oświadczeń majątkowych składanych w urzędach marszałkowskich za pośrednictwem stron Biuletynu Informacji Publicznej;
  - analizę rozwiązań prawnych stosowanych w innych krajach rozwiniętej demokracji.
3. Opublikowanie i upowszechnianie wyników badań i rekomendacji w ramach dwóch raportów w formie książkowej (za rok 2009 i 2010 wraz z analizą porównawczą dwóch lat).

Więcej informacji o projekcie można znaleźć na stronie internetowej [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl), m.in. wiadomości o dostępie do informacji publicznej i działalności organów władzy publicznej.





**PIOTR SITNIEWSKI** – doktor nauk prawnych, autor rozprawy doktorskiej *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego* nagrodzonej wyróżnieniem w konkursie czasopisma „Samorząd Terytorialny”. Kierownik Zakładu Prawa Samorządu Terytorialnego w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku. W latach 2004–2008 członek pozaetatowy SKO w Białymstoku, współpracuje z Krajową Szkołą Administracji Publicznej, gdzie prowadzi szkolenia dla członków Służby Cywilnej z zakresu realizacji prawa do informacji publicznej. Mediator na liście Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Od 2008 roku członek Państwowej Komisji Akredytacyjnej Zespół Nauk Społecznych i Prawnych. Specjalizuje się w zagadnieniach ustrojowych samorządu terytorialnego, współautor i redaktor podręcznika *Prawo samorządu terytorialnego* (Białystok 2009), autor monografii *Wygaśnięcie mandatu radnego* (Warszawa 2007) i wielu innych publikacji w tym zakresie.

**JAROSŁAW RUSZEWSKI** – doktor nauk prawnych, radca prawny, wykładowca w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku. Specjalizuje się w zakresie regulacji prawnych dotyczących problematyki działalności organizacji pozarządowych, współpracy trzeciego sektora z sektorem publicznym, funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz kwestii rozwiązań antykorupcyjnych, w tym dostępu do informacji publicznej. Animator społeczny, doradca, trener i autor wielu publikacji dotyczących prawa, praw człowieka, organizacji pozarządowych i dostępu do informacji publicznej. Koordynator wielu programów, w tym badawczych i monitoringowych. Prezes Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT w Suwałkach.

**PATRYCJA JOANNA SUWAJ** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, kierownik Zakładu Nauk Administracyjnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Stypendystka Central European University (Węgry), University of Leiden (Holandia) oraz UNDP (Słowacja). Prowadziła wykłady m.in. w Hiszpanii (Pampeluna, Universidad Pública de Navarra), uczestniczyła w kilkudziesięciu międzynarodowych konferencjach naukowych (m.in. w RPA i Chinach). Od 2003 roku jest dyrektorem generalnym Stowarzyszenia Edukacji

Administracji Publicznej. Od roku 2005 koordynuje prace Grupy Roboczej Integrity in Government, a od 2008 także Civil Service w ramach międzynarodowej organizacji NISPAcee. Autorka ponad stu publikacji naukowych polskich i zagranicznych z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji, w tym monografii pt. *Konflikt interesów w administracji publicznej* (Wolters Kluwer Polska 2009), *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* (Kolonia Limited 2004). Współautorka i redaktor polskich oraz zagranicznych wydawnictw: *Nauka administracji* (Wolters Kluwer Polska 2009), *Prawo administracyjne: ćwiczenia* (LexisNexis 2008, 2009), *Patologie w administracji publicznej* (współr. z D. R. Kijowskim, Wolters Kluwer Polska 2009), *Public integrity* (współr. z H. J. Riegerem, NISPAceePress 2009). Od 2010 roku ekspert Państwowej Komisji Akredytacyjnej.



ISBN 978-83-926465-6-3

Publikacja powstała w ramach projektu „Jawność i kompetencja”, realizowanego przez Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT i współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

W książce przedstawiono teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce za rok 2009 oraz porównano je z wynikami monitoringu dotyczącego oświadczeń majątkowych za rok 2008. Przeprowadzony monitoring formalno-prawny dotyczył obowiązku upublicznienia składanych oświadczeń majątkowych za pośrednictwem stron Biuletynu Informacji Publicznej danej jednostki samorządowej szczebla wojewódzkiego.

Więcej informacji na stronie: [www.oswiadczeniamajatkowe.pl](http://www.oswiadczeniamajatkowe.pl).

Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT

[www.pryzmat.org.pl](http://www.pryzmat.org.pl)