

Oświadczenia majątkowe

<https://oswiadczeniamajatkowe.cba.gov.pl/om/stan-prawny-oswiadczen-majatko/podstawy-prawne/14274,Podstawa-prawne.html>
16.01.2025, 00:35

Podstawy prawne

Prawne i praktyczne aspekty funkcjonowania systemu składania i kontroli oświadczeń majątkowych w Polsce

Pojęcie oświadczenia o stanie majątkowym pojawiło się po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274, z późn. zm.), zwanej ustawą antykorupcyjną. Artykuł 6 tej ustawy początkowo nakładał obowiązek składania oświadczenia majątkowego na posłów, senatorów, osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, osoby wchodzące w skład organów gminy oraz na pracowników urzędów państwowych i pracowników samorządowych. Kolejny akt prawny regulujący kwestię oświadczeń majątkowych – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393) w swoim założeniu miał przeciwdziałać korupcji na najwyższych szczeblach władzy, zapobiegając wzajemnemu „przenikaniu się” sfery władztwa publicznego i gospodarki^[1]. Jednocześnie rozszerzał katalog osób obowiązanych do składania oświadczeń i do dzisiaj stanowi regulację najobszerniej odnoszącą się do kwestii samych oświadczeń majątkowych.

Podstawy prawne składania oświadczeń o stanie majątkowym

Obowiązujące obecnie regulacje prawne obligujące osoby pełniące funkcje publiczne do składania oświadczeń majątkowych są zawarte w wielu aktach prawnych. Poszczególne przepisy różnicują zakres informacji, które należy zamieszczać w oświadczeniach przez poszczególne grupy zawodowe, wskazują terminy składania oświadczeń, a także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz określają sankcje za podanie nieprawdy. Co więcej w obrocie prawnym funkcjonuje aż siedemnaście (!) różnych wzorów formularzy oświadczeń o stanie majątkowym.

Poniżej przedstawiono zestawienie aktów prawnych wprowadzających obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne,

wraz ze wskazaniem obowiązującego formularza:

1. ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1917) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
2. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) – wzory formularzy oświadczeń o stanie majątkowym określają załączniki do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz. U. z 2017 r. poz. 2020), tj.: zał. nr 1 – wzór oświadczenia majątkowego dla radnego gminy; zał. nr 2 – wzór oświadczenia majątkowego 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;
3. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 1473, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji (Dz. U. poz. 974);
4. ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1473, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2555);
5. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1443, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2021 r. w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1794, z późn. zm.);
6. ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do ustawy;
7. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz.

1090) – wzór formularza oświadczenia określa Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1825);

8. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie oświadczenia o stanie majątkowym sędziego, dyrektora sądu oraz zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. poz. 2437);
9. ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1113, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2003 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie majątkowym składanego przez członków zarządu powszechnego towarzystwa emerytalnego (Dz. U. Nr 206, poz. 1999);
10. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r., poz. 566) – wzory formularzy oświadczeń o stanie majątkowym określają załączniki do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2015), tj.: zał. nr 1 – wzór oświadczenia majątkowego dla radnego województwa; zał. nr 2 – wzór oświadczenia majątkowego dla 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;
11. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) – wzory formularzy oświadczeń o stanie majątkowym określają załączniki do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2019), tj.: zał. nr 1 – wzór oświadczenia majątkowego dla radnego powiatu; zał. nr 2 – wzór oświadczenia majątkowego członka zarządu powiatu, sekretarza

powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty;

12. ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.) oraz pozostałe ustawy „sądowe” odsyłające do ww. ustawy – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie oświadczenia o stanie majątkowym sędziego, dyrektora sądu oraz zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. z 2017 r. poz. 2437);
13. ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2024 r. poz. 812, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
14. ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. poz. 1925, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do ustawy;
15. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 184, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
16. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1405, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
17. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz. U. z 2017 r. poz. 2020);
18. ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1860, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
19. ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1223, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
20. ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 września 2017 r. w

- sprawie oświadczenia o stanie majątkowym prokuratora (Dz. U. poz. 1707);
21. ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 692) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
 22. ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
 23. ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
 24. ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 325, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym określa załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 606, z późn. zm.);
 25. ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1458) – wzór formularza oświadczenia określa Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru formularza oświadczenia o stanie majątkowym składanego przez komorników sądowych (Dz. U. poz. 2444);
 26. ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) - wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
 27. ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 294, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej;
 28. ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o Obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.) – wzór formularza oświadczenia jak w ustawie antykorupcyjnej.

Co istotne, w obowiązującym stanie prawnym formularze oświadczeń majątkowych w większości znajdują się w rozporządzeniach, a nie w ustawach, co powoduje szereg problemów przy wypełnianiu oświadczeń, jak też ich późniejszej analizie i kontroli, gdyż zapisy w formularzach bywają często niespójne z zapisami ustawowymi.

Zarówno przepisy dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym, jak i wzory formularzy są w chwili obecnej niejednoznaczne, nieprecyzyjne i pozostawiają wiele możliwości interpretacyjnych.

Przykładowo, problemy w interpretacji niejednokrotnie budziły kwestie wykazywania:

- polis ubezpieczeniowych o charakterze kapitałowym,

- jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych,
- środków pieniężnych małżonka,
- środków pieniężnych małoletnich dzieci;
- uzyskanych dochodów (także współmałżonka),
- dopłat unijnych pozyskanych na gospodarstwo rolne,
- elementów majątku wchodzącego w skład prowadzonej działalności gospodarczej (lub działalności prowadzonej przez współmałżonka),
- wierzytelności,
- umów powiernictwa czy innych zawieranych z osobami trzecimi,
- mienia nabytego w drodze przetargu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej w kontekście okresu, jaki należy uwzględnić wykazując to nabycie;
- mienia użytkowanego.

W celu przeprowadzenia rzetelnej analizy, czy kontroli stanu majątkowego osoby pełniącej funkcję publiczną, dane podlegające wykazaniu w oświadczeniu majątkowym powinny być ujawnione w taki sposób, aby w wyniku ich weryfikacji można było jednoznacznie ocenić ich prawdziwość i prawidłowość, nie pozostawiając wątpliwości interpretacyjnych.

Bardzo istotną kwestią pozostaje również brak, w obecnym stanie prawnym, oficjalnej instrukcji do wypełniania oświadczeń majątkowych, która - w sytuacji niejasności przepisów i samych formularzy - pomogłaby osobom zobowiązanym do składania oświadczeń rzetelnie ująć stan swojego majątku, a zarazem wyeliminować sytuacje, w których jakiś składnik majątku został pominięty wskutek braku niewiedzy, a nie w sposób celowy.

Nie ulega wątpliwości, że w celu poprawienia skuteczności kontroli oświadczeń majątkowych, niezbędne jest dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

^[1.] A. Rzetecka-Gil, Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2009.