

SKUTKI NIEZŁOŻENIA PRZEZ PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH W TERMINIE STOSOWNYCH OŚWIADCZEŃ I INFORMACJI

Ustawodawca, chcąc przeciwdziałać zjawisku korupcji¹ występującemu w administracji samorządowej, przewidział liczne regulacje prawne, z których wynikają różnego rodzaju zakazy i obowiązki, dotyczące osób działających w strukturach samorządowych. W literaturze zagadnienie to jest szeroko dyskutowane, ale głównie w odniesieniu do radnych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). A przecież prawodawca tzw. przepisami antykorupcyjnymi objął także pracowników samorządowych. Dlatego też w niniejszym opracowaniu chciałabym przyjrzeć się – w świetle obowiązującego ustawodawstwa – bliżej skutkom niewywiązania się przez pracowników samorządowych z obowiązku terminowego złożenia odpowiednich oświadczeń i informacji. Zagadnienie to jest szczególnie ciekawe z tego względu, że w mijającym roku wyjątkowo sporo kontrowersji wywołały przepisy regulujące te kwestie. Kilkakrotnie nawet w tej sprawie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, na skutek złożonych wniosków o zbadanie zgodności stosownych przepisów z Konstytucją.

Obowiązki złożenia stosownych oświadczeń i informacji zostały uregulowane nie tylko w ustawie o pracownikach samorządowych², ale także w ustrojowych ustawach samorządowych³. Jednakże jedynie regulacje wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych odnoszą się do wszystkich pracowników tej kategorii, pozostałe zaś już nie. W związku z tym, aby móc dokonać szczegółowej analizy kluczowego – z punktu widzenia niniejszego artykułu – zagadnienia, rozważania należy rozpocząć od wskazania, kogo ustawodawca uznaje za pracownika samorządowego. Zgodnie z art. 2 u.p.s. pracownikami samorządowymi są:

¹ Zob. B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 20; M. Wypych, *Czym jest korupcja?*, Informator prawny opracowany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, www.batory.org.pl.

² Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1593 ze zm.; powoływana dalej u.p.s.

³ Przez ustrojowe ustawy samorządowe rozumieć należy: Ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.; powoływana dalej: u.s.g., Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; powoływana dalej: u.s.p., Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.; powoływana dalej: u.s.w.

1. Zatrudnieni na podstawie wyboru:
 - w urzędzie marszałkowskim – marszałek województwa, wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
 - w starostwie powiatowym – starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi, z tym że z członkami zarządu powiatu wybranymi spoza składu rady powiatu zawsze nawiązuje się stosunek pracy,
 - w urzędzie gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta),
 - w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi,
2. Zatrudnieni na podstawie mianowania: pracownicy zatrudniani na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego,
3. Zatrudnieni na podstawie powołania: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy, skarbnik powiatu oraz skarbnik województwa,
4. Zatrudnieni na podstawie umowy o pracę: pozostali pracownicy samorządowi.

Jak już wcześniej wspomniałam, obowiązek złożenia przez pracowników samorządowych stosownych oświadczeń i informacji przewidziany został w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w odpowiednich ustawach ustrojowych. Dla uporządkowania omawianego zagadnienia, w pierwszej kolejności przyjrzymy się sankcjom za niedopełnienie obowiązków uregulowanych w ustawie o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 18a ust. 1 i 3 u.p.s. pracownik samorządowy jest zobowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej⁴ w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia, podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru. Obowiązek ten jest ściśle związany z art. 18 ust. 1 u.p.s., w myśl którego pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć tożsamych, pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. W razie naruszenia tego zakazu pracodawca samorządowy niezwłocznie rozwiązuje bez wypowiedzenia stosunek pracy z takim pracownikiem w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy⁵ lub odwołuje go ze stanowiska. Po to, aby pracodawca mógł czuwać nad tym, jakiego rodzaju zajęcia dodatkowo wykonują pracownicy poza godzinami pracy, w art. 18a ust. 1 i 3 u.p.s. ustawodawca zobowiązał pracowników samorządowych do złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. Natomiast – jak wynika z art. 18a ust. 4 u.p.s. – w razie niezłożenia takiego oświadczenia w terminie, pracownik samorządowy ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie to, że zgodnie z przepisami rozdziału 4 u.s.p. regulacje dotyczące tego rodzaju odpo-

⁴ Samo sformułowanie „oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej” wywołuje rozliczne wątpliwości, ale omówienie tego zagadnienia wykraczałoby poza ramy tematu niniejszego opracowania.

⁵ Ustawa z 26 czerwca 1974 roku *Kodeks pracy*, tekst jedn. Dz.U. z 1998, Nr 21, poz. 94 ze zm.; zwana dalej k.p.

wiedzialności odnoszą się jedynie do pracowników mianowanych – co wynika wprost z samego tytułu tego rozdziału („odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych mianowanych”). Zatem art. 18a ust. 4 u.p.s. przewidujący sankcje za niezłożenie oświadczenia w terminie nie znajduje zastosowania do pozostałych pracowników samorządowych, których jest zdecydowana większość. Co więcej, skoro zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.s. pracownikami mianowanymi są jedynie te osoby, które zatrudnione są na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego, to z przepisu tego *a contrario* wynika, iż w powiecie i województwie w ogóle nie ma pracowników mianowanych. Ponadto praktyka wskazuje, iż nawet w gminach grupa tych pracowników jest bardzo mała. Istnieją także i takie urzędy gmin, w których ani jeden pracownik nie jest zatrudniony na podstawie mianowania. W związku z tym należy stwierdzić, iż nie było chyba celem ustawodawcy to, aby jedynie pracownicy mianowani ponosili konsekwencje nieterminowego złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ograniczenie sankcji jedynie do tej grupy pracowniczej jest raczej wynikiem braku konsekwencji ze strony prawodawcy. Nie do końca przemyślał on bowiem konsekwencje, jakie pociąga za sobą odwołanie się do odpowiedzialności dyscyplinarnej jako sankcji mającej znaleźć zastosowanie w stosunku do wszystkich – nieskładających w terminie – oświadczeń pracowników samorządowych, zatrudnionych na różnych podstawach prawnych.

Ustawodawca oprócz sankcji za niezłożenie w terminie oświadczenia przewidział również sankcję za podanie w nim nieprawdy lub zatajenie prawdy. Tego rodzaju działanie rodzi bowiem – zgodnie z art. 18a ust. 5 u.p.s. – odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego⁶. Przepis ten przewiduje co prawda odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań (czyli zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy), mających służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym prowadzonym na podstawie ustawy, ale z uwagi na odesłanie zawarte w art. 233 § 6 k.k. odnosi się również do osób, które składają fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. A zatem, co ciekawe, art. 18a ust. 5 u.p.s. przewiduje odpowiedzialność karną w razie podania nieprawdy lub zatajenia prawdy przez pracownika samorządowego w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej, natomiast w razie niezłożenia oświadczenia w ogóle – jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną, której i tak w większości pracownicy ci nie podlegają. Z porównania art. 18a ust. 3 u.p.s. i art. 18a ust. 5 u.p.s. wynika, że niezłożenie oświadczenia, czyli przemilczenie (zatajenie wszelkich informacji o prowadzeniu działalności) nie rodzi – w odniesieniu do znacznej części pracowników – żadnych sankcji, ewentualnie w odniesieniu do pracowników mianowanych – odpowiedzialność dyscyplinarną. Natomiast podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w złożonym w terminie oświadczeniu, chociażby w najmniejszej części, rodzi w stosunku do wszystkich odpowiedzialność karną. Jest to swoisty paradoks, z którego ustawodawca nie zdawał sobie chyba sprawy, regulując tę kwestię w taki sposób. Dlatego też przepisy te w tej części koniecznie wymagają zmiany. Zdaniem S. Płażka „*de lege ferenda* można zapobiec temu paradoksowi w prosty sposób, poprzez obowiązek

⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku *Kodeks karny*, Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm., zwana dalej k.k.

złożenia oświadczenia także o niewykonywaniu działalności gospodarczej”⁷. Takie rozwiązanie z pewnością byłoby lepsze od aktualnie obowiązującego, jednakże nie zapobiegałoby powstawaniu w przyszłości podobnych wątpliwości. Samo bowiem zobowiązanie pracowników samorządowych do składania także tzw. negatywnych oświadczeń o prowadzeniu działalności spowodowałoby to, że w razie chęci ukrycia informacji o prowadzonej działalności, składając oświadczenie negatywne, musieliby podać nieprawdę. Natomiast w sytuacji, w której pracownik w ogóle nie zadośćuczyniłby ciążącemu na nim obowiązкови, tzn. nie złożyłby ani oświadczenia o prowadzeniu działalności, ani oświadczenia o treści przeciwnej, wówczas wróciłibyśmy do punktu wyjścia, czyli do ponoszenia w takim przypadku jedynie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Samo zatem zobowiązanie do złożenia oświadczenia negatywnego nie spowoduje, że bierny pracownik poniesie jakąkolwiek konsekwencję z powodu niewywiązania się z nałożonego na niego obowiązku. Dlatego też wydaje się, że słuszniejszym rozwiązaniem byłoby uznanie, iż umyślne niezłożenie oświadczenia w ogóle znaczyłoby tyle samo co zatajenie (przemilczenie) całej prawdy, a zatem również rodziłoby odpowiedzialność karną. Natomiast nieumyślne niezłożenie oświadczenia w terminie umożliwiłoby pracownikowi przywrócenie terminu. I chociaż rozwiązanie to wydaje się skuteczne, to jednak rodzi pytanie: czy nie spowodowałoby ono zbyt surowej odpowiedzialności za jedynie niezłożenie oświadczenia? Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 18a u.p.s. w praktyce oznacza jedynie niepoinformowanie właściwego podmiotu o prowadzeniu prawnie dozwolonej działalności gospodarczej – ustawodawca bowiem co do zasady nie zakazał pracownikom samorządowym prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto podmiot, któremu należy złożyć oświadczenie, nie ma żadnej możliwości oddziaływania na działalność prowadzoną przez zobowiązanego do złożenia oświadczenia. Celem tej regulacji było zatem jedynie nabycie wiedzy przez pracodawcę o rodzaju dodatkowej aktywności zarobkowej pracowników samorządowych. Mylne jest jednak to pierwsze wrażenie. Po pierwsze dlatego, że w art. 18 ust. 1 u.p.s. pracodawca zakazał wszystkim pracownikom samorządowym wykonywania zajęć tożsamyh, pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. W razie naruszenia tego zakazu pracodawca samorządowy niezwłocznie rozwiązuje bez wypowiedzenia stosunek pracy z takim pracownikiem w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p. lub odwołuje go ze stanowiska. Po drugie, pomimo że ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje generalnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez pracowników samorządowych, to jednak ustawodawca przewidział taki zakaz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁸ w stosunku do niektórych pracowników

⁷ S. Płażek, *Ocena funkcjonowania przepisów tzw. antykorupcyjnych o obowiązku składania oświadczeń i informacji przez pracowników samorządowych*, Referat wygłoszony podczas seminarium pt. „Stosunki pracy pracowników samorządowych – ocena istniejącej regulacji i perspektywy zmian” organizowanego przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego UJ w dniu 27 września 2007r., Kraków, maszynopis, s. 4.

⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2006, Nr 216, poz. 1584 ze zm.; zwana dalej ustawą antykorupcyjną.

samorządowych. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 6, 6a i 6b tej ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta), jego zastępcy, członkowie zarządu powiatu i województwa, skarbnik gminy, powiatu i województwa, sekretarz gminy i powiatu, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi i inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta), starosty i marszałka województwa **nie mogą w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji 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. Zakaz ten nie dotyczy jednak działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. Złamanie powyższego zakazu skutkuje utratą przez wójta mandatu (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy antykorupcyjnej), w odniesieniu zaś do pozostałych pracowników odwołaniem albo rozwiązaniem stosunku pracy (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy antykorupcyjnej). A zatem pracownik, chcąc uniknąć sankcji przewidzianej w art. 18 ust. 2 u.p.s. lub w art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 2 i 3 ustawy antykorupcyjnej, może celowo nie składać oświadczenia, by ukryć fakt prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. W związku z czym nie możemy przyjmować, że niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 18a ust. 1 u.p.s. to jedynie niepoinformowanie pracodawcy o prowadzeniu dozwolonej działalności oraz, że niewypełnienie ustawowego obowiązku nie powoduje żadnych skutków. Wręcz przeciwnie, złożenie oświadczenia stanowi element wstępny zastosowania surowych sankcji w postaci utraty mandatu lub odwołania albo rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym.

Można by także zaproponować inne rozwiązanie polegające na zmianie treści art. 18a ust. 5 u.p.s. w taki sposób, by niezłożenie oświadczenia prowadziło do ponoszenia innego rodzaju odpowiedzialności lub odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale wówczas należałoby nią objąć wszystkich pracowników samorządowych, a nie tylko mianowanych. Ewentualnie można by również przyjąć, że niezłożenie oświadczenia powodowałoby utratę wynagrodzenia pracownika samorządowego od dnia, w którym oświadczenie powinno być złożone do dnia jego złożenia (tak jak to ma miejsce w odniesieniu do oświadczeń majątkowych wójta, starosty czy marszałka). Również i to rozwiązanie rodzi pewnego rodzaju zastrzeżenia. Powstaje bowiem pytanie: czy utrata wynagrodzenia jest w ogóle zgodna z przepisami Konstytucji RP i kodeksu pracy – wydaje się, że chyba jednak nie⁹.

Podobnych wątpliwości i kontrowersji w zakresie proporcjonalności sankcji za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w składanych oświadczeniach i informacjach nie rodzą regulacje zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych. Odpowiednie przepisy bowiem przewidują inne – realne i wymierne – sankcje za niezłożenie stosownych oświadczeń i informacji w ustawowo określonym terminie, tj. utratę wynagrodzenia oraz odwołanie z pełnionej funkcji, które jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia.

⁹ Por. S. Płażek, *Niezłożenie oświadczenia w terminie musi być zawinione*, „Współnota” 2007, nr 17, s. 34-35.

Na tle regulacji art. 18a ust. 5 u.p.s. rodzi się jeszcze jedno pytanie, mianowicie: czy odpowiedzialność karną rodzi jedynie umyślne podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej w terminie, czy może także nieumyślne. Jak bowiem słusznie zauważył S. Płażek, czyn, o którym mowa w art. 233 § 1 k.k. nie jest tożsamy z podaniem nieprawdy czy zatajeniem prawdy w oświadczeniu, o którym mowa w art. 18a ust. 1 u.p.s. Przede wszystkim dlatego, że oświadczenie to nie jest składane w żadnym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, ani tym bardziej w postępowaniu sądowym¹⁰. Pamiętać jednak należy, że ze względu na treść art. 233 § 6 k.k. przepis art. 233 § 1-3 k.k. stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ustawodawca w art. 18a ust. 5 u.p.s. odsyła nas jedynie do paragrafu pierwszego art. 233 k.k., ale już nie do drugiego, z którego wynika, iż warunkiem ponoszenia odpowiedzialności karnej jest uprzedzenie o tej odpowiedzialności. To odesłanie może doprowadzić interpretatora do wniosku, że przestępstwo z art. 233 § 1 k.k. można popełnić tylko umyślnie z uwagi na uprzednie pouczenie o grożącej odpowiedzialności, zaś przestępstwo z art. 18a ust. 5 u.p.s. także nieumyślnie, gdyż pracownik może być nieświadomy tej odpowiedzialności. Zdaniem S. Płażka „sformułowanie obowiązku złożenia oświadczenia w ustawie uruchamia zasadę *ignorantia iuris non excusat*”¹¹. Pamiętać jednak należy, iż zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 8 k.k. zbrodnię można popełnić tylko umyślnie, zaś występki można popełnić także nieumyślnie, pod warunkiem, że ustawa tak stanowi. Z art. 233 § 1 w zw. z art. 7 § 2 i 3 k.k. wynika, iż przestępstwo składania fałszywych zeznań stanowi występki¹². W związku z tym, gdyby ustawodawca chciał również przeanalizować tego rodzaju czyn popełniony nieumyślnie, musiałby to wprost uregulować w kodeksie karnym – bądź w kolejnym paragrafie tego samego artykułu, bądź w odrębnym przepisie (tak jak to czyni w art. 155 k.k. – nieumyślne spowodowanie śmierci i w art. 148 k.k. – zabójstwo lub w art. 157 § 1 i 2 k.k. – zwykłe i lekkie uszkodzenie ciała i w art. 157 § 3 k.k. – nieumyślne zwykłe i lekkie uszkodzenie ciała), czego jednak nie uczynił. Zatem przestępstwo, o którym mowa w art. 233 k.k., może zostać popełnione jedynie umyślnie. Mając powyższe na uwadze, można dojść do wniosku, iż odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu lub informacji rodzi jedynie działanie umyślne.

Nieco inny obowiązek został przewidziany w art. 19 u.p.s. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu pracownik samorządowy jest obowiązany, ale już na żądanie upoważnionego do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego złożyć oświadczenie o stanie majątkowym. Przepis ten obejmuje najszerszy zakres pod-

¹⁰ S. Płażek, *Ocena funkcjonowania przepisów...*, s. 3.

¹¹ Ibidem.

¹² Zgodnie z art. 7 § 2 k.k. zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat trzech albo karą surowszą, natomiast występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc (art. 7 § 3 k.k.). Skoro zatem art. 233 § 1 k.k. przewiduje za przestępstwo składania fałszywych zeznań karę pozbawienia wolności do lat trzech, to czyn ten jest występkiem.

miotowy, gdyż obowiązek, którego dotyczy, potencjalnie spoczywa na wszystkich pracownikach samorządowych (z wyłączeniem z mocy art. 32 u.p.s. pracowników pomocniczych i obsługi). Jednakże obowiązek ten nie powstaje automatycznie z mocy prawa w odniesieniu do wszystkich, a jedynie aktualizuje się dopiero wówczas, gdy z żądaniem takim wystąpi odpowiednia, upoważniona osoba. Tym razem ustawodawca nie przewidział ani terminu, w jakim oświadczenie o stanie majątkowym powinno zostać złożone¹³, ani żadnych sankcji za niezłożenie oświadczenia. A zatem o terminach i częstotliwości składania tego rodzaju oświadczeń decyduje sam pracodawca. Jak słusznie zauważył S. Płażek, nie należy przyjmować, jakoby pracodawca był w tej mierze całkowicie nieskrępowany. Zbyt częste bowiem żądanie oświadczenia, a w szczególności nieoparte racjonalnymi względami mogłoby być poczytane za przejaw nękania pracownika. Z kolei zaniechanie takiego żądania wówczas, gdy zaistnieją podejrzenia co do rzetelności pracownika, mogłoby być poczytane za błędne działanie osób upoważnionych do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego¹⁴.

Jak już wcześniej wspomniałam, prawodawca w odniesieniu do oświadczeń majątkowych, o których mowa w ustawie o pracownikach samorządowych, nie przewidział żadnych sankcji za niezłożenie oświadczenia. Zatem niewykonanie nałożonego na pracownika obowiązku oceniać należy przez pryzmat przepisów kodeksu pracy o niewykonywaniu obowiązków pracowniczych.

Ponadto ustawodawca nie wprowadził także odpowiedzialności karnej za zatajenie prawdy lub podanie nieprawdy w takim oświadczeniu. Pojawia się zatem pytanie: czy w drodze analogii do art. 18 ust. 5 u.p.s. (przewidującego odpowiedzialność karną za złożenie nierzetelnego oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej) możliwe jest pociągnięcie pracownika samorządowego składającego nierzetelne oświadczenie o stanie majątkowym do odpowiedzialności z art. 233 k.k. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Zgodnie bowiem z art. 233 § 6 k.k., określającym tego rodzaju odpowiedzialność, przepisy paragrafów 1-5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepisy ustawy przewidują możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ponieważ art. 19 u.p.s. nie przewiduje takiej możliwości, to wnioskować należy, iż podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym składanym przez pracownika samorządowego na podstawie art. 19 u.p.s. na żądanie upoważnionej osoby nie stanowi przestępstwa z art. 233 k.k., i w związku z tym nie rodzi odpowiedzialności karnej.

Pamiętać jednak należy, iż powyższe uwagi dotyczące oświadczeń majątkowych odnoszą się ogólnie do pracowników samorządowych. Ustrojowe ustawy samorządowe przewidują bowiem szczególne regulacje dotyczące obowiązków składania tego rodzaju oświadczeń przez niektóre kategorie pracowników samorządowych. W przepisach ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa wskazane zosta-

¹³ Zdaniem M. Taniewskiej-Peszko nie można jednak wymagać oświadczenia od kandydata na pracownika samorządowego, M. Taniewska-Peszko, *Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 1992, s. 33.

¹⁴ S. Płażek, *Ocena funkcjonowania przepisów...*, s. 6.

ły podmioty, które z mocy ustawy są zobowiązane do składania w określonych terminach oświadczeń majątkowych, ale i nie tylko. Przepisy tych ustaw stanowią zatem *lex specialis* w stosunku do regulacji zamieszczonych w ustawie o pracownikach samorządowych, stanowiących *lex generalis*. Wyłączają one zatem zastosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do osób, które zobowiązane są do złożenia oświadczeń na ich podstawie.

Zgodnie z art. 24h u.s.g., art. 25c u.s.p. i art. 27c u.s.w. do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym zobowiązani są: wójt, zastępca wójta, członek zarządu powiatu i województwa, sekretarz gminy i powiatu, skarbnik gminy, powiatu i województwa, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, powiatu i województwa, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną, powiatową i wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka. Ponieważ ustawy te odnoszą się w całości do zasad ustrojowych i organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, podkreślić należy, iż wskazują podmioty zobowiązane do złożenia oświadczenia, niezależnie od podstawy ich zatrudnienia. W związku z tym członkowie zarządu powiatu i województwa zawsze zobowiązani są do złożenia przedmiotowych oświadczeń bez względu na to, czy pełnią swoją funkcję społecznie czy zawodowo.

Jednakże wyżej wymienione kategorie podmiotów zostały zobowiązane – także z mocy ustaw samorządowych – do złożenia jeszcze innych oświadczeń i informacji. Zgodnie bowiem z art. 24j ust. 1 u.s.g., art. 25e ust. 1 u.s.p. i art. 27e ust. 1 u.s.w. ciąży na nich powinność złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez ich małżonków, jeżeli działalność ta wykonywana jest na terenie gminy (powiatu, województwa), w której osoba obowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona. Zobligowani są oni również do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków¹⁵, jeżeli umowy te zawarte zostały z organami gminy (odpowiednio – powiatu, województwa), z jednostkami organizacyjnymi gminy (odpowiednio – powiatu, województwa) lub z gminnymi (odpowiednio – powiatowymi, wojewódzkimi) osobami prawnymi i nie dotyczą stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących. Ponadto w myśl art. 24j ust. 2 u.s.g., art. 25e ust. 2 u.s.p. i art. 27e ust. 2 u.s.w. wójt, zastępca wójta, członek zarządu powiatu i województwa, sekretarz gminy i powiatu, skarbnik gminy, powiatu i województwa, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, powiatu i województwa, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną, powiatową i wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka, których małżonek w okresie pełnienia przez nich funkcji lub zatrudnienia został zatrudniony na terenie danej gminy (odpowiednio – powiatu, województwa) w jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego albo rozpoczął świadczyć pracę lub

¹⁵ W pierwotnym brzmieniu przepis ten wymieniał oprócz małżonka również wstępnych, zstępnych i rodzeństwo. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 lipca 2004 roku (sygn. akt K 20/03, Dz.U 2004, Nr 167, poz. 1759) uznał ust. 1, 2 i 6 za niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim wymieniał wstępnych, zstępnych i rodzeństwo osób wymienionych w ust. 1 zobowiązanych do złożenia oświadczenia.

wykonywać czynności zarobkowe na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego, są obowiązani do pisemnego poinformowania o tym fakcie osobę, której składają oświadczenie majątkowe. Obowiązek złożenia informacji dotyczy również przypadku zmiany stanowiska przez małżonka zatrudnionego w podmiotach, o których mowa była powyżej¹⁶.

Prawodawca w odniesieniu do wszystkich zobowiązanych do złożenia odpowiednich oświadczeń i informacji przewidział w ustawach samorządowych i ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁷ cały system różnych sankcji za niedopełnienie ciążącego na nich obowiązku. Rodzaj sankcji zależy od tego, jaką funkcję pełni osoba zobowiązana. W związku z tym, należy odrębnie przeanalizować konsekwencje, jakie rodzi niezłożenie oświadczeń i informacji przez wójta, przez członków zarządu powiatu i województwa oraz przez pozostałe osoby.

Do marca tego roku niezłożenie przez wójta oświadczenia majątkowego oraz innych oświadczeń i informacji w ustawowo określonym terminie skutkowało utratą jego wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie lub informacja, do dnia złożenia oświadczenia lub informacji (art. 24k ust. 1 pkt 2 u.s.g.) oraz wygaśnięciem jego mandatu (art. 26 ust. 1 pkt 1a u.b.w.w.). Jak widać, ustawodawca przewidział w różnych ustawach dwa rodzaje sankcji za nieterminowe złożenie odpowiednich oświadczeń i informacji przez wójta. Tego rodzaju konstrukcja prawna była przyczyną zaskarżenia art. 26 ust. 1 pkt 1a u.b.w.w. oraz art. 24k ust. 1 pkt. 2 u.s.g. do Trybunału Konstytucyjnego. W opinii Trybunału z uzasadnienia wniosku wynikało, iż wnioskodawca kwestionował w istocie brak koherencji między przepisami tych ustaw, a więc „sprzeczność poziomą”, zachodzącą w obrębie regulacji ustawowej¹⁸. Ponieważ jednak Trybunał Konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych norm, nie obejmuje swoją kognicją rozstrzygania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawy¹⁹, dlatego nie zajął się tym zagadnieniem. Wskazał on jedynie, że sprzeczność, o której mowa, nie ma takiego charakteru, który uniemożliwiałby jej usunięcie za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa. Kwestia wykładni należy zaś do organów stosujących prawo, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też Trybunał nie wypowiedział się również o sposobie rozwiązania zarzucanej we wniosku kolizji²⁰.

Nawet jeżeli uznalibyśmy, że przepisy te są ze sobą sprzeczne, to wydaje się, że przy zastosowaniu reguł kolizyjnych można by przyjąć, że przepis późniejszy wyłącza przepis

¹⁶ Obowiązek złożenia oświadczeń i informacji, o których mowa w art. 24j ust. 1 i 2 u.s.g., art. 25e ust. 1 i 2 u.s.p. i art. 27e ust. 1 i 2 u.s.w., wywołuje w praktyce wiele wątpliwości i kontrowersji. Przepisy te bowiem są nieprecyzyjne, gdyż posłużono się w ich treści bardzo niedookreślonymi i wieloznacznymi sformułowaniami. Analiza tego zagadnienia wykracza jednakże poza ramy tematyczne niniejszego opracowania.

¹⁷ Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.; zwana dalej u.b.w.w.

¹⁸ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. akt K 8/07, <http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm>, 5 listopada 2007.

¹⁹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16-17.

²⁰ Zob. M. Gurdek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. akt K 8/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 10, s. 83.

wcześniejszy – nawet jeżeli wcześniejsza regulacja nie została wprost uchylona. Jednakże w mojej ocenie w tym przypadku w ogóle nie mieliśmy do czynienia ze sprzecznymi regulacjami. Artykuł 26 ust. 1 pkt 1a u.b.w.w. (jako późniejszy) przewidywał bowiem jedynie dalej idącą sankcję (za niezłożenie oświadczenia lub informacji w terminie) od tej, która wcześniej przewidziana była w ustawie o samorządzie gminnym (art. 24k ust. 1 pkt. 2 u.s.g.). Zdaniem Prokuratora Generalnego²¹, dochodziło w tym przypadku nawet do swoistej kumulacji skutków. Jeżeli bowiem ustawodawca nie derogował sankcji finansowych, to najwyraźniej jego zamiarem było pozostawienie tej sankcji w obowiązującym porządku prawnym. Ponadto Prokurator Generalny podkreślił, że ramy czasowe, w jakich obowiązuje sankcja finansowa, określona w art. 24k ust. 4 u.s.g. i przesłanki jej zastosowania są tak sprecyzowane, iż nic nie stoi na przeszkodzie uruchomieniu, niezależnie od owej sankcji finansowej, procedury mającej na celu stwierdzenie wygaśnięcia mandatu wójta – nawet wtedy, gdy ustaną już przyczyny stosowania wspomnianej sankcji finansowej²². Osobiście uważam, iż nie jest to stwierdzenie zasługujące na aprobatę. W ten sposób bowiem musielibyśmy przyjąć, iż mandat nie wygasa z mocy prawa z momentem spełnienia przesłanek jego wygaśnięcia określonych w art. 26 ust.1 u.b.w.w., czy nawet z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta²³, tylko z momentem zakończenia procedury podjętej w przedmiocie takiego stwierdzenia. W związku z tym, z chwilą upływu terminu do złożenia oświadczenia i informacji wójt traciłby wynagrodzenie, przy czym mandat wygasłby dopiero po jakimś czasie (co niekiedy trwałoby kilka czy kilkanaście miesięcy). Jednak ustawodawca nie przewidział takiej konstrukcji prawnej, poza jednym wyjątkiem. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 2 u.b.w.w. mandat wójta wygasa z dniem oddalenia odwołania przez sąd okręgowy. *A contrario* z powołanych przepisów wynika, iż w razie odrzucenia odwołania lub bezskutecznego upływu terminu do jego wniesienia mandat wygasa wraz z upływem terminu do złożenia odpowiedniego oświadczenia²⁴.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny słusznie uznał zarzut naruszenia przez art. 26 ust. 1 pkt 1a u.b.w.w. zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) za nieadekwatny, ze względu na wykazanie poziomej niespójności przepisów dotyczących sankcji za niezłożenie oświadczeń majątkowych. Równocześnie stwierdził niekonstytucyjność art. 26 ust. 1 pkt 1a u.b.w.w., z tym, że z innych względów. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, iż przepis ten jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu przewidzianego w nim rygoryzmu nieproporcjonalnie surowej sankcji (w postaci wygaśnięcia mandatu) za niezłożenie oświadczenia w terminie. W ocenie Trybunału ustawa nie róż-

²¹ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. akt K 8/07, <http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm>, 5 listopada 2007.

²² Ibidem.

²³ W literaturze przedmiotu coraz częściej podnoszone są głosy aprobujące uznanie uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu raz za uchwałą o charakterze konstytutywnym, innym zaś raz za uchwałą o charakterze deklaratoryjnym, w zależności od przyczyny wygaśnięcia tego mandatu – szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Wygaśnięcie mandatu wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11.

²⁴ Inaczej A. Szewc, zdaniem którego „zasadą polskiego prawa samorządowego jest, iż w razie skierowania tego typu sprawy na drogę sądową mandat trwa do chwili prawomocnego odrzucenia lub oddalenia skargi bądź odwołania przez sąd” – A. Szewc, *Kiedy wygasa mandat – głos w dyskusji*, „Wspólnota” 2007, nr 13, s. 43.

nicuje sytuacji osoby, która jedynie spóźniła się ze złożeniem oświadczenia majątkowego, lecz je ostatecznie, i to w krótkim czasie po upływie ustawowego terminu, złożyła oraz sytuacji osoby, która uporczywie uchyliła się od obowiązku złożenia oświadczenia, pozostaje w zwłoce lub w ogóle nie wywiązuje się z nałożonego obowiązku²⁵.

W związku z treścią wyroku TK w obecnym stanie prawnym wójt w razie niezłożenia odpowiednich oświadczeń i informacji w ustawowo określonym terminie traci jedynie wynagrodzenie.

W stosunku do wszystkich pozostałych podmiotów zobowiązanych – w myśl przepisów ustaw samorządowych – do złożenia stosownych oświadczeń i informacji ustawodawca przewidział nieco innego rodzaju konsekwencje. To znaczy, zgodnie z art. 24k ust. 1 pkt 2 u.s.g., art. 25f ust. 1 pkt 2 u.s.p. i art. 27f ust. 1 pkt 2 u.s.w., że podobnie jak wójt, tracą oni wynagrodzenie za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie lub informacja, do dnia ich złożenia. Również w stosunku do nich prawodawca przewidział drugą sankcję, tyle tylko, że w przeciwieństwie do wójta nie została ona uregulowana w odrębnej ustawie, lecz także w odpowiednich samorządowych ustawach ustrojowych. W myśl bowiem art. 24k ust. 2 u.s.g., 25f ust. 2 u.s.p. i art. 27f ust. 2 u.s.w. jeżeli członek zarządu powiatu i województwa, sekretarz gminy i powiatu, skarbnik gminy, powiatu i województwa nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego lub pozostałych oświadczeń i informacji, rada gminy, powiatu lub sejmik województwa odwołuje ich, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji. Natomiast zgodnie z art. 24k ust. 3 u.s.g., 25f ust. 3 u.s.p. i art. 27f ust. 3 u.s.w. jeżeli zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, powiatu i województwa, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną, powiatową i wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego lub pozostałych oświadczeń i informacji, właściwy organ odwołuje ich lub rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji. Takie odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę jest – w myśl art. 24k ust. 4 u.s.g., art. 25f ust. 4 u.s.p. i art. 27f ust. 4 u.s.w. – równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.

Z powyższego wynika, iż podobnie jak w odniesieniu do wójtów ustawodawca przewidział dwa rodzaje sankcji, przy czym ten drugi – utrata pracy – jest znacznie surowszy od pierwszego – finansowego. Jednakże, w przeciwieństwie do regulacji przewidujących sankcje za niezłożenie w terminie stosownych oświadczeń i informacji przez wójta, przepisy te do tej pory nie zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, w związku z czym nadal obowiązują. Z uwagi na poważne skutki niezłożenia oświadczenia przez wskazane powyżej podmioty, jakie powstają w sferze stosunku pracy, pamiętać należy o treści niedawnej uchwały SN z dnia 5 kwietnia 2007 roku²⁶. Sąd Najwyższy uznał w niej bowiem,

²⁵ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. akt K 8/07, <http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm>, 5 listopada 2007.

²⁶ Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2007 roku, sygn. akt I PZP 4/07, Biuletyn SN 2007, nr 4, s. 27.

że nie można zwolnić z pracy pracownika samorządowego, jeżeli nie ze swojej winy złożył oświadczenie majątkowe po terminie. A zatem w ocenie Sądu niezłożenie oświadczenia w terminie musi być zawinione. Ponadto zdaniem Sądu nie można art. 24k ust. 3 u.s.g.²⁷ interpretować literalnie w ten sposób, że w razie spóźnionego oświadczenia pracodawca samorządowy musi, a nie może, rozwiązać umowy o pracę bez wypowiedzenia. Uchwała ta potwierdza podnoszone już od dawna w doktrynie głosy, iż kodeks pracy nie zna przyczyny, dla której rozwiązanie umowy o pracę miałyby nastąpić obligatoryjnie²⁸. Wydaje się, iż Sąd, podejmując uchwałę, uwzględnił także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 13 marca 2007 roku, zgodnie z którym przepisy, które przewidują za nieterminowe złożenie oświadczeń majątkowych sankcję w postaci wygaśnięcia mandatu wójta, są niezgodne z Konstytucją, z uwagi na niewspółmierność tej sankcji do wagi przewinienia²⁹.

Na zakończenie chciałabym jeszcze zwrócić uwagę na to, że sankcja w postaci utraty pracy i wynagrodzenia nie zawsze jednak znajdzie zastosowanie w stosunku do członków zarządu powiatu i województwa. Uwzględniając bowiem treść przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, należy dojść do wniosku, że sankcje te dotyczą jedynie tych członków zarządów, którzy są pracownikami samorządowymi. Ci zaś, którzy pełnią swą funkcję społecznie, nie otrzymują bowiem wynagrodzenia i nie pozostają w stosunku pracy. Zatem w razie niezłożenia oświadczenia lub informacji zostaną oni jedynie odwołani z pełnienia funkcji członka zarządu. Jeżeli jednak nieetatowy członek zarządu jest równocześnie radnym, to wówczas obowiązek złożenia stosownych oświadczeń ciąży na nich nie tylko z tego tytułu, że są członkami organu wykonawczego, ale także z tego, że pełnią funkcję radnego. W takim przypadku w razie nieterminowego złożenia oświadczenia lub informacji w myśl art. 25f ust. 1 pkt 1 u.s.p. i art. 27f ust. 1 pkt 1 u.s.w. tracą oni dietę do czasu złożenia oświadczenia lub informacji oraz zostaną odwołani z pełnienia funkcji członka zarządu. Istnieje natomiast również i taka możliwość, że będą oni odpłatnie pełnili funkcję członka odpowiedniego zarządu oraz dodatkowo będą radnymi. Wówczas z uwagi na treść art. 21 ust. 4a u.s.p. i art. 24 ust. 7 u.s.w.³⁰ pobierają jedynie wynagrodzenie z tytułu pozostawania w stosunku pracy. Zatem w razie niezłożenia oświadczenia lub informacji utracą przysługujące im jedynie wynagrodzenie oraz pracę, a także zostaną odwołani z pełnienia funkcji członka zarządu.

Podkreślenia wymaga jednak i to, że w sytuacji, gdy członkowie zarządu powiatu pełnią swą funkcję społecznie, to muszą być oni automatycznie radnymi, co wynika *a contrario* z treści art. 2 pkt 1b u.p.s., przy czym zasada ta nie obowiązuje w odniesieniu do członków

²⁷ A zatem odpowiednio także art. 24k ust. 2 u.s.g., art. 25f ust. 2 i 3 u.s.p. i art. 27f ust. 2 i 3 u.s.w.

²⁸ S. Płażek, *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, s. 218. Autor ten zwraca uwagę, że „skoro niezbędną przesłanką rozwiązania stosunku pracy w trybie art. 52 § 1 k.p. (...) jest wina, to nie powinno się rozwiązywać stosunku pracy w trybie określonym w ust. 2 bez rozważenia istnienia tej przesłanki – choćby przez ustne zwrócenie się do pracownika o wyjaśnienie przyczyny zwłoki w złożeniu oświadczenia, czy informacji”.

²⁹ S. Płażek, *Niezłożenie oświadczenia...*, s. 34-35.

³⁰ Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 4a u.s.p. i art. 24 ust. 7 u.s.w. dieta nie przysługuje radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w powiecie/województwie, w którym uzyskał mandat.

zarządu województwa. Zatem członek zarządu powiatu, który nie złoży w terminie odpowiedniego oświadczenia lub informacji, jeżeli nie utraci wynagrodzenia (bo pełnił swą funkcję nieetatowo), to z pewnością utraci dietę, zaś członek zarządu województwa niekoniecznie³¹. W odniesieniu bowiem do członków zarządu województwa możemy mieć do czynienia z taką sytuacją, że nie są oni ani pracownikami samorządowymi, ani radnymi. W takim przypadku nie poniosą żadnych konsekwencji finansowych w razie niezłożenia oświadczeń i informacji w terminie, gdyż nie utracą ani wynagrodzenia, ani diety, ani pracy, a jedynie zostaną odwołani z pełnienia społecznej funkcji – członkostwa w organie wykonawczym województwa. Podsumowując, należy stwierdzić, iż członkowie zarządu powiatu zawsze poniosą sankcje finansowe, albo w postaci utraty wynagrodzenia, albo utraty diety, natomiast marszałek nie. Będzie to bowiem zależało od tego, czy jest radnym i czy pełni funkcję członka zarządu jako pracownik samorządowy, czy też nie.

Istotne jest jednak także i to, że w razie pełnienia przez członków zarządu powiatu i województwa także funkcji radnych, to niezłożenie stosownych oświadczeń w ustawowym terminie – w aktualnym stanie prawnym – nie powoduje utraty mandatu radnego. Zatem mogą oni przestać pełnić funkcję członka zarządu, utracić pracę i wynagrodzenie (jeżeli pozostawali w stosunku zatrudnienia), ale nadal pozostaną radnymi. Trybunał Konstytucyjny bowiem – wielokrotnie powoływanym już – wyrokiem z dnia 13 marca 2007 roku uznał, iż art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³² przewidujący wygaśnięcie mandatu radnego wskutek niezłożenia odpowiednich oświadczeń i informacji w ustawowo określonych terminach jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w związku z czym przepis ten utracił moc prawną.

Podobnie jak w ustawie o pracownikach samorządowych prawodawca przewidział w art. 24l u.s.g., art. 25g u.s.p., art. 27g u.s.w. odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym oraz pozostałych oświadczeniach i informacjach. Zatem poczynione wcześniej rozważania w tym zakresie odnoszą się również do odpowiednich regulacji samorządowych ustaw ustrojowych.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż system sankcji za niezłożenie odpowiednich oświadczeń i informacji w ustawowym terminie, przewidziany w prawie samorządowym, nie jest spójny i precyzyjny. Same regulacje prawne wywołują wiele wątpliwości i kontrowersji, a przecież miały przeciwdziałać powstawaniu sytuacji, w których pracownik samorządowy wykorzystuje zajmowane stanowisko do osiągnięcia prywatnych korzyści. Aby zatem mogły skutecznie służyć zwalczaniu korupcji, powinny być proste, jednoznaczne i wyczerpujące, tak żeby nie stwarzały możliwości odmiennej interpretacji.

³¹ Może być bowiem członkiem zarządu wybranym spoza składu sejmiku, a statut województwa może nie przewidywać zatrudniania członków zarządu.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2003, Nr 159, poz. 1547 ze zm.