

Marek Sławiński

**Penalizacja złożenia fałszywego oświadczenia
majątkowego przez osobę pełniącą funkcję publiczną.
Wybrane aspekty dotyczące bezprawności,
systematyki przepisów oraz dobra prawnie chronionego**

1. Wstęp

Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa niejednokrotnie spotkać się można z regulacjami, które przewidują obowiązek składania oświadczeń zawierających informacje o posiadanym stanie majątkowym. Przedmiotem dalszego zainteresowania będą wyłącznie te, które wiążą ten obowiązek z pełnieniem określonych funkcji publicznych, wykonywaniem niektórych zawodów, czy też przynależnością do oznaczonej służby mundurowej¹. Zapewnienie prawidłowości realizacji tego obowiązku zostało w niektórych przypadkach zastrzeżone za pomocą sankcji karnej. W ramach niniejszego artykułu poruszone zostaną niektóre z zagadnień powstałych na kanwie tego rodzaju przestępstw. Dotyczyć będą kwestii o charakterze ogólnym, związanych przede wszystkim z płaszczyzną bezprawności i problemem dobra prawnie chronionego przez te przepisy karne. Z tego też powodu niniejsze rozważania otwiera krótka charakterystyka regulacji przewidujących obowiązek składania oświadczeń majątkowych, co pozwoli nie

¹ Tym samym, poza zakresem niniejszego opracowania pozostawione zostały wszelkie inne regulacje, które formułują wymóg złożenia oświadczenia majątkowego, jak np. w sytuacji występowania o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym (por. art. 102 ustawy z dn. 28 VII 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz.U. 2014, poz. 1024), czy o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu (por. art. 117¹ ustawy z dn. 17 XI 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2014, poz. 101 ze zm.).

tylko na przybliżenie treści odpowiednich norm merytorycznych sankcjonowanych przez przepisy karne, ale także umożliwi umiejscowienie poruszanych tutaj zagadnień w szerszej perspektywie normatywnej.

2. Ogólna charakterystyka regulacji przewidujących obowiązek składania oświadczeń majątkowych

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych ze względu na fakt pełnienia określonej funkcji publicznej, wykonywania zawodu, czy też przynależności do służby mundurowej² został przewidziany na gruncie kilkudziesięciu ustaw i obejmuje szeroką kategorię podmiotów. Dotyczy on m.in. posłów i senatorów, wielu członków administracji centralnej oraz samorządowej, sędziów, prokuratorów, komorników, funkcjonariuszy niektórych służb mundurowych, czy też członków zarządów powszechnych towarzystw emerytalnych³.

Bez wdawania się w głębszą analizę, już *prima facie* dostrzec można liczne elementy wspólne poszczególnych regulacji w tej materii. Przepisy te są co do zasady sformułowane w taki sposób, że nakładają na określoną kategorię osób obowiązek złożenia w oznaczonym terminie uprawnionemu organowi oświadczenia o posiadanym stanie majątkowym. Oświadczenie to jest dokumentem sporządzanym według ustalonego wzoru⁴, na którego treść składają się informacje dotyczące posiadania wyszczególnionych w przepisach składników majątkowych. W rezultacie, pomimo występujących pomiędzy poszczególnymi ustawami odmienności⁵, co do zasady,

² W dalszej części opracowania, głównie ze względów stylistycznych oraz celem uproszczenia wywodów, na oznaczenie podmiotów zobowiązanych do składania tego rodzaju oświadczeń będę się posługiwał sformułowaniem „osoby pełniące funkcje publiczne”. Niemniej jednak nie utożsamiam tutaj tego pojęcia z terminem z art. 115 § 19 k.k.

³ Dobrej ilustracji, zarówno pod względem ilości ustaw, w których przewidziano wspomniany obowiązek, jak i jego zakresu podmiotowego, dostarcza projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne (dostępny pod adresem < <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/230491> >, 20 II 2015) – por. zwłaszcza art. 2 projektu oraz zamieszczony tam przypis nr 1.

⁴ Najczęściej wzór ten jest ustalany w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego lub też jest zamieszczany w załączniku do ustawy.

⁵ Odmienności te dotyczą przede wszystkim różnic w sposobie ujęcia zakresu informacji podlegających ujawnieniu w drodze oświadczenia majątkowego, terminów realizacji tego obowiązku, organów właściwych do odebrania i kontroli prawidłowości oświadczenia, czy też wreszcie konsekwencji przewidzianych w przypadku uchybienia temu obowiązkowi.

w przypadku każdej z nich mamy do czynienia z tak samo sformułowanym obowiązkiem, którego istota sprowadza się do nałożenia wymogu złożenia oświadczenia o wskazanej treści. Wydaje się zatem, że na podstawie tych przepisów możliwe jest wyinterpretowanie normy prawnej o następującej strukturze: „podmiot X⁶ w sytuacji S⁷ ma obowiązek zachować się w sposób Z, czyli złożyć oświadczenie majątkowe o treści T⁸ na ręce organu O”. Bez ryzyka większego błędu można sformułować wniosek, że istota i zasadnicze cechy charakterystyczne omawianych tu oświadczeń majątkowych pozostają co do zasady takie same w każdym przypadku uregulowania tego obowiązku w przepisach prawa. Podstawowym elementem jest ustanowienie obowiązku złożenia stosownego oświadczenia, zaś specyfika danej funkcji publicznej decyduje o kształcie rozwiązań szczegółowych. Tym samym, mając na względzie powyższą wspólną cechę tego rodzaju uregulowań, wydaje się, że posługiwanie się ogólnym pojęciem „instytucji oświadczenia majątkowego” jest jak najbardziej uprawnione. Taka charakterystyka będzie także w zupełności wystarczająca dla potrzeb prowadzonych tutaj rozważań⁹.

Wyłaniająca się z dotychczasowych uwag tożsamość podstawowych cech poszczególnych unormowań dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych jest szczególnie dobrze widoczna w kontekście spełnianych przez tę instytucję funkcji. W piśmiennictwie podnosi się, iż obowiązek składania tych oświadczeń wpisuje się w ramy regulacji ograniczających

⁶ Najczęściej ustawy posługują się nazwą danej funkcji publicznej, stanowiska, zawodu lub służby – por. przykładowo art. 35 ust. 1 ustawy z dn. 9 V 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. 2011, Nr 7, poz. 29 ze zm.

⁷ Biorąc pod uwagę obowiązujące rozwiązania, można stwierdzić, iż co do zasady, sytuacja ta jest wyznaczona poprzez określenie przedziału czasowego, w trakcie którego obowiązek ten powinien zostać wykonany. Tytułem przykładu por. art. 24h ust. 4 ustawy z dn. 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm., który wskazuje termin składania oświadczeń majątkowych przez radnych gminy oraz wójtów. Swoje pierwsze oświadczenie po wyborze składają oni w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania, zaś każde następne – corocznie do dnia 30 kwietnia.

⁸ Zakres informacji, jakie powinny zostać ujawnione w treści oświadczenia majątkowego, na gruncie aktualnych przepisów jest co do zasady określany poprzez odwołanie do pojęć majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową, które to są następnie konkretyzowane poprzez wyliczenie określonych składników majątkowych – por. przykładowo art. 10 ust. 1 ustawy z dn. 21 VIII 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 2006, Nr 216, poz. 1584 ze zm. (dalej: *ustawa antykorupcyjna*).

⁹ Odnośnie do pozostałych zagadnień wiążących się z oświadczeniami majątkowymi, por. literaturę i orzecznictwo przywoływane w tej części opracowania.

wolność prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰. Obok poszczególnych zakazów i ograniczeń dotyczących tej sfery wolności jednostki formułuje się m.in. wymóg ujawnienia informacji o posiadanym stanie majątkowym. Umożliwia to kontrolę przestrzegania wspomnianych ograniczeń. Z tego też powodu *ratio legis* instytucji oświadczenia majątkowego upatruje się, podobnie jak wspomnianych ograniczeń i zakazów prowadzenia działalności gospodarczej, w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym i patologicznym w zakresie funkcjonowania szeroko pojętej sfery publicznej, obejmującej administrację państwową, samorządową, służby, stanowiska i zawody szczególnie istotne z perspektywy interesu publicznego¹¹. Poprzez sformułowanie

¹⁰ Por.: B. M. Ćwiertniak, *Kilka uwag o tzw. przepisach antykorupcyjnych w prawie pracy pracowników administracji publicznej*, w: *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 227–228; S. Koroluk, *Głosa do wyroku SN z 10 I 2003 r., I PK 107/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 133; K. Święch, K. Kozłowski, *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 27–28; Z. Sienkiewicz, w: O. Górniok, *Prawo handlowe i gospodarcze. Tom 10. Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 492–493; J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 33.

¹¹ Stanowisko takie było formułowane już na gruncie poprzedniczki aktualnej ustawy antykorupcyjnej – ustawy z dn. 5 VI 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1992, Nr 56, poz. 274 ze zm. 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, s. 40. Zob. także: A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 13–14; A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 12–13; S. Płażek, *Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym – wybrane zagadnienia*, w: *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 183; K. Święch, K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 27 oraz R. Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 25. Podobne stanowisko wyraził także Europejski Trybunał Praw Człowieka w uzasadnieniu Decyzji Wypych przeciwko Polsce z dn. 25 X 2005 r. (nr 2428/05). Zdaniem Trybunału, obowiązek składania oświadczeń majątkowych (przedmiotem analizy był obowiązek nałożony na osoby pełniące funkcje radnego gminy) służy nie tylko „przejrzystości lokalnych procesów politycznych”, ale także „zapewnia ochronę przed nadużyciami lub próbami unikania przez radnych obowiązków dotyczących ich sytuacji majątkowej” (polskie tłumaczenie orzeczenia za: B. Dolnicki, A. Wierzbica, *Analiza orzecznictwa pod kątem interpretacji przepisów antykorupcyjnych*, w: *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia, część I*, J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Warszawa 2012, s. 378–379). Również na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyrażono podobne poglądy. Warto wskazać, że w wyroku z 6 XII 2005 r.,

wymogu ujawnienia informacji o stanie majątkowym wprowadza się element transparentności w ramy stosunków majątkowych osób pełniących funkcje publiczne¹². Możliwe staje się w szczególności ustalenie, czy majątek tych osób znajduje odzwierciedlenie w przychodach, które można uzyskać z tytułu wykonywania danej funkcji publicznej oraz w innych legalnych źródłach zarobkowania. Co prawda wypowiedzi te są formułowane przede wszystkim na kanwie tzw. ustaw samorządowych¹³ oraz ustawy antykorupcyjnej, niemniej można je z powodzeniem rozciągnąć na pozostałe przypadki przepisów przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, a to ze względu na zasygnalizowaną już zbieżność zasadniczych cech tego rodzaju unormowań.

Pomimo występowania podobieństw, problematyka dotycząca oświadczeń majątkowych nie doczekała się kompleksowej i jednolitej regulacji¹⁴.

SK 7/05 (OTK – A 2005, nr 11, poz. 129) wprost uznano, iż: „[...] rolą regulacji antykorupcyjnych jest także zapobieganie wikłaniu się osób piastujących funkcje publiczne w różne sytuacje, mogące podważać ich bezstronność i uczciwość, a w konsekwencji – podważać autorytet instytucji, w których pełnią oni funkcje. Taką funkcję pełni również obowiązek złożenia przez osoby piastujące funkcje publiczne oświadczenia o swoim stanie majątkowym”. Zob. także: uchwałę z 2 VI 1993 r., W 17/92 (OTK 1993, nr 2, poz. 44), uchwałę z 13 IV 1994 r., W 2/94 (OTK 1994, nr 1, poz. 21), wyrok z 13 VII 2004 r., K 20/03 (OTK – A 2004, nr 7, poz. 63), wyrok z 28 VI 2005 r., K 41/04 (OTK – A 2005, nr 6, poz. 68) oraz postanowienie z 26 XI 2012 r., SK 33/10 (OTK – A 2012, nr 10, poz. 129).

¹² Na ten aspekt zwracają uwagę m.in.: B. Dolnicki, *Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji*, w: *Unormowania antykorupcyjne...*, op. cit., s. 83; idem, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 197; A. Wierzbica, *Wadliwość przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Unormowania antykorupcyjne...*, op. cit., s. 145 oraz J. Juchniewicz, w: *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 173. Zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 III 2007 r., K 8/07, OTK – A 2007, nr 3, poz. 26.

¹³ Pod pojęciem *ustaw samorządowych* rozumiem tutaj: ustawę o samorządzie gminnym, ustawę z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm. oraz ustawę z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.

¹⁴ Podkreślić trzeba, iż aktualnie trwają prace nad kompleksową regulacją problematyki oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne – por. powołany w przypisie nr 3 projekt ustawy o oświadczeniach majątkowych. Stosownie do motywów wyrażonych w treści uzasadnienia tego projektu, wprowadzenie tej ustawy do systemu prawnego ma służyć realizacji dwóch zasadniczych celów. Po pierwsze, ujęciu w jednym akcie prawnym i ujednoczeniu zasad składania oświadczeń majątkowych, zaś po drugie, uzupełnieniu katalogu osób zobowiązanych do składania tych oświadczeń o nowe kategorie podmiotów (por. s. 30–32 projektu ustawy).

Obowiązujące w tej materii rozwiązania można bowiem podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, obowiązek ten został przewidziany przez ustawę antykorupcyjną¹⁵. Wśród różnorodnych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej usytuowany został również wymóg składania oświadczeń majątkowych¹⁶. Ustawa ta, podobnie jak jej poprzedniczka z 1992 r., uznawana jest za jeden z podstawowych elementów systemu ochrony antykorupcyjnej¹⁷. Przewidziane w niej rozwiązania obejmują bowiem liczną grupę podmiotów pełniących różnorodne funkcje publiczne, od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, aż po pracownika urzędu gminy¹⁸. Niemniej jednak nie jest to regulacja wyczerpująca. Świadczy o tym pokaźna liczba przepisów nakładających obowiązek składania oświadczeń majątkowych, zawartych na gruncie różnych ustaw regulujących sposób realizacji danej funkcji publicznej, wykonywania zawodu, czy pełnienia służby¹⁹. Przepisy te można wyodrębnić jako drugą grupę regulacji.

Pomiędzy tymi dwiema grupami unormowań niejednokrotnie występują wzajemne powiązania o charakterze merytorycznym. Niektóre z ustaw ustrojowych, przewidując obowiązek składania oświadczeń majątkowych, nie precyzują zarazem jego treści oraz zasad realizacji, odsyłając w tym zakresie do stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej²⁰. Są jednakże

¹⁵ Taki sposób określania tej ustawy jest dość częsty w języku prawniczym i wskazuje zarazem na charakter przewidzianych w niej rozwiązań – por. S. Płażek, *Przegląd antykorupcyjnych rozwiązań w obowiązującym ustawodawstwie*, w: *Unormowania antykorupcyjne...*, *op. cit.*, s. 27.

¹⁶ Por. art. 10 ustawy antykorupcyjnej.

¹⁷ W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego (SN) z 18 X 2001 r., I KZP 9/01 (OSNKW 2001, nr 11–12, poz. 87) ustawę tę określono jako „istotne ogniwo systemu prawnego ukierunkowane na ograniczenie zjawiska korupcji w sferze publicznej”, a także podkreślono komplementarność jej regulacji z unormowaniami prawa karnego.

¹⁸ Por. art. 1 i 2 ustawy antykorupcyjnej.

¹⁹ Ustawy te w dalszej części niniejszego opracowania będą określane mianem *ustaw ustrojowych*. Por. przywołany już wcześniej projekt ustawy o oświadczeniach majątkowych w zakresie pełnego wyliczenia tych ustaw.

²⁰ Taki sposób regulacji został przewidziany m.in. w: art. 13 ust. 3–5 ustawy z dn. 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2011, Nr 212, poz. 1263 ze zm.; art. 39 ust. 2b–2e ustawy z dn. 28 IX 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz.U. 2011, Nr 41, poz. 214 ze zm.; art. 23 ustawy z dn. 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 2012, poz. 1113 ze zm.; art. 8b ustawy z dn. 21 VI 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, Dz.U. 2004, Nr 121, poz. 1267 ze zm.; art. 80a ustawy z dn. 24 V 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2010, Nr 29, poz. 154 ze zm.; art. 72 ust. 2–3a ustawy z dn. 9 VI 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2014, poz. 1411, oraz w art. 42 ustawy z dn. 9 VI 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2014, poz. 253 ze zm.

i takie ustawy ustrojowe, które co prawda posiadają własną regulację w tym przedmiocie, niemniej jednak zawierają również odesłanie do stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej²¹. Co więcej, w zależności od konkretnego przypadku, odesłania te różnią się swym charakterem. Ustawodawca posługuje się bądź to techniką odesłania do stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej wprost²², bądź też jedynie w sposób odpowiedni²³. Zakres przedmiotowy tych odesłań także nie jest jednolity, ponieważ są ustawy, które posługują się sformułowaniem odsyłającym do pozostałego, nieuregulowanego przez nie zakresu przedmiotowego²⁴, jak i takie, które wskazują, jakiej konkretnie materii z ustawy antykorupcyjnej odesłanie dotyczy²⁵. Wreszcie wskazać należy na te ustawy ustrojowe, które w ogóle nie zawierają jakiegokolwiek odesłania do przepisów ustawy antykorupcyjnej, niezależnie od stopnia szczegółowości i rozbudowania własnej regulacji dotyczącej oświadczeń majątkowych. Do tej kategorii zalicza

W większości z przywołanych regulacji mamy do czynienia jedynie ze wskazaniem organu uprawnionego do odebrania oświadczenia lub przeprowadzenia jego kontroli, a niekiedy także i ze wskazaniem terminu realizacji obowiązku. Brak jest natomiast wskazania, na czym konkretnie ten obowiązek polega, a przede wszystkim tego, jaki jest zakres informacji o stanie majątkowym podlegającym ujawnieniu – w tym przedmiocie należy zatem sięgnąć, na podstawie odesłania, do ustawy antykorupcyjnej. Na miano najbardziej lakonicznej regulacji zasługuje tutaj art. 23 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który wskazuje, iż ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej wobec wymienionych enumeratywnie kategorii pracowników regionalnych izb obrachunkowych „określają przepisy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”.

²¹ Por. m.in.: art. 49b ustawy z dn. 20 VI 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. 2011, Nr 270, poz. 1599 ze zm.; art. 29 ustawy z dn. 21 VIII 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz.U. 2012, poz. 952 ze zm.; art. 16 ust. 7 ustawy z dn. 29 VIII 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. 2011, Nr 231, poz. 1376 ze zm.; art. 88 ustawy z dn. 27 VII 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2013, poz. 427 ze zm.; art. 58 ust. 6 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz art. 161 ust. 4 i 6 ustawy z dn. 9 IV 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. 2014, poz. 1415.

²² Por. m.in.: art. 13 ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, art. 80a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, czy też art. 72 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

²³ Por. m.in.: art. 39 ust. 2e ustawy o kontroli skarbowej, czy też art. 8b ust. 4 ustawy o urzędach i izbach skarbowych.

²⁴ Por. m.in.: art. 39 ust. 2e ustawy o kontroli skarbowej, czy też art. 161 ust. 6 ustawy o Służbie Więziennej.

²⁵ Por. m.in.: art. 49b ustawy o prokuraturze, art. 16 ust. 7 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, czy też art. 88 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Najczęściej odesłanie to dotyczy odpowiedniego stosowania wzoru formularza wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie antykorupcyjnej.

się zdecydowana większość ustaw przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego²⁶.

Tej niejednorodności zaprezentowanych rozwiązań legislacyjnych nie sposób uznać za zjawisko pożądane. Nie tylko nie ułatwia to wykładni przepisów dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych²⁷, ale także nie wydaje się przejrzyste z perspektywy ich adresatów²⁸.

²⁶ Por. m.in.: art. 17 ust. 4 ustawy z dn. 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. 2013, poz. 269; art. 24h–24l ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c – 25g ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c–27g ustawy o samorządzie województwa, art. 62 ust. 2 – 8 ustawy z dn. 6 IV 1990 r. o Policji, Dz.U. 2011, Nr 287, poz. 1687 ze zm.; art. 91a ustawy z dn. 12 X 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 2011, Nr 116, poz. 675 ze zm.; art. 57a ust. 6–12 ustawy z dn. 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 2013, poz. 1340 ze zm.; art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 41a ustawy z dn. 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. 2013, poz. 989 ze zm.; art. 56 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy z dn. 16 III 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. 2014, poz. 170 ze zm.; art. 3a ustawy z dn. 30 VII 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004, Nr 187, poz. 1925 ze zm.; art. 32–34 ustawy z dn. 21 XI 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2014, poz. 1202 oraz art. 123 ustawy z dn. 27 VIII 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2013, poz. 1404 ze zm.

²⁷ Podkreślić należy, że krytyczne oceny pod adresem regulacji dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych, czy też ogólnie – wobec przepisów antykorupcyjnych, są w piśmiennictwie dość często formułowane. Por. m.in.: M. Bator, *Oświadczenia majątkowe w samorządzie terytorialnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 2, s. 11 i n.; S. Płażek, *Ocena...*, *op. cit.* s. 183, 194–195; A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu...*, *op. cit.*, s. 159–160; A. Wierzbica, *Ograniczenia...*, *op. cit.*, s. 67–68; J. Dźiedzic, M. Bator, *Obowiązek składania oświadczeń majątkowych – wybrane problemy praktyczne*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, s. 19 i n.; D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2, s. 64–76; J. Korczak, *Zasady składania oświadczeń majątkowych przez pracowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 1, s. 22 i n.; D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2, s. 57–59. Zob. także krytyczne uwagi sformułowane jeszcze pod adresem rozwiązań przewidzianych w ustawie antykorupcyjnej z 1992 r. – J. Mordwilko, *W sprawie niektórych aspektów prawnych ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 79–84 oraz G. Jyż, *op. cit.*, s. 40–42. Jakkolwiek przywołane tutaj wypowiedzi w znacznej mierze dotyczą przepisów zawartych w obu ustawach antykorupcyjnych, jak też regulujących status funkcjonariuszy samorządowych, to jednak większość formułowanych przy tej okazji uwag można z powodzeniem odnieść do pozostałych przejawów unormowania oświadczeń majątkowych w systemie prawa.

²⁸ Dobrą ilustracją problemów wyłaniających się na kanwie takiego sposobu regulacji są spory interpretacyjne dotyczące klauzuli z art. 2 pkt 11 ustawy antykorupcyjnej.

Zanim przejdziemy do rozważań dotyczących odpowiedzialności karnej, warto także zaprezentować ogólną charakterystykę przyjmowanych przez ustawodawcę sposobów sankcjonowania poszczególnych przejawów naruszenia omawianego tutaj obowiązku. Również i w tym zakresie uwidacznia się wspomniana już różnorodność stosowanych rozwiązań. Część ustaw wprost odwołuje się do sytuacji naruszenia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego, czyniąc z jej przejawów podstawę zastosowania określonego reżimu odpowiedzialności. Na gruncie tych rozwiązań mamy zatem do czynienia nie tylko z charakterystyką zachowań godzących w ten obowiązek, ale także z powiązaniem ich z konkretnym mechanizmem odpowiedzialności, jak np. z karną²⁹ czy też dyscyplinarną³⁰. Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach do takiego określenia podstaw odpowiedzialności oraz jej konkretnego reżimu dochodzi na mocy odesłania do stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej, przy czym dotyczy to tylko przypadków odesłania

Przepis art. 2 tej ustawy zawiera wyliczenie podmiotów, w stosunku do których znajdują zastosowanie jej rozwiązania. W ostatnim punkcie tego artykułu, oznaczonym jako nr 11, stwierdzono zaś, iż ustawę tę stosuje się także do „innych osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli ustawa tak stanowi”. Na gruncie tego sformułowania pojawiła się wątpliwość, o jakich konkretnie przypadkach mowa w tym przepisie – w szczególności, czy chodzi tutaj wyłącznie o sytuacje, kiedy przepis ustawy odsyła do stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej, czy też także i o te przypadki, kiedy to inna ustawa formułuje jedynie ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez określoną kategorię osób pełniących funkcje publiczne, nie zawierając zarazem jakiegokolwiek klauzuli odsyłającej do przepisów ustawy antykorupcyjnej. W piśmiennictwie i w orzecznictwie zarysowały się dwa przeciwstawne poglądy – por. odnośnie do pierwszego stanowiska: S. Płażek, w: M. Stec, *Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 565; A. Rzeteka-Gil, *Głosa do uchwały NSA z 2 IV 2007 r.*, II OPS 1/2007, LEX/el. 2009; *eadem*, *Ustawa o ograniczeniu...*, *op. cit.*, s. 43–44; R. Suwaj, *op. cit.*, s. 27. Co się zaś tyczy drugiego stanowiska, por.: uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 IV 2007 r., II OPS 1/07 (ONSAiWSA z 2007 r., nr 3, poz. 62) wraz z aprobowaną zawartą tam stanowisko głosą M. Magdziarczyk, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 157 i n.

²⁹ Odpowiedzialność karną przewidziano m.in. w ustawie antykorupcyjnej (art. 14), w ustawach samorządowych (art. 24l ustawy o samorządzie gminnym, art. 25g ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27g ustawy o samorządzie województwa), w ustawie o Straży Granicznej (art. 147b), w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 35 ust. 9), w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (art. 218 ust. 2), a także w ustawie o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3a ust. 9).

³⁰ Wskazanie, iż konkretne uchybienia omawianemu tutaj obowiązkowi są podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, zostały zawarte m.in. w treści wzorów oświadczeń stanowiących załączniki do rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy o Policji, czy też ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

ujętych w sposób ogólny, a więc jako odesłanie „w pozostałym, nieuregulowanym zakresie”³¹. Niemniej jednak istnieje taka grupa ustaw, gdzie brak jest tego rodzaju unormowań³². W tym wypadku może się pojawić wątpliwość, jakie konsekwencje pociąga za sobą uchybienie obowiązkowi złożenia oświadczenia majątkowego? Odpowiedź na to pytanie będzie wymagała oceny takiego zachowania przez pryzmat całokształtu regulacji obowiązujących daną kategorię podmiotów pełniących funkcję publiczną. Niejednokrotnie bowiem takie zachowania będą wypełniały znamiona deliktu dyscyplinarnego³³, naruszenia stanowiącego postawę do zastosowania odpowiedzialności porządkowej, regulaminowej, czy też w oparciu o przepisy kodeksu pracy³⁴. Prowadzi to do sytuacji znacznego rozwarstwienia konsekwencji prawnych grożących za naruszenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. W rezultacie, podobne zachowania godzące w tę samą co do swej istoty i funkcji instytucję prawną, na gruncie niektórych ustaw będą stanowiły podstawę dla zastosowania odpowiedzialności karnej, zaś w pozostałych

³¹ Por. m.in. art. 39 ust. 2e ustawy o kontroli skarbowej, art. 8b ust. 4 ustawy o urządach i izbach skarbowych, art. 72 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 42 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz art. 161 ust. 6 ustawy o Służbie Więziennej.

³² Do tej grupy zaliczają się m.in.: ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ustawa o prokuraturze, ustawa Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawa o Sądzie Najwyższym, ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o komornikach sądowych i egzekucji, ustawa o Biurze Ochrony Rządu, ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, czy też ustawa o pracownikach samorządowych.

³³ Tak np. świadome uchybienie temu obowiązkowi przez sędziów sądów powszechnych postrzega się jako uchybienie godności urzędu stanowiące podstawę zastosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. K. Gonera w: *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 445).

³⁴ Na słabość pozbawionych sankcji regulacji antykorupcyjnych wskazują D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery...*, *op. cit.*, s. 67. Problemy z określeniem konsekwencji naruszenia omawianego tutaj obowiązku są dobrze widoczne na przykładzie regulacji zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych. W piśmiennictwie zwraca uwagę, że w tym przypadku mamy do czynienia z przejawem *lex imperfecta*, bowiem przepis ani nie określa sankcji, ani też nie odsyła w tym zakresie do stosowania innych przepisów (A. Szewc, T. Szewc, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 236). Zdaniem A. Rzeteckiej-Gil, uchybienie obowiązkowi złożenia oświadczenia majątkowego mogłoby co najwyżej stanowić podstawę odpowiedzialności porządkowej pracownika w oparciu o przepisy k.p., jest jednakże wątpliwe, czy takie naruszenie obowiązków pracowniczych uzasadnia tę odpowiedzialność (A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 197). Możliwość taką dopuszcza A. Rycak w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. J. Stępień, Warszawa 2013, s. 195.

przypadkach odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej, regulaminowej, w oparciu o przepisy prawa pracy, bądź też nie będą rodziły żadnych konsekwencji.

Kolejną różnicą w sposobie uregulowania kwestii odpowiedzialności jest występujące na gruncie niektórych tylko ustaw rozróżnienie sposobów naruszenia omawianego tutaj obowiązku i w konsekwencji zróżnicowanie grożących za nie sankcji. W przepisach tych odróżnia się bowiem sytuację niezłożenia oświadczenia majątkowego od sytuacji złożenia oświadczenia, które zawiera dane fałszywe³⁵. W przypadku takiego zróżnicowania podstaw odpowiedzialności ustawodawca co do zasady pierwszą z tych sytuacji poddaje takim reżimom odpowiedzialności, jak: służbowa³⁶, regulaminowa³⁷, administracyjna z tytułu kary pieniężnej³⁸, bądź też wprowadza specyficzne środki prawne polegające na ograniczeniu pewnych uprawnień związanych z pełnioną funkcją do czasu wypełnienia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego³⁹. Z kolei za złożenie oświadczenia zawierającego dane fałszywe przewiduje się bądź to samą sankcję karną⁴⁰, bądź też obok niej także odpowiedzialność dyscyplinarną, porządkową, regulaminową lub inną⁴¹. Prowadzi to zatem do kolejnej kwestii, którą jest możliwość zbiegu różnych reżimów odpowiedzialności za to samo zachowanie.

Przedstawione tutaj rozbieżności w sposobie uregulowania przypadków naruszenia obowiązków związanych z instytucją oświadczenia majątkowe-

³⁵ Takie rozróżnienie podstaw odpowiedzialności znaleźć można m.in. w: art. 24k i 24l ustawy o samorządzie gminnym, art. 25f i 25g ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27f i 27g ustawy o samorządzie województwa, art. 13 i 14 ustawy antykorupcyjnej, art. 41a ust. 6 i 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, art. 35 ust. 8 i 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jak i art. 3a ust. 8 i 9 ustawy o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ Por. art. 13 ustawy antykorupcyjnej.

³⁷ Por. art. 35 ust. 8 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

³⁸ Por. art. 41a ust. 6 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

³⁹ Por. przewidziany w art. 35 ust. 8 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz w art. 3a ust. 8 ustawy o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej środek w postaci utraty prawa do uposażenia do czasu złożenia oświadczenia majątkowego.

⁴⁰ Por. m.in.: art. 35 ust. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 3a ust. 9 ustawy o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, czy też 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

⁴¹ Por. przykładowo art. 13 i 14 ustawy antykorupcyjnej, na których podstawie podanie nieprawdy w złożonym oświadczeniu jest podstawą do zastosowania zarówno odpowiedzialności służbowej (art. 13), jak i odpowiedzialności karnej (art. 14).

go mogą budzić uzasadnione wątpliwości. Mając na uwadze, iż instytucja ta spełnia co do zasady w każdym przypadku analogiczne funkcje, które są związane z ochroną przed zjawiskami korupcyjnymi, tym trudniej jest zrozumieć tak znaczne zróżnicowanie i rozwarstwienie w zakresie przewidzianych sposobów sankcjonowania naruszeń omawianego obowiązku. W szczególności nie jest jasne, dlaczego w pewnych przypadkach ustawodawca uznał za właściwe ustanowienie surowszego reżimu odpowiedzialności, jakim jest odpowiedzialność karna, zaś już w innych nie, przyjmując za wystarczającą ochronę zapewnianą przez takie mechanizmy odpowiedzialności, jak dyscyplinarna, porządkowa, regulaminowa czy administracyjna z tytułu kar pieniężnych. Trudno także znaleźć uzasadnienie, dlaczego jedynie na gruncie niektórych tylko ustaw wyodrębnia się dwie podstawy odpowiedzialności: sytuację niezłożenia oświadczenia i złożenia oświadczenia fałszywego.

Z dotychczasowych rozważań, ze względu na charakter niniejszego opracowania ujętych skrótowo i syntetycznie⁴², wyłania się obraz oświadczeń majątkowych jako instytucji, której podstawowym celem, wpisującym się w mechanizmy antykorupcyjne, jest ustanowienie obowiązku ujawnienia informacji o posiadanym stanie majątkowym. Mimo tego założenia, na gruncie poszczególnych przepisów mamy do czynienia ze znacznym zróżnicowaniem przyjmowanych rozwiązań, które zdaje się wynikać nie tyle ze specyfiki kształtowania określonych funkcji publicznych, z którymi instytucja ta jest związana, ale przede wszystkim z zastosowania niejednolitej techniki legislacyjnej, która sprawia wręcz wrażenie przypadkowości. Sytuację tę trudno ocenić pozytywnie⁴³. Bez ryzyka większego błędu można sformułować wniosek, iż większość problemów wyłaniających się na kanwie interpretacji przepisów o oświadczeniach majątkowych i ich praktycznego stosowania w istocie posiada swoje źródło właśnie w niedoskonałościach przyjętego sposobu regulacji.

⁴² W niniejszym artykule nie poruszono wielu zagadnień, które wyłaniają się na podstawie interpretacji przepisów o oświadczeniach majątkowych, jak choćby w odniesieniu do przedmiotowego zakresu informacji podlegających ujawnieniu, czy też dotyczących procedur kontroli tych oświadczeń. W tym zakresie pozostaje odesłać czytelnika do obszernej literatury, zwłaszcza w kontekście ustaw samorządowych, przywoływanej w tej części artykułu.

⁴³ Na niedoskonałości w zakresie sposobu legislacji przepisów antykorupcyjnych, w tym także tych, które dotyczą oświadczeń majątkowych, zwracano uwagę w literaturze już od dawna – por. m.in.: A. Wierzbica, *Ograniczenia...*, *op. cit.*, *passim*; Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 70; A. Garbacik, *Antykorupcyjne rozwiązania w polskim prawodawstwie*, „Służba Pracownicza” 2000, nr 5, s. 6.

3. Ogólna charakterystyka przepisów penalizujących uchybienie obowiązkom związanym z oświadczeniami majątkowymi

Przechodząc do zagadnień karnistycznych, w pierwszej kolejności wypada przedstawić w ogólnych zarysach rozwiązania przyjmowane w tej materii przez ustawodawcę. Odpowiedzialność karna za naruszenie obowiązków związanych z instytucją oświadczenia majątkowego jest realizowana na podstawie kilku typów czynów zabronionych. Są to przede wszystkim:

- a) art. 14 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, penalizujący podanie nieprawdy w złożonym oświadczeniu majątkowym;
- b) art. 14 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej, przewidujący wypadek mniejszej wagi w stosunku do art. 14 ust. 1 tej ustawy;
- c) art. 233 § 6 w zw. z art. 233 § 1 k.k., penalizujący złożenie fałszywego oświadczenia;
- d) art. 147b ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, penalizujący podanie nieprawdy w złożonym oświadczeniu majątkowym;
- e) art. 147b ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, przewidujący wypadek mniejszej wagi w stosunku do art. 147b ust. 1 tej ustawy;
- f) art. 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, penalizujący podanie nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych danych przez osobę odpowiedzialną za informacje udostępniane członkom funduszu lub organowi nadzoru.

Mamy zatem do czynienia nie tylko z wykorzystaniem różnych reżimów odpowiedzialności celem sankcjonowania poszczególnych przypadków naruszenia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego (o czym już wspomniano w drugim podrozdziale tego artykułu), ale różnorodność ta jest widoczna także na gruncie odpowiedzialności karnej, w przypadku której ustawodawca posługuje się kilkoma podobnie skonstruowanymi typami czynów zabronionych. Już tylko pobieżna analiza przepisów uwidacznia, że penalizacja naruszeń obowiązków związanych z instytucją oświadczenia majątkowego w przypadku znacznej kategorii osób pełniących funkcje publiczne będzie realizowana w oparciu o typy wskazane w pkt. a) – c). Te ustawy, które przewidują odpowiedzialność karną, co do zasady odwołują się do rozwiązań zawartych w ustawie antykorupcyjnej⁴⁴ (która sama posiada niezwykle szeroko ujęty podmiotowy zakres zastosowania), a przez to

⁴⁴ Por. przepisy przywołane w przypisie nr 20.

i do jej art. 14, bądź też zawierają klauzulę o zastosowaniu rygoru odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k.⁴⁵

Biorąc pod uwagę treść przywołanych tutaj przepisów karnych, już *prima facie* można zauważyć, że służą one kryminalizacji podobnej kategorii zachowań, które polegają na naruszeniu obowiązku złożenia prawdziwego oświadczenia majątkowego. W art. 14 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej oraz w art. 147b ust. 1 ustawy o Straży Granicznej jest mowa o podaniu nieprawdy w złożonym oświadczeniu, w art. 233 § 6 k.k. o złożeniu fałszywego oświadczenia, zaś w art. 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych o podaniu nieprawdziwych lub zatajeniu prawdziwych danych. Każdy z tych przepisów odwołuje się zatem do analogicznego zachowania, polegającego na ataku na prawdziwość treści zawartej w składanym oświadczeniu. Jednakże pomimo tej zbieżności, przestępstwa te posiadają zróżnicowane sankcje⁴⁶. Jeśli wziąć pod uwagę wskazywaną już tożsamość istoty i funkcji spełnianych przez instytucję oświadczenia majątkowego, to można postawić pytanie o powód posługiwania się przez ustawodawcę kilkoma kategoriami czynów zabronionych i zróżnicowanie skorelowanych z nimi sankcji. Wydaje się bowiem, że do kryminalizacji tego rodzaju zachowań wystarczający byłby jeden przepis, odnoszący się do wszystkich tych osób pełniących funkcje publiczne, w przypadku których zdecydowano się wprowadzić reżim odpowiedzialności karnej. Postulat ten jest tym bardziej uzasadniony, jeśli spojrzeć na aktualnie obowiązujące regulacje w tej materii. W taki sposób, w jaki miałby funkcjonować ten jeden przepis, funkcjonują obecnie dwa – art. 14 ustawy antykorupcyjnej i art. 233 k.k. Znajdują one zastosowanie w stosunku do szeroko ujętej kategorii osób pełniących funkcje publiczne, a co za tym idzie, także i w przypadku różnych podstaw prawnych przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. Co więcej, wydaje się, że trudno znaleźć przekonujące argumenty, które przemawiałyby za utrzymaniem obecnie istniejącej dwutorowości, zwłaszcza biorąc

⁴⁵ Por. przykładowo: art. 35 ust. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, czy też art. 241 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴⁶ Za popełnienie przestępstwa z art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. przewidziano karę pozbawienia wolności do lat trzech. W przypadku ustawy antykorupcyjnej, za realizację typu podstawowego z art. 14 ust. 1 grozi kara pozbawienia wolności do lat pięciu, zaś jeżeli zachowanie sprawcy kwalifikuje się jako tzw. wypadek mniejszej wagi, przewidziano jedynie grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W taki sam sposób zostały ukształtowane sankcje w przypadku analogicznych typów z art. 147b ustawy o Straży Granicznej. Z kolei za przestępstwo z art. 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych przewidziano wyłącznie karę grzywny do 1 000 000 zł.

pod uwagę szeroki zakres podmiotowy wyrażanych przez te przepisy typów czynów zabronionych. W świetle powyższych argumentów tym trudniejsze staje się znalezienie uzasadnienia dla rozwiązania zastosowanego w art. 147b ustawy o Straży Granicznej. Zamieszczone tam typy czynów zabronionych nie tylko mają wąski zakres zastosowania (ograniczony do podmiotów, do których stosuje się tę ustawę), ale także posiadają identyczne znamiona oraz przewidują taką samą sankcję, jak w przypadku przestępstw z art. 14 ustawy antykorupcyjnej.

W rezultacie wydaje się, że o wiele prościej i efektywniej byłoby operować wyłącznie jednym przepisem karnym, co przyczyniłoby się do ujednoczenia i uproszczenia stosowanej metody regulacji, a także zwiększyło przejrzystość regulacji dotyczących oświadczeń majątkowych. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o oświadczeniach majątkowych. Zgodnie z art. 9 projektu przewiduje się, że oświadczenie majątkowe składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Jedynie na marginesie należy zauważyć, iż celem konsekwentnego zrealizowania takich założeń konieczne będzie dokonanie jeszcze kilku zmian legislacyjnych. Przede wszystkim, stosownie do treści art. 2 pkt 46 i 67 projektu, przewiduje się obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz członków zarządów i rad nadzorczych powszechnych towarzystw emerytalnych. Tym samym, celem zapewnienia spójności regulacji, uchyleniu winny podlegać przepisy art. 147b ustawy o Straży Granicznej (art. 25 projektu ustawy przewiduje zaś uchYLENIE jedynie art. 91a ustawy o Straży Granicznej) oraz art. 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (art. 32 projektu przewiduje zaś uchYLENIE jedynie art. 41a i zmianę brzmienia art. 59 ust. 4 tej ustawy).

4. Problem dobra prawnie chronionego

Mając na uwadze, iż omawiane przepisy karne odwołują się do tej samej (co do swej istoty i funkcji) instytucji prawnej oświadczenia majątkowego, zaś wprowadzana w przypadku każdego z nich penalizacja obejmuje analogiczną kategorię zachowań, których wspólną i zasadniczą cechą jest nieprawidłowa realizacja obowiązku złożenia tego oświadczenia w kontekście prawdziwości zawartych w nim danych, to można z powodzeniem uznać, że w przypadku tych typów czynów zabronionych mamy do czynienia z tym samym dobrem prawnie chronionym, które pozostaje w ścisłym związku

z *ratio legis* tej instytucji. Komentatorzy art. 14 ustawy antykorupcyjnej określają ten przedmiot ochrony jako rzetelność i zaufanie w zakresie oświadczeń składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁷. Tym samym, wydaje się, iż stanowisko to z powodzeniem można odnieść także do analogicznych przestępstw zawartych w art. 147b ustawy o Straży Granicznej, a także w art. 218 ust. 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k.⁴⁸ w tym zakresie, w jakim odnoszą się one do omawianych tutaj oświadczeń.

Można w tym miejscu zadać pytanie, czy okoliczność, że art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. został zamieszczony w rozdziale XXX k.k., który grupuje przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, wpływa w jakikolwiek sposób na charakterystykę dobra prawnego w przypadku przestępstwa składania fałszywych oświadczeń przez osoby pełniące funkcje publiczne. Kwestia ta sprowadza się zatem do problemu relacji pomiędzy wartością, jaką jest rzetelność i zaufanie w zakresie oświadczeń majątkowych, a dobrem prawnym chronionym na gruncie art. 233 k.k. oraz rodzajowym przedmiotem ochrony rozdziału XXX k.k., za który uznaje się wymiar sprawiedliwości. Należy zatem poddać głębszej analizie art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. oraz jego kontekst normatywny.

W piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się, że użyte w tytule rozdziału XXX k.k. pojęcie „wymiaru sprawiedliwości” należy rozumieć w sposób szeroki. Obejmuje ono zatem nie tylko działalność orzeczniczą sądów, które na mocy przepisów Konstytucji sprawują wymiar sprawiedliwości⁴⁹, ale także i innych organów, które prowadzą postępowania i rozstrzygają sprawy o charakterze prawnym. Tym samym, pojęcie wymiaru sprawiedliwości nabiera na gruncie rozdziału XXX k.k. znaczenia funkcjonalnego, a nie instytucjonalnego⁵⁰. Za taką interpretacją przemawia przede wszystkim sposób

⁴⁷ M. Bojarski, w: M. Bojarski, W. Radecki, *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wrocław 1998, s. 476; oraz M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 99. Na stanowisko to powołuje się także: M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy „antykorupcyjnej”*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 10, s. 103–104.

⁴⁸ Stanowisko takie prezentuje M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustaw samorządowych*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7, s. 104 oraz *idem*, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 6, s. 61.

⁴⁹ Por. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Zob. także obszerne uwagi dotyczące sposobu interpretacji tego przepisu – L. Garlicki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV. Komentarz do art. 175*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2–9.

⁵⁰ Por.: T. Dukiet-Nagórska, *Prawo karne. Część ogólna, szczególna i wojskowa*, Warszawa 2014, s. 386; W. Zalewski, w: *Kodeks karny, część szczególna. Komentarz. Tom II*,

ukształtowania znamion wielu przestępstw wymienionych w tym rozdziale, które niejednokrotnie odwołują się do działalności organów innych niż sądy, przeprowadzających postępowania i podejmujących określone rozstrzygnięcia⁵¹.

W nauce prawa karnego wskazuje się, że ten rodzajowy przedmiot ochrony, jakim jest prawidłowość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, na gruncie art. 233 k.k. doznaje konkretyzacji. Przepis ten obejmuje ochroną prawidłowość i wiarygodność ustaleń dokonywanych w postępowaniu sądowym oraz w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, co pociąga za sobą także ochronę trafności wydawanych w toku tych postępowań orzeczeń⁵². Tak ujęty przedmiot ochrony został zakreślony w sposób szeroki, przepis art. 233 k.k. przewiduje bowiem penalizację składania fałszywych zeznań (§ 1), przedstawienia fałszywej opinii lub tłumaczenia (§ 4) oraz złożenia fałszywego oświadczenia (§ 6). W kontekście niniejszych rozważań szczególnie interesująca jest zwłaszcza ta ostatnia kategoria.

Odnosząc się do tego zagadnienia, w pierwszej kolejności wypada dokonać rekonstrukcji znamion przestępstwa składania fałszywych oświadczeń. W tym celu niezbędne jest uwzględnienie zawartego w § 6 odwołania do

red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013, s. 181; M. Szewczyk, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. Tom II*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 1219–1220; W. Wróbel, A. Wojtaszczyk, W. Zontek, w: *System Prawa Karnego. Tom 8. Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2013, s. 609–610; B. Kunicka-Michalska, w: *Kodeks karny, część szczególna. Komentarz. Tom III*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 140–141; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 514; *idem*, *Prawo karne*, Warszawa 2010, s. 600 oraz J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1998, s. 413.

⁵¹ Por. m.in.: 233 § 1 k.k., który odwołuje się do „innych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw”, art. 234 k.k., w którym mowa o organach powołanych do ścigania, czy też odniesienie do prawa dyscyplinarnego zawarte w przepisach art. 234–236 k.k.

⁵² Por. m.in.: T. Dukiet-Nagórska, *op. cit.*, s. 386; W. Zalewski, w: *Kodeks...*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, *op. cit.*, s. 187; M. Mozgawa, w: *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2010, s. 491; R.A. Stefański, *Prawo karne materialne, część szczególna*, Warszawa 2009, s. 361; J. Piórkowska-Flieger, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2009, s. 501; R. Góral, w: R. Góral, O. Górniok, *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXIX i XXX Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 121; *Uzasadnienie rządowego projektu kodeksu karnego*, w: *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, s. 201; Z. Młynarczyk, *Fałszywe zeznania w polskim prawie karnym*, Warszawa 1971, s. 24–25. Zob. także postanowienie SN z 1 IV 2005 r., IV KK 42/05, OSNKW 2005, nr 7–8, poz. 66; postanowienie SN z 25 III 2010 r., IV KK 316/09, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 645 oraz uchwałę SN z 26 IV 1995 r., I KZP 7/95, OSNKW 1995, nr 7–8, poz. 42.

odpowiedniego stosowania przepisów § 1–3 i 5 art. 233 k.k. Na tej podstawie można stwierdzić, iż przestępstwo to polega na złożeniu fałszywego oświadczenia, mającego służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania tego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tak też przestępstwo to ujmuje się w orzecznictwie⁵³. Zwrócić należy w tym miejscu uwagę, że odesłanie zawarte w § 6 służy m.in. uzupełnieniu znamion typu czynu polegającego na złożeniu fałszywego oświadczenia o element charakteryzujący przedmiot czynności wykonawczej. Chodzi bowiem nie o jakiegokolwiek oświadczenia, lecz te, które mają służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Odmienne stanowisko, a więc uznające, iż znamiona tego przestępstwa wyczerpują się wyłącznie w złożeniu fałszywego oświadczenia, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania tego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, nie wydaje się prawidłowe. Po pierwsze, prowadziłyby ono do uznania, że sens odesłania do treści § 1 sprowadza się wyłącznie do wskazania na sankcję karną grożącą za złożenie fałszywego oświadczenia. Zauważyć jednakże należy, że tego rodzaju odesłania do stosowania sankcji karnej wyrażonej w innym przepisie są na gruncie kodeksu karnego wprowadzane za pomocą odmiennych techniki legislacyjnej. Ustawodawca posługuje się sformułowaniami: „karze określonej w § X podlega także ten, kto”⁵⁴ lub „tej samej karze podlega ten, kto”⁵⁵. Po drugie, taka interpretacja prowadziłyby do nieuzasadnionego zróżnicowania zakresu karalności typów zawartych w art. 233 k.k. Stosownie do treści § 1 tego przepisu, karalne jest składanie fałszywych zeznań, które mogą służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy.

Analogicznie skonstruowany został typ czynu przewidujący karalność przedstawiania fałszywej opinii lub tłumaczenia, przewidziany w § 4 tego przepisu. Także i w tym wypadku koniecznym elementem znamion jest to, aby owa opinia lub tłumaczenie miały służyć za dowód w postępowaniu⁵⁶.

⁵³ Por. m.in.: wyrok SN z 24 V 2012 r., V KK 62/12, LEX nr 1165294.

⁵⁴ Taka technika legislacyjna została zastosowana m.in. w treści art. 199 § 3 k.k., 204 § 2 k.k., 228 § 4 k.k., czy też w 299 § 5 k.k.

⁵⁵ Por. m.in.: art. 152 § 2 k.k., 183 § 2 k.k., czy też art. 225 § 2 i 4 k.k.

⁵⁶ Por. podobne stanowisko A. Rybak-Starczak, *Kilka uwag o wzajemnym stosunku art. 233 § 3 k.k. i art. 271 § 1 k.k. Rozważania na bazie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2008 r.*, w: *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, red. Ł. Pohl, Poznań 2009, s. 523.

Warto podkreślić, że wymóg ten był również obecny na gruncie odpowiedników art. 233 k.k., przewidzianych w dwóch poprzednio obowiązujących kodyfikacjach karnych⁵⁷. Z tej perspektywy niezrozumiałe byłoby uznanie, że w przypadku przestępstwa składania fałszywych oświadczeń nie jest wymagane dookreślenie przedmiotu czynności wykonawczej, poprzez wskazanie, iż również te oświadczenia mają służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. W rezultacie należy uznać, że przestępstwo składania fałszywych oświadczeń dotyczy jedynie takich oświadczeń, które mają służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli ustawa przewiduje możliwość odebrania takiego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Powyższe uwagi wskazują, że na gruncie art. 233 § 6 k.k. nie chodzi o jakiegokolwiek oświadczenia składane w dowolnych okolicznościach i w dowolnym celu. Tak jak na gruncie § 1 i 4 tego przepisu, gdzie jest mowa o zeznaniach, opiniach i tłumaczeniach, tak też i w przypadku oświadczeń mają one służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy⁵⁸. Sformułowanie to zatem charakteryzuje tę kategorię oświadczeń, która korzysta z ochrony przewidzianej przez art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. Można więc sformułować ogólną uwagę, iż sam fakt podania fałszu w treści zeznań, tłumaczenia, opinii lub oświadczenia, nie jest postrzegany przez ustawodawcę jako wystarczająca podstawa do wprowadzenia kryminalizacji. Konieczna jest jeszcze dodatkowa okoliczność, która w tym przypadku jest związana z możliwością wykorzystania tych treści w postępowaniu dowodowym⁵⁹. Uprawnia to zatem do stwierdzenia, że art. 233 k.k., tak jak i jego poprzedników z k.k. z 1932 r. i 1969 r., nie sposób postrzeć jako przestępstw, które służyłyby penalizacji kłamstwa w obrocie społecznym lub prawnym. Przepisy te bowiem odnoszą się do szczególnej kategorii podania nieprawdy, zaś tym, co decyduje o takim stopniu bezprawia, który wymaga reakcji karnej, jest nie tyle sam fakt wy-

⁵⁷ Zob. art. 140 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 VII 1932 r. Kodeks karny, Dz.U. 1932, Nr 60, poz. 571, ze zm. (dalej jako: k.k. z 1932 r.) oraz art. 247 § 1 ustawy z dn. 19 IV 1969 r. Kodeks karny, Dz.U. 1969, Nr 13, poz. 94 ze zm. (dalej jako: k.k. z 1969 r.).

⁵⁸ Stanowisko takie prezentowane jest również na gruncie judykatury SN – por. przywoływany już wyrok z 24 V 2012 r., V KK 62/12.

⁵⁹ Znamienne jest w tym wypadku stanowisko wyrażone jeszcze w k.k. z 1932 r. przez SN w wyroku z 10 I 1935 r., III K 1603/34, OSN(K) 1935, nr 8, poz. 331, zgodnie z którym: „Nieprawdziwe zeznanie o treści nawet nieważnej umowy, stanowi fałszywe zeznanie z art. 140 k.k. [obecnie art. 233 § 1 k.k. – dop. M.S.], jeśli tylko zeznanie to miało stanowić dowód dla sądu lub innej władzy”.

tworzenia fałszu, co jego związek z prawidłowością dokonywania ustaleń i rozstrzygnięć przez organy wymiaru sprawiedliwości w toku prowadzonych postępowań⁶⁰.

Dotychczasowe uwagi zdają się zatem wskazywać, że oświadczenia, o których mowa w art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k., spełniają podobną funkcję jak zeznania, tłumaczenia czy też opinie. Wniosek ten staje się tym bardziej czytelny, jeżeli uwzględnimy powody, dla których dodano w k.k. § 6 do art. 233. Należy zauważyć, że art. 140–142 k.k. z 1932 r. oraz art. 247 k.k. z 1969 r. przewidywały jedynie karalność złożenia fałszywych zeznań, choć zarazem obejmowały swym zakresem postępowania prowadzone zarówno przed sądami, jak i innymi organami⁶¹. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1987 r.⁶², wraz z wprowadzeniem do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶³ art. 75 § 2. Przepis ten przewiduje możliwość potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze oświadczenia złożonego przez stronę pod rygorem odpowiedzialności za złożenie fałszywego zeznania. Wprowadzenie takiego rygору jest związane z dążeniem do zminimalizowania możliwości wprowadzenia w błąd organu administracji⁶⁴. Instytucja z art. 75 § 2 k.p.a. znajduje zastosowanie jedynie w tych wypadkach, kiedy żaden przepis prawa nie formułuje wymogu wydania zaświadczenia potwierdzającego fakty lub stan prawny, które są przedmiotem oświadczenia strony. Co więcej, organ administracji nie może wymusić na stronie złożenia takiego oświadczenia, a zatem inicjatywa skorzystania z tego środka dowodowego jest pozostawiona w gestii strony postępowania⁶⁵. Wypada podkreślić, że art. 75 § 2 k.p.a. nie jest je-

⁶⁰ Por. P. Kardas, *Podstawy wyłączania odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie a procesowa konstrukcja zakazów dowodowych. Próba analizy dogmatycznej na tle aktualnego stanu orzecznictwa*, w: *Aktualne problemy prawa karnego...*, op. cit., s. 236–238.

⁶¹ Por. art. 140 § 1 k.k. z 1932 r., w którym była mowa o zeznaniu „mającym służyć za dowód dla sądu lub innej władzy” oraz art. 247 § 1 k.k. z 1969 r., który posługiwał się sformułowaniem: „zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”.

⁶² Chodzi tutaj o ustawę z dn. 23 X 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), Dz.U. 1987, Nr 33, poz. 186.

⁶³ Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.

⁶⁴ Por. F. Elżanowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 319.

⁶⁵ Por. m.in.: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 549–550; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 357–358; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 260; F. Elżanowski,

dynym przepisem przewidującym możliwość złożenia oświadczenia przez stronę. Regulacje takie aktualnie przewidziano na gruncie wielu ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego oraz prawa podatkowego⁶⁶.

Nie budzi zatem najmniejszej wątpliwości, że oświadczenia te stanowią środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym⁶⁷. Tym samym dobro prawne, na którego straży stoi regulacja z art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k., to również prawidłowość funkcjonowania szeroko pojmowanego wymiaru sprawiedliwości⁶⁸.

Należy jednak podkreślić, że w kontekście dotychczas zaprezentowanych uwag, oświadczenia, o których mowa w art. 75 § 2 k.p.a. oraz w innych analogicznie funkcjonujących regulacjach, wydają się różnić od oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Te pierwsze, co jasno wynika już choćby z treści art. 75 § 2 k.p.a., stanowią środek dowodowy, który jest oceniany w toku postępowania dowodowego przez właściwy organ administracji publicznej po to, aby móc wydać rozstrzygnięcie w określonej sprawie. Innymi słowy, podstawowa funkcja, którą spełniają te oświadczenia, związana jest z postępowaniem dowodowym. Co więcej, inicjatywa wprowadzenia takiego środka dowodowego do tego postępowania została pozostawiona wyłącznie w gestii strony postępowania. Takie ukształtowanie tej regulacji jest związane z *ratio legis* jej wprowadzenia do kodeksu. Zamierzeniem było bowiem uproszczenie postępowań administracyjnych poprzez zniesienie wymogu urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego i zastąpienie go możliwością zło-

w: *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 318, oraz A. Wróbel, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2013, s. 500–502. Na przesłanki zastosowania art. 75 § 2 k.p.k. zwraca się uwagę również w orzecznictwie sądów karnych – zob. zwłaszcza uchwałę SN z 19 VIII 1999 r., I KZP 22/99, OSNKW 1999, nr 9–10, poz. 51; wyrok SN z 20 XII 2005 r., WA 34/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 2539, a także wyrok SN 20 I 2012 r., III KK 431/11, LEX nr 1119526.

⁶⁶ Por. przykładowe zestawienie tych regulacji w uzasadnieniu wyroku SN z 18 V 2009 r., IV KK 459/08, OSNKW 2009, nr 9, poz. 75.

⁶⁷ Trzeba jednakże zaznaczyć, że w odniesieniu do bliższej charakterystyki oświadczeń, a zwłaszcza posiadanej przez nie mocy dowodowej, w piśmiennictwie i orzecznictwie zaznacza się rozbieżność poglądów – por. K. Chorąży, Z. Kmiecik, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 74–76.

⁶⁸ Por. zwłaszcza wypowiedź zawartą w uzasadnieniu wyroku SN z 18 V 2009 r., IV KK 459/08, OSNKW 2009, nr 9, poz. 75, w której zauważono, że przedmiotem ochrony typu czynu zabronionego z art. 233 § 6 k.k. jest „wiarygodność ustaleń dokonanych w postępowaniach przewidzianych na podstawie ustawy”.

żenia oświadczenia w tym zakresie przez stronę⁶⁹. Skoro zaś oświadczenia te stanowią środek dowodowy w postępowaniu, tym samym wprowadzenie elementów fałszywych do ich treści może doprowadzić do wydania wadliwego rozstrzygnięcia. Z tego też powodu ustawodawca, podobnie jak w przypadku zeznań świadków oraz przesłuchania strony⁷⁰, zdecydował się na zastosowanie rygoru odpowiedzialności karnej⁷¹.

W przypadku oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne mamy z kolei do czynienia z odmiennie określoną funkcją. Jak już starano się pokazać w części drugiej niniejszego artykułu, oświadczenia te są postrzegane jako jeden z elementów mechanizmu przeciwdziałania korupcji w sferze szeroko pojętej władzy publicznej. Poprzez ustanowienie wymogu ujawnienia informacji o składnikach majątkowych dochodzi do wytworzenia sytuacji, w której stosunki majątkowe osób pełniących funkcje publiczne stają się transparentne nie tylko dla opinii publicznej, ale przede wszystkim dla organów władzy państwowej. W ten sposób możliwe staje się sprawowanie kontroli w stosunku do osób, którym powierzono faktyczną realizację określonych zadań łączących się z wykonywaniem władztwa publicznego. Wymóg ujawnienia informacji o posiadanym stanie majątkowym sprawia, że źródła finansowania, które nie znajdują uzasadnienia w posiadanych składnikach majątkowych lub w wynagrodzeniu otrzymywanym z tytułu pełnienia funkcji publicznej, bądź też jakiegokolwiek inne

⁶⁹ Por. w tym zakresie zwłaszcza J. Lang, *Oświadczenie strony w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 11–12, s. 35. Autor ten wskazywał, iż: „[...] ustawodawca liczy, że w ten sposób przyjmowanie przez organy od stron oświadczenia staną się podstawową formą postępowania wyjaśniającego [...]”. Z regulacją art. 75 § 2 k.p.a. (oraz analogicznych przepisów zamieszczonych w innych ustawach z zakresu prawa administracyjnego) korelują inne unormowania zawarte w tym kodeksie. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na treść art. 220 § 2 k.p.a., zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia”, a także na przepis art. 271 § 2 pkt 1 k.p.a., stosownie do którego: „Zaświadczenie wydaje się, jeżeli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa”.

⁷⁰ Por. art. 86 k.p.a., który wskazuje, że do przesłuchania stron w toku ogólnego postępowania administracyjnego stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu. Oznacza to, że do stron znajduje zastosowanie przepis art. 83 § 3 k.p.a. przewidujący pouczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań.

⁷¹ Por. Z. Kukuła, *Wpływ przestępstwa na akty administracyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 139.

formy sprzeniewierzenia mienia publicznego, stają się łatwiejsze do wykrycia. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera sygnalizowane już poprzednio rozróżnienie dwóch sposobów naruszenia omawianego tutaj obowiązku. Na gruncie aktualnych rozwiązań, podstawą dla zastosowania odpowiedzialności karnej, jeżeli ustawodawca decyduje się na jej wprowadzenie, jest zachowanie polegające na złożeniu oświadczenia majątkowego zawierającego informacje niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, zaś sytuacje zaniechania wypełnienia tego obowiązku są poddane reżimowi odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej, regulaminowej, służbowej itp. Tym samym, ustawodawca nie stawia znaku równości pomiędzy tymi dwoma sposobami naruszenia wspomnianego obowiązku. Złożenie oświadczenia fałszywego jest postrzegane jako bardziej naganne niż zaniechanie realizacji tego obowiązku. Takie zróżnicowanie konsekwencji prawnych zdaje się czerpać swe uzasadnienie nie tylko z faktu zamieszczenia okoliczności niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy w treści oświadczenia, ale przede wszystkim z *ratio legis* tej instytucji. To właśnie ze względu na funkcję związaną z przeciwdziałaniem korupcji oraz patologii w działalności organów administracji publicznej podstawowe znaczenie posiada nie tyle sam fakt złożenia oświadczenia majątkowego, co treść informacji w nim zawartych. Dopiero na podstawie tych danych możliwe staje się wykrycie ewentualnych nieprawidłowości, które mogą świadczyć o występowaniu zachowań o charakterze korupcyjnym. Zauważyć należy, że złożenie fałszywego oświadczenia nie tylko godzi w transparentność stosunków majątkowych takich osób, lecz również w nieodparty sposób prowadzi do pytania o powody, dla których treść oświadczenia nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości. Uzasadnia to przypuszczenie o możliwości wystąpienia całego szeregu sytuacji, od zwykłej pomyłki, niedochowania należytej staranności w realizacji nałożonego obowiązku, aż po chęć ukrycia niewygodnych dla składającego okoliczności i faktów, związanych z sytuacjami lub zachowaniami kompromitującymi, niezgodnymi z etyką i deontologią wykonywanej przez siebie funkcji publicznej, aż po działania bezprawne. Wśród tej ostatniej kategorii mieszczą się zwłaszcza zachowania korupcyjne. Tym samym wszelkie próby zaburzenia transparentności stosunków majątkowych osób pełniących funkcje publiczne tworzą niedające się zbagatelizować przypuszczenie, iż być może dochodzi w tym wypadku do działań noszących znamiona korupcji.

W rezultacie, mając na uwadze realizowane w systemie prawa funkcje, oświadczenia majątkowe jawią się jako instytucja o odmiennym charakterze i służąca odrębnym celom niż oświadczenia składane w trybie art. 75 § 2 k.p.a. i jemu podobnych. Tym samym nie wydaje się trafne stanowisko

zajęte w przywoływanym już postanowieniu Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 25 marca 2010 r., IV KK 316/09. W orzeczeniu tym, wydanym w odniesieniu do sprawy o przestępstwo z art. 233 k.k. polegające na złożeniu przez burmistrza gminy fałszywego oświadczenia majątkowego, stwierdzono, że przedmiotem ochrony takiego przestępstwa jest szeroko ujmowane funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, które to dobro jest w tym wypadku konkretyzowane jako rzetelność i zaufanie w zakresie oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Wbrew stanowisku SN wydaje się jednakże, że złożenie fałszywego oświadczenia majątkowego stanowi narażenie dobra prawnego w postaci prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej i ich autorytetu, i to niezależnie od jakiegokolwiek związku z toczącymi się postępowaniami i możliwymi do wydania w nich rozstrzygnięciami⁷². Innymi słowy, mamy tutaj do czynienia z atakiem „od wewnątrz”, podjętym przez samą osobę pełniącą funkcję publiczną. Co prawda, również w przypadku typów czynów zabronionych z art. 233 k.k. można powiedzieć, że chronią one autorytet organów władzy publicznej, niemniej czynią to w tym aspekcie ich działalności, jakim jest prawidłowość sprawowania wymiaru sprawiedliwości rozumianego w sposób autonomiczny i szeroki.

W świetle dotychczasowych rozważań możliwe staje się zatem sformułowanie trzech uwag. Po pierwsze, dobro prawne, które leży u podłoża kryminalizacji zachowań polegających na złożeniu fałszywego oświadczenia majątkowego przez osoby pełniące funkcje publiczne, jest związane z pojęciem prawidłowego funkcjonowania organów administracji państwowej i samorządowej. Ze względu na funkcje pełnione przez instytucję oświadczenia majątkowego oraz jej *ratio legis*, należy uznać, że omawiane przepisy karne stanowią element mechanizmu antykorupcyjnego. Trzeba jednak podkreślić, że pomiędzy stypizowanymi w tych przepisach zachowaniami a zjawiskami o charakterze korupcyjnym zachodzi szczególna relacja. Fałszywe oświadczenie majątkowe nie wskazuje bowiem wprost na zachowanie korupcyjne.

⁷² Por. także uwagi B. Kunickiej-Michalskiej, w: *Kodeks...*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, *op. cit.*, s. 178, która także wskazuje, iż: „Fałszywe oświadczenia nie godzą bowiem w wymiar sprawiedliwości tylko w takie dobra prawne, jak np. wiarygodność dokumentów, działalność instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, porządek publiczny, dyscyplinę finansową państwa oraz inne dobra prawne”. Stanowisko to należy w pełni zaakceptować. Jedynie dla porządku wypada podkreślić, że przedmiotem uwag autorki był art. 233 § 6 k.k. w pełnym zakresie zastosowania, zaś na gruncie niniejszych rozważań jest on ograniczony jedynie do wybranej kategorii oświadczeń – oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne z tytułu pełnienia tej funkcji.

Stanowi ono przede wszystkim przejaw nieprawidłowości w zakresie stosunków majątkowych osoby pełniącej funkcje publiczne, to zaś, jaki jest powód tych nieprawidłowości, a w szczególności czy jest nim zachowanie o charakterze korupcyjnym, to już kwestia ewentualnych przyszłych ustaleń. Innymi słowy, fałsz w oświadczeniu majątkowym rodzi jedynie podejrzenie wystąpienia korupcji, nie wskazuje zatem wprost na tego rodzaju zjawiska, a jedynie w sposób pośredni (poprzez uzyskane z niej korzyści w postaci składników majątkowych). Niekoniecznie każdy przypadek złożenia fałszywego oświadczenia majątkowego może pociągać za sobą wystąpienie zjawisk korupcyjnych. Niemniej sytuacja taka już sama w sobie niesie zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, a to ze względu na ów element niezgodności treści oświadczenia ze stanem majątkowym danej osoby, pojawiający się w kontekście realizacji obowiązku, którego celem jest ochrona przed korupcją. Tym samym, sprawca naruszając rzetelność i zaufanie w zakresie oświadczeń majątkowych, stwarza zarazem nieakceptowalny poziom niebezpieczeństwa dla dobra prawnego, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie organów administracji państwowej i samorządowej. Uzasadnia to zatem potraktowanie tych przestępstw jako należących do kategorii abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo.

Po drugie, wypada przyznać rację tym autorom, którzy formułują krytyczne uwagi w stosunku do przepisu art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k.⁷³. Warto

⁷³ Por. zwłaszcza: W. Wróbel, A. Wojtaszczyk, W. Zontek, *op. cit.*, s. 624, którzy stwierdzają, iż: „Względy funkcjonalne przesądziły więc o wprowadzeniu do art. 233 KK także takich zachowań karalnych, które co do zasady powinny się znaleźć w rozdziale przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Może to prowadzić do tej konsekwencji, że określone zachowanie kwalifikowane z art. 233 KK w ogóle nie będzie naruszać dobra prawnego, jakim jest wymiar sprawiedliwości, co może mieć istotne znaczenie dla oceny przesłanek recydywy (kryterium podobieństwa przestępstw)”. Zob. także krytyczne uwagi B. Kunickiej-Michalskiej, w: *Kodeks...*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, *op. cit.*, s. 178–179, której zdaniem: „[...] wprowadzenie penalizacji fałszywych oświadczeń w przepisie poświęconym przede wszystkim fałszywym zeznaniom, nie było trafną decyzją ustawodawcy”, zaś sam art. 233 § 6 k.k. autorka ta ocenia jako „przejaw nadmiernej penalizacji”, konkludując, iż przepis ten powinien zostać skreślony. Warto wskazać, że podobne uwagi były formułowane także pod rządami poprzednio obowiązujących kodeksów w kontekście obejmowania zakresem penalizacji przestępstwa fałszywych zeznań także tych zeznań, które zostały złożone przed organami administracyjnymi – por.: A. Rogulska, *Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości*, „Nowe Prawo” 1951, nr 4, s. 18, która pisała, że: „Wydaje się być uzasadnionym postulat, by w omawianym rozdziale nowego KK, dla uwypuklenia znaczenia wymiaru sprawiedliwości – znalazły się jedynie te przestępstwa, które godzą bezpośrednio w wymiar sprawiedliwości [...]”.

jednakże podkreślić, że o ile objęcie penalizacją na podstawie ww. przepisu tych kategorii oświadczeń, które zostały przewidziane w art. 75 § 2 k.p.a. i jemu podobnych, nie wydaje się budzić większych wątpliwości, o tyle rozciągnięcie penalizacji także na oświadczenia majątkowe składane przez osoby pełniące funkcje publiczne należy uznać za wadliwe. Obowiązek składania tych oświadczeń związany jest z dążeniem do zapewnienia transparentności w zakresie stosunków majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, a to w celu zapewnienia skutecznej ochrony przed zachowaniami korupcyjnymi. Tym samym, podanie fałszywych informacji w takim oświadczeniu godzi nie tyle w wymiar sprawiedliwości, zwłaszcza w prowadzone na podstawie ustawy postępowania, w których oświadczenie to ma stanowić dowód, co w prawidłowość funkcjonowania organów administracji publicznej.

Po trzecie wreszcie, w kontekście powyższych uwag, przewidziana w projekcie ustawy o oświadczeniach majątkowych propozycja penalizacji złożenia fałszywego oświadczenia za pomocą typu czynu zabronionego z art. 233 § 6 w zw. z § 1 k.k. nie wydaje się trafna. Ze względu na odmienny charakter dobra prawnego o wiele lepszym rozwiązaniem jest penalizacja tych zachowań za pomocą odrębnego typu czynu zabronionego, jak ma to miejsce na gruncie ustawy antykorupcyjnej (por. art. 14).

**Criminalization of false declaration of assets by public officials.
Chosen aspects of illegality, the systematics of concerned criminal provisions
and the legal interest protected by them**

Summary

Article is aimed at issues concerning the provisions that oblige persons performing various public functions to declare their assets. Such provisions are currently contained in a number of laws and cover a large category of public officials, members of the various services and professions. Often the execution of such obligation is guaranteed by criminal sanctions. Therefore article analyzes the problem of the illegality and the issue of legal interest protected by such criminal provisions. For this purpose the characteristics of the obligation to declare assets is presented, which – in its basic assumptions – do not differs between various acts and regulations. Therefore it allows to use a term: institution of declaration of assets. Article also presents different solutions adopted by the legislature on how to regulate the above mentioned obligation and the different ways of sanctioning its violations, including the means of criminal liability. In this case, the criminal liability is imposed by several similarly constructed offenses. The article also refers to the proposed solutions concerning the declaration of assets.

K e y w o r d s: declaration of assets, public officials, anti-corruption laws, the law on limitation of economic activity by persons performing public functions