

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Arkadiusz Jaworski*

Nieczytelność oświadczenia o stanie majątkowym jako przesłanka do stwierdzenia jego bezskutecznego złożenia

Illegibility of the declaration of financial interests as a premise for declaring its submission ineffective

Abstract. Declarations of financial interests are considered one of the key elements of the Polish anti-corruption system. Unfortunately, due to the negligence of the legislator, there are often numerous practical problems that control authorities have to deal with. One of them is the illegibility of the submitted declarations, which makes it impossible to verify their content. This is a serious shortcoming that makes it difficult to control persons holding public functions and can be used to circumvent the imposed obligations.

This text considers whether, despite the lack of detailed regulations regarding the “style” of completing the declaration of interests, control authorities are forced to accept documents that cannot be verified. In the author’s opinion, the directive of a rational legislator requires just the opposite, in order to ensure the effectiveness of such key provisions from the point of view of democracy as anti-corruption provisions. Refusal to accept the declaration should be made by applying, by *analogia legis*, the provisions of art. 64. § 2 of the Code of Administrative Procedure – by finding a formal deficiency and requesting its correction. The criterion of readability itself should be based on the pattern of the average recipient, developed on the basis of the principles of knowledge, life experience and logical reasoning. This position, supported by case law and general principles of administrative proceedings, allows for the proper functioning of this element of the anti-corruption system, while protecting the rights of the obliged person.

Keywords: corruption – declaration of financial interests – public authority

* John Paul II Catholic University of Lublin, Poland | Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0009-0008-8385-4971>, e-mail: arek.jaw@op.pl.

Wprowadzenie

Obowiązek składania oświadczenia o stanie majątkowym (pot. oświadczenia majątkowego) przez osoby pełniące funkcje publiczne bez wątpienia stanowi jeden z kluczowych mechanizmów antykorupcyjnych i kontroli władzy publicznej. Surowe sankcje grożące za nieprawidłowe dopełnienie tego obowiązku wskazują na powagę, z jaką ustawodawca traktuje tę instytucję z punktu widzenia jawności funkcjonowania państwa.

Jednocześnie nie zadbano o prawidłowe uregulowanie tej instytucji w polskim systemie prawnym, co utrudnia efektywne egzekwowanie tegoż obowiązku. Jedną z poważnych luk jest problem potencjalnej nieczytelności ręcznie wypełnionego takiego oświadczenia, co uniemożliwia odczytanie zawartych w nim informacji. W przestrzeni publicznej podkreśla się, że w żadnym akcie prawnym regulującym instytucję oświadczenia majątkowego *expressis verbis* nie został ustanowiony nakaz jego czytelności, a apele o ogólną nowelizację tychże regulacji od lat pozostają bez odpowiedzi ze strony prawodawcy.

Niniejszy tekst jest głosem w dyskusji nad tym newralgicznym problemem. Poszukiwana jest w nim odpowiedź na pytanie, czy polski ustawodawca rzeczywiście nie wymaga od osób zobligowanych, aby złożone przez nie oświadczenia o stanie majątkowym były czytelne. Analizie poddano m.in. regulacje prawne dotyczące oświadczenia majątkowego w polskim porządku prawnym oraz orzecznictwo poruszające problematykę czytelności treści dokumentów.

1. Oświadczenie o stanie majątkowym w polskim porządku prawnym

Fundamentalne znaczenie zasady jawności w życiu publicznym dla funkcjonowania demokracji nie budzi żadnej wątpliwości. Zapewnienie przejrzystości działalności państwa poprzez możliwość kontroli samych urzędników ułatwia społeczny nadzór nad władzą i zmniejsza ryzyko wystąpienia nadużyć i korupcji¹. W literaturze podkreśla się, że zasada jawności jest również jednym z gwarantów sprawowania przez Naród

¹ J.H. Amberg, *Znaczenie zasady jawności dla demokracji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 10(1), s. 16–17; B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 35–36; S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, s. 27–28.

suwerennej władzy, określonej w art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Jest to element bezpośredniego sprawowania tej władzy, kiedy to obywatele sami mogą podejmować działania w sferze publicznej – nie tylko w akcie wyborczym, ale również poprzez dostęp do informacji na temat organów państwa oraz osób sprawujących w nich funkcje³. Prawo dostępu do informacji od władz publicznych w świetle najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) objęte jest – po spełnieniu stosownych przesłanek – również ochroną art. 10 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka⁴.

Instytucja oświadczenia o stanie majątkowym, do której złożenia zobowiązana jest część osób pełniących funkcje publiczne, wraz z m.in. prawem dostępu do informacji publicznej jest jednym z narzędzi służących praktycznej realizacji tej zasady. Katalog osób zobowiązanych do składania oświadczenia majątkowego można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich jest zobowiązana na podstawie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵. Należą do tej grupy pracownicy szczebla administracji zarówno rządowej (w tym osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe), jak i samorządowej (w tym wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz członkowie zarządów powiatów i województw). Obowiązek drugiej grupy został uregulowany w ustawach szczególnych i dotyczy m.in. posłów i senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego (PE), sędziów, prokuratorów, komorników sądowych czy funkcjonariuszy służb mundurowych (w tym służb specjalnych)⁶. Kompleksowej analizie powyższych regulacji dokonał M. Sławiński, wskazując jednocześnie na liczne mankamenty będące

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

³ P. Romaniuk, *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 351–352; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, Art. 61, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, teza 5, LEX/el.; W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 3, s. 24.

⁴ Zob. wyrok ETPCz (Wielka Izba) z 8 XI 2016 r., skarga 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság v. Węgry*, HUDOC; M. Nowicki, *Prawa i ich gwarancje*, w: idem, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8, Warszawa 2021, teza 10.4, LEX/el.; P. Romaniuk, op. cit., s. 353.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1090 ze zm., dalej „ustawa antykorupcyjna”.

⁶ M. Sławiński, *Penalizacja złożenia fałszywego oświadczenia majątkowego przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Wybrane aspekty dotyczące bezprawności, systematyki przepisów*

efektem niedbałości ustawodawcy. Podkreślił on m.in. że wśród samych ustaw szczególnych można wyróżnić jeszcze kolejny podział, jedynie pogłębiający zjawisko niejednorodności rozwiązań legislacyjnych: na ustawy szczególne zawierające odesłania do ustawy antykorupcyjnej (do stosowania jej wprost lub w sposób odpowiedni, co stanowi jeszcze kolejny podział) oraz na te tworzące samodzielne regulacje⁷. Obecnie organizacje pozarządowe i piśmiennictwo regularnie wskazują potrzebę pilnego ujednoczenia i znowelizowania regulacji dotyczących oświadczenia o stanie majątkowym. Zwraca się uwagę na nieczytelność i niedokładność składanych oświadczeń, a nawet na problem z określeniem dokładnego katalogu osób zobowiązanych do ich składania. Postuluje się zastąpienie licznych regulacji umieszczonych w różnych ustawach jednym aktem prawnym, a także stworzenie jednolitego elektronicznego systemu, służącego do składania oświadczeń⁸. Krytycznie do braku zmian w tej materii odnosiła się również Komisja Europejska⁹.

Jednocześnie, mimo powyższych uwag co do jakości działań ustawodawcy, w orzecznictwie i doktrynie panuje jednomyślny pogląd o pozytywnym znaczeniu instytucji oświadczenia majątkowego dla procesu zapobiegania korupcji. G. Jyż, komentując regulacje pierwszej w polskim porządku prawnym ustawy zawierającej pojęcie oświadczenia majątkowego¹⁰, wskazała, iż „[p]odstawową intencją ustawodawcy jest

oraz dobra prawnie chronionego, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2015, nr 19(1), s. 102–112.

⁷ Ibidem, s. 106–107.

⁸ Ibidem, s. 8–11; A. Rzetecka-Gil, *Z problematyki podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 51–57; S. Kowalski, *Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym posła lub senatora – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 1(168), s. 51–53; M. Marmola, A. Olszanecka-Marmola, *Korupcja i przeciwdziałanie korupcji w Polsce: wymiar psychospołeczny i prawnopolityczny*, Katowice 2021, s. 110–112; K. Kubicka-Zach, *Oświadczenia majątkowe niechlujne i nieczytelne, system wymaga zmian*, Prawo.pl, 25 IV 2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/oswiadczenia-majatkowe-samorzadowcow,265278.html> (dostęp: 19 V 2024); K. Izdebski, *Oświadczenia majątkowe. Będzie poprawa czytelności, ale bez idei cyfryzacji*, mojepanstwo.pl, 24 III 2017, <https://mojepanstwo.pl/aktualnosci/562> (dostęp: 19 V 2024); M. Berek, *Sejm*, w: *Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Kraków 2023, s. 93–94.

⁹ Komisja Europejska, *Rozdział dotyczący Polski*, w: *Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.*, s. 24, https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en?prefLang=pl (dostęp: 5 VI 2024).

¹⁰ Ustawa z dnia 5 VI 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 1992 Nr 56, poz. 274 ze zm.).

przeciwdziałanie patologiom, polegającym na wykorzystywaniu stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne dla czerpania korzyści materialnych w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, powszechnie uznawanymi standardami przyzwoitości, ogólnie akceptowanymi normami moralnymi”¹¹. M. Augustyniak w kontekście oświadczeń radnych (co można zastosować również do innych osób zobowiązanych) wskazuje, iż oświadczenia majątkowe odgrywają dwojaką rolę – z jednej strony dyscyplinują radnych w zakresie pełnienia ich funkcji w sposób transparentny i zgodny z przepisami, z drugiej zaś pozwalają na funkcjonowanie quasi-kontroli społecznej ze względu na ich jawność¹². Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 grudnia 2012 r. podkreślił, że „[r]olą regulacji antykorupcyjnych jest [...] 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 [...]”¹³. Z kolei ETPCz w sprawie *Wypych v. Polska* potwierdził prawo do wiedzy o stanie majątkowym polityków. Podkreślił, że bez łatwego i efektywnego dostępu do deklaracji obowiązek składania oświadczeń majątkowych traci jakiegokolwiek praktyczne znaczenie oraz wpływ na stopień, w jakim społeczeństwo jest informowane o procesie politycznym¹⁴. Warto również przytoczyć trafne spostrzeżenie C. Szydłowskiego, że sygnały oraz informacje pochodzące od obywateli, którzy śledzą oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy publicznych, stanowią ważne źródło informacji dla organów ścigania, niejako poprawiając w tym względzie organy pierwotnie weryfikujące oświadczenie¹⁵.

¹¹ G. Jyż, *Kilka uwag w sprawie ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Radca Prawny” 1993, nr 3, s. 40. Stanowisko to podziela również późniejsze piśmiennictwo, zob. A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010, teza 2.1.1, LEX/el.; A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, art. 1 teza 4; LEX/el.

¹² M. Augustyniak, *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022, s. 45.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 6 XII 2005 r., sygn. akt SK 7/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 129.

¹⁴ Postanowienie ETPCz z 25 X 2005 r., skarga nr 2428/05, *Wypych v. Polska*, HUDOC.

¹⁵ C. Szydłowski, *Kontrola działalności władzy publicznej*, w: *Społeczna odpowiedzialność w procesach zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi / Social responsibility in the management processes of functional Urban Areas*, pod red. T. Markowskiego, D. Stawasz, Warszawa 2014, s. 149.

2. Problem nieczytelności oświadczenia o stanie majątkowym

Ze względu na brak szczegółowych uregulowań w którejkolwiek z powyżej wspomnianych ustaw osoby zobowiązane mogą wypełniać oświadczenia majątkowe zarówno ręcznie, jak i drogą elektroniczną. Własnoręczne uzupełnianie oświadczenia majątkowego grozi jednak jego nieczytelnością i niemożnością odczytania przez pracowników właściwego organu, a w przypadku jawności oświadczenia – również przez osoby trzecie. Pojawia się wówczas poważna wątpliwość, czy organ powinien przyjąć wypełnione w ten sposób oświadczenie.

Najstosowniej będzie odwołanie się w tym miejscu do dyrektywy racjonalnego ustawodawcy. Nie ulega wątpliwości, iż przyjęcie interpretacji zezwalającej na składanie nieczytelnych oświadczeń doprowadziłoby do absurdu, w której zobligowani mogliby składać oświadczenia majątkowe nienadające się do poddania weryfikacji. Byłoby to wbrew założeniu racjonalnego prawodawcy, który – w przypadku przyjęcia takiej interpretacji – tworząc przepisy antykorupcyjne, otwierałby jednocześnie możliwość ich praktycznego obchodzenia¹⁶. W. Dziedziak, opisując problematykę dyskrecjonalności, podkreśla, iż w sytuacji poważnych wad przepisów prawa stanowionego organ w ramach swobody decyzyjnej powinien poszukiwać możliwości podjęcia decyzji „dobrej” poprzez m.in. wykładnię celowościową i prokonstytucyjną czy uwzględnianie *ratio legis* i *ratio iuris*¹⁷.

Złożenie nieczytelnego oświadczenia majątkowego należy w drodze *analogia legis* uznać za najbliższe sytuacji jego bezskutecznego złożenia. Ustawodawca w art. 10 ust. 4, ust. 5 i ust. 7 w zw. z ust. 1 ustawy antykorupcyjnej wprost wskazuje, że elementem obligatoryjnym oświadczenia są informacje, które następnie zostają poddane analizie przez odpowiedni, wskazany przez ustawodawcę organ. Brak możliwości odczytania tych informacji uniemożliwia więc organowi wykonywanie jego ustawowych zadań, a tym samym nieczytelność oświadczenia należy uznać za brak formalny.

¹⁶ Zob. M. Kozłowska, *Racjonalny prawodawca w świetle potrzeby przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej przy pomocy norm prawa administracyjnego o charakterze prewencyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 120(1), s. 465–466.

¹⁷ W. Dziedziak, *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 3, s. 36–39.

Jednocześnie niedopuszczalne w takiej sytuacji byłoby automatycznie stwierdzanie niezłożenia oświadczenia majątkowego w ogóle. Doszłoby bowiem wówczas do poważnego zagrożenia interesów zobligowanego, który mimo iż podjął próbę dopełnienia swojego obowiązku, natychmiast zostałby dotknięty surowymi sankcjami np. za nieczytelne zapisanie adresu nieruchomości. Stanowiłoby to naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i przyczyniłoby się do poważnego naruszenia autorytetu organów weryfikujących. Chociaż – jak wyżej wskazano – składanie nieczytelnych oświadczeń może być wykorzystane jako sposób obejścia prawa, nie należy od razu zakładać złej woli zobligowanego. Warto przytoczyć, iż Sąd Najwyższy w kontekście niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie wielokrotnie opowiadał się za dostosowaniem rygoryzmu sankcji do stopnia przewinienia, zależnego od postępowania zobligowanego¹⁸. Na potrzebę umożliwienia korekty oświadczenia majątkowego wskazywali np. A. Wierzbica i M. Jachimowicz¹⁹.

Ani ustawa antykorupcyjna, ani ustawy szczególne nie przewidują *expressis verbis* kompetencji do wezwania zobligowanego do poprawienia złożonego oświadczenia majątkowego. Wyżej wskazane względy ochrony zobligowanego przed automatyzmem sankcji uprawniają jednak organy analizujące dane w oświadczeniu do zastosowania w drodze *analogia legis* art. 64. § 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁰, z uwagi na uregulowanie instytucji oświadczenia majątkowego w drodze regulacji administracyjnoprawnych²¹. W świetle tego przepisu, organ wzywałby zobligowanego do

¹⁸ „Niezłożenie w terminie oświadczenia majątkowego może być przez pracownika zawinione w różnym stopniu (od winy umyślnej, poprzez rażące niedbalstwo do najłżejszej winy nieumyślnej). Może też być przez pracownika całkowicie niezawinione. W przypadkach braku zawinienia oraz łżejszych postaci winy, sankcja w postaci rozwiązania umowy o pracę w sposób równoznaczny z rozwiązaniem na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. (bez wypowiedzenia z winy pracownika z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, tzw. rozwiązanie dyscyplinarne), byłaby nieproporcjonalna do zachowania pracownika” – uchwała Sądu Najwyższego (SN) z 5 IV 2007 r., sygn. akt I PZP 4/07, LEX nr 236115. W kontekście możliwości działania odwrotnego, tj. zastosowania ostrzejszej sankcji, por. wyrok SN z 7 X 2015 r., sygn. akt II PK 259/14, LEX nr 1816592.

¹⁹ A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne...*, rozdział II, teza 2.1.5; M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy „antykorupcyjnej”*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 10, s. 109.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572 ze zm., dalej „k.p.a.”

²¹ M. Kozłowska, op. cit., s. 466–467.

uzupełnienia braku formalnego w postaci braku informacji (ze względu na nieczytelność treści) w terminie nie krótszym niż 7 dni, pod rygorem pozostawienia oświadczenia bez rozpoznania. Wezwanie powinno jednocześnie zawierać konkretne wskazanie nieczytelnego fragmentu²².

Po upływie terminu na uzupełnienie braków i pozostawieniu oświadczenia bez rozpoznania zobligowany nadal ma prawo do złożenia oświadczenia, jeżeli nie doszło do upłynięcia terminu ustawowego. Działanie przeciwne, które powodowałoby skrócenie ustawowego terminu, należy jednoznacznie uznać za działanie *contra legem*. Z kolei gdyby dzień upływu terminu wskazanego przez organ nastąpiłby już po dniu upłynięcia terminu ustawowego, wówczas nie będzie możliwe ponowne złożenie oświadczenia, a zobligowany musi liczyć się z sankcjami wynikającymi z niedopełnienia obowiązku. Tym samym w interesie zobligowanego jest niezwłoczne ze złożeniem oświadczenia majątkowego do ostatniej chwili. W przypadku gdy ustawa szczególna w sytuacji niezłożenia przez zobligowanego oświadczenia o stanie majątkowym przewiduje wezwanie go do dopełnienia obowiązku z wyznaczeniem nowego terminu, ostateczne stwierdzenie niezłożenia może nastąpić najwcześniej z dniem następującym po dniu bezskutecznego upłynięcia terminu do uzupełnienia braku. Instytucja wezwania uregulowana jest np. w art. 24h pkt 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, który stanowi, że w przypadku niezłożenia oświadczenia w ustawowym terminie „przewodniczący rady gminy, wojewoda lub wójt w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia, do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin”.

Poparcie dla powyższej tezy stanowi orzecznictwo podważające wartość nieczytelnych dokumentów. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Krakowie w wyrokach z 13 grudnia 2019 r. oraz 19 lutego 2020 r. wprost uznał, iż nieczytelność kopii dokumentów załączonych do protokołu przeprowadzonej kontroli nie przedstawia żadnej wartości dla rozpatrywanej sprawy, jako że nie pozwala na weryfikację prawidłowości dokonanych przez organy ustaleń²⁴. Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 8 czerwca 2011 r. uznał, że nieczytelność daty powtórnego

²² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 4 XI 2016, sygn. akt II OSK 1731/15, LEX nr 2170765.

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 609 ze zm.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 19 II 2020 r., sygn. akt. III SA/Kr 1181/19, LEX nr 2804071; wyrok WSA w Krakowie z 13 XII 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1038/19, LEX nr 2761076.

awizo nie powoduje żadnych skutków prawnych, tj. wyznaczony w wezwaniu termin złożenia wymaganych dokumentów nie rozpoczął biegu²⁵.

Aprobata tezy można również odnaleźć *per analogiam* w orzecznictwie dotyczącym czytelności podpisu. Sądy powszechne i administracyjne wypracowały spójną linię orzecniczą, według której nieczytelny podpis jest akceptowalny, dopóki jest możliwa identyfikacja osoby, która go złożyła²⁶. Przykładem najnowszego orzecznictwa w tej materii jest wyrok NSA z 25 marca 2021 r. W sprawie tej skarżący zarzucił sądowi I instancji, iż mylnie dokonał rozszerzającej wykładni art. 168 § 2 i § 3 Ordynacji Podatkowej²⁷. Argumentował, że ustawodawca w wymienionych przepisach nie wskazuje innych wymogów formalnych podania – w zakresie kryteriów podpisu – poza złożeniem samego podpisu. Tym samym, w jego opinii, stwierdzenie zaistnienia braku formalnego w podaniu ze względu na nieczytelność podpisu wnoszącego i wezwanie do jego uzupełnienia były nieuzasadnione. NSA zwrócił uwagę, że wymogi określone w Ordynacji są jedynie wymogami minimalnymi. Wskazanie osoby wnoszącej, adres oraz podpis pozwalają na zidentyfikowanie podmiotu, od którego pochodzi podanie. „[P]odpis nie musi być złożony czytelnie, ale powinien odzwierciedlać cechy charakterystyczne dla osoby, która go składa, i tym samym wystarczająco zidentyfikować osobę składającą wniosek. Organ musi mieć bowiem możliwość na podstawie tegoż podpisu zweryfikować legitymację procesową sygnującego pismo do jego wniesienia. Słuszne jest przy tym stanowisko Sądu, że organy podatkowe uprawnione są do badania nie tyle czytelności podpisu osoby składającej wniosek, co jej uprawnienia do podejmowania czynności procesowych przed organem w imieniu reprezentowanego podmiotu [...]”²⁸. W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 27 kwietnia 2016 r., w którym podsumowując stanowisko judykatury i piśmiennictwa, stwierdza istnienie wymogu „[b]y napisany znak ręczny – przy całej tolerancji, co do kształtu własnoręcznego podpisu – stwarzał dla osób trzecich pewność, że podpisujący chciał podpisać się pełnym swoim nazwiskiem oraz, że uczynił to w formie,

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 8 VI 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 671/11, LEX nr 996511.

²⁶ O starszym orzecznictwie w tej materii zob. P. Górecki, *Problem podpisu pod dokumentem urzędowym*, „Studia Administracyjne” 2013, nr 5, s. 252–253.

²⁷ Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2383 ze zm.), dalej „o.p.” lub „Ordynacja”.

²⁸ Wyrok NSA z 25 III 2021 r., sygn. akt II FSK 2820/18, LEX nr 3292931.

jakiej przy podpisywaniu dokumentów stale używa. W konsekwencji minimum wymagań koniecznych do uznania znaku pisarskiego za podpis jest to, by wyrażał, co najmniej nazwisko, umożliwił identyfikację autora, przynajmniej według takich kryteriów, jak cechy indywidualne i powtarzalne²⁹.

Poparcie dla powyższej tezy można odnaleźć również bezpośrednio w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności tych wynikających z art. 7 k.p.a. W opinii doktryny i orzecznictwa organ korzystający z uznania administracyjnego nie może rozstrzygać sprawy w sposób dowolny (a więc w omawianym kontekście – dowolnie rozstrzygnąć o zaistnieniu bądź niezaistnieniu nieprawidłowości w oświadczeniu majątkowym), lecz powinien dokonać szczegółowego zbadania stanu faktycznego oraz wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy³⁰. Wezwanie zobligowanego do uzupełnienia tych danych stanowiłoby właśnie próbę dokładnego zbadania wszystkich faktów dotyczących analizowanego stanu majątkowego.

Należy jednocześnie odnieść się do potencjalnego zarzutu, według którego możliwe jest odczytanie danych z oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie poprzednich oświadczeń. W istocie porównywanie treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń można uznać za nieodłączny element jego analizy, na co wskazuje sam ustawodawca, np. w art. 10 ust. 8 ustawy antykorupcyjnej. Porównywanie nie rozwiązuje jednakże problemu nieczytelności, ponieważ w przypadku zmiany stanu majątkowego zobowiązanego osoba analizująca nie ma dostępu do treści, do której można porównać nieczytelne informacje. Braku zmian również nie można uznać za pretekst do przyzwolenia na składanie nieczytelnych oświadczeń, problem z odczytaniem informacji przyczynia się bowiem do podejmowania przez organ dodatkowych czynności, a tym samym – do przedłużenia całego postępowania. Zobowiązany zawsze ma możliwość uzupełnienia oświadczenia w sposób czytelny i to w jego interesie leży dopełnienie obowiązku w taki sposób, by sprawa zajęła jak najmniej czasu.

²⁹ Wyrok SN z 27 IV 2016 r., sygn. akt II CSK 518/15, LEX nr 2051476.

³⁰ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, art. 7 teza 10, LEX/el.; A. Wróbel, *Art. 7*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2024, teza 5, LEX/el.; wyrok NSA z 16 XI 1999 r., sygn. akt III SA 7900/98, LEX nr 47243.

Na taką interpretację wskazał NSA w powyżej przytaczanym wyroku z 25 marca 2021 r. o sygn. II FSK 2820/18: „Nie do zaakceptowania jest więc argument strony skarżącej, iż skoro osoba składająca pismo każdorazowo podpisywała się w jednakowy sposób to organy «miały możliwość weryfikacji podpisu w tym cech indywidualnych podpisu na podstawie zgromadzonych w toku postępowania pism sporządzonych przez Prezesa Zarządu» (str. 139 akt sprawy). Wbrew twierdzeniu autora skargi kasacyjnej, zadaniem organu nie jest twórcze porównywanie kolejnych podpisów znajdujących się w aktach lecz weryfikacja osoby sygnującej dane pismo”.

W kontekście powyższych rozważań warto odnieść się do pokrewnego problemu niekompletności oświadczeń majątkowych w postaci np. nieuzupełnienia części rubryk. Na problem ten w zakresie ustaw samorządowych wskazuje A. Wierzbica, słusznie proponując, iż w takiej sytuacji należałoby wezwać osobę składającą oświadczenie do jego poprawienia. Trudno jest jednak jednocześnie zgodzić się ze stwierdzeniem, że w przypadku zignorowania tegoż wezwania nie ma możliwości zastosowania wobec zobligowanego jakichkolwiek sankcji³¹. Należy w tym miejscu wskazać przytoczoną już argumentację dotyczącą dyrektywy racjonalnego prawodawcy oraz reguły wynikające z art. 7 k.p.a. – niekompletność oświadczenia majątkowego, tak samo jak jego nieczytelność, uniemożliwia poddanie go analizie przez odpowiedni organ, co czyni to oświadczenie w praktyce bezwartościowym. Z kolei w kontekście podmiotów zobowiązanych bezpośrednio na mocy ustawy antykorupcyjnej A. Wierzbica również słusznie proponuje, że jeżeli osoba weryfikująca stwierdzi prawdopodobieństwo wystąpienia w oświadczeniu danych nieprawdziwych lub względnie niekompletnych, to mimo braku sprecyzowania przez ustawodawcę trybu postępowania w takiej sytuacji stosowne byłoby wdrożenie sankcji z art. 10 ust. 3 (ujawnienie oświadczenia) oraz art. 13 (odpowiedzialność służbowa) tejże ustawy³². Upřednio powinno jednak nastąpić wezwanie do poprawy oświadczenia – tak jak proponowała to autorka przy ustawach samorządowych – aby uniknąć automatyzmu negatywnych konsekwencji.

³¹ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 72–73.

³² Eadem, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 10 teza 9, Legalis.

3. Kryterium czytelności

Zarówno ze strony organów, jak i samych zobligowanych może pojawić się jednak pytanie o kryteria, według których oceniana ma być czytelność danego oświadczenia. Najsłuszniejsza byłaby weryfikacja z punktu widzenia wzorca tzw. przeciętnego odbiorcy. Jest to dlatego uzasadnione, że oświadczenie majątkowe powinno być możliwe do odczytania nie tylko przez organ weryfikujący oświadczenie, lecz także przez osoby trzecie – w przypadku oświadczeń jawnych. W dalszym ciągu jest to jednak pojęcie, którego definicji nie da się jednoznacznie ustalić. W świetle tego organ ma więc pewien stopień swobody decyzyjnej, w której powinien kierować się zasadami logicznego myślenia i doświadczeniem życiowym, a także praktyką, orzecznictwem i literaturą³³.

Orzecznictwo wielokrotnie posługiwało się odwołaniem do wzorca przeciętnego przedstawiciela danej grupy społecznej. Przykładowo Sąd Najwyższy w postanowieniu z 24 października 2002 r. w kontekście przepisów prawa prasowego uznał, iż granicą podobieństwa tytułów prasowych względem siebie jest to, czy przeciętny czytelnik nie zostanie wprowadzony w błąd i będzie mógł rozróżnić od siebie obydwa podmioty³⁴. Z kolei w postanowieniu z 22 sierpnia 2023 r., w ślad za orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uznał, że warunki umowne z jednej strony powinny być sformułowane zgodnie z zasadami poprawności gramatycznej, z drugiej – muszą w sposób przejrzysty przedstawiać działanie mechanizmu, do którego dany warunek się odnosi. Wymagania te należy odnosić do zobiektywizowanego wzorca przeciętnego konsumenta³⁵. W tym miejscu warto dokładniej przyjrzeć się przedmiotowemu wzorcowi, jako że wyjątkowo jest on definicją legalną, nie zaś definicją wypracowaną przez doktrynę i orzecznictwo. Zawarta jest ona w art. 2 pkt 8 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym: „Rozumie się przez to konsumenta, który jest dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny; oceny dokonuje się z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych, językowych i przynależności danego konsumenta do szczególnej grupy konsumentów, przez którą rozumie się dającą się jednoznacznie zidentyfikować grupę konsumentów, szczególnie

³³ P. Sukienniczak, *Problem luzu decyzyjnego w procesie stanowienia i stosowania prawa*, „Studia Administracyjne” 2013, nr 5, s. 55–60.

³⁴ Postanowienie SN z 24 X 2002 r., sygn. akt I CKN 1344/00, LEX nr 78884.

³⁵ Postanowienie SN z 22 VIII 2023 r., sygn. akt I CSK 7030/22, LEX nr 3597318.

podatną na oddziaływanie praktyki rynkowej lub na produkt, którego praktyka rynkowa dotyczy, ze względu na szczególne cechy, takie jak wiek, niepełnosprawność fizyczna lub umysłowa³⁶. Sąd Apelacyjny w Gdańsku, odnosząc się do tej definicji w wyroku z 18 czerwca 2015 r., stwierdził: „Nie posługuje się ona specjalistyczną terminologią i nie odsyła do wiedzy, która nie jest dostępna sądowi orzekającemu w sprawie, odwołuje się do pojęć, które zidentyfikować można jako element składowy czegoś, co powszechnie określa się jako wskazania wiedzy i doświadczenia życiowego, a więc jeden z dwóch podstawowych – obok zasad logicznego myślenia – wzorców, w oparciu o które sąd winien dokonać oceny dowodów³⁷”.

Obawy o to, że organy nadużywałyby możliwości uznania oświadczenia za nieczytelne, należy uznać za nieuzasadnione. Technologia XXI wieku zdecydowanie pozwala na to, aby absolutnie zminimalizować ryzyko bezskutecznego złożenia oświadczenia – przez wypełnienie go elektronicznie. Z kolei nawet w przypadku tak drastycznego scenariusza jak całkowity brak dostępu do komputera, osoba wypełniająca formularz w sposób odręczny nadal może zmniejszyć powyższe ryzyko poprzez wpisanie treści drukowanymi literami. Osoba stwierdzająca w tak jednoznacznych przypadkach wystąpienie nieczytelności może spotkać się z zarzutem naruszenia zasady ochrony zaufania oraz narażenia na uszczerbek autorytetu organu weryfikującego. Jest to dlatego znaczące, że osobami zobowiązanymi do złożenia oświadczenia majątkowego są z reguły osoby publiczne, które mają możliwość skutecznego nagłośnienia takiego incydentu.

W omawianym kontekście warto również przytoczyć praktykę dotyczącą przejrzystości finansowej posłów do Parlamentu Europejskiego. Są oni zobowiązani do składania dwóch oświadczeń majątkowych: jednego na ręce Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 4 ust. 1 Załącznika nr 1 do Regulaminu PE³⁸, drugiego zaś na ręce Marszałka Sejmu na podstawie art. 3a Ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. W przypadku pierwszego z wymaganych

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 845.

³⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 VI 2015 r., sygn. akt VI ACa 1126/14, LEX nr 1808806.

³⁸ Regulamin Parlamentu Europejskiego – Dziewiąta kadencja Parlamentu – lipiec 2019 (Dz. Urz. UE L 2019 r. Nr 302, s. 1).

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2004 Nr 187, poz. 1925 ze zm.

oświadczeń art. 4 ust. 5 Załącznika wskazuje: „Jeżeli Przewodniczący uzyska informacje, na podstawie których może zakładać, że oświadczenie majątkowe posła wykazuje istotne nieprawidłowości lub jest nieaktualne, może zasięgnąć opinii komitetu doradczego, o którym mowa w art. 7. W razie potrzeby Przewodniczący zwraca się do posła o poprawienie oświadczenia w terminie 10 dni”. W świetle art. 4 ust. 5 w zw. z ust. 4 posłowie, którzy nie zastosują się do wniosku Przewodniczącego o poprawienie oświadczenia, nie mogą być sprawozdawcą, członkiem delegacji czy wybierani do jakiegokolwiek organu PE. Z kolei w corocznych raportach Komitetu doradczego PE ds. postępowania posłów wskazuje się: „Jeżeli istnieją podstawy pozwalające sądzić, że oświadczenie zawiera wyraźnie błędne, niepoważne, nieczytelne lub niezrozumiałe informacje, Dział do spraw Administracyjnych Posłów w DG ds. Urzędu Przewodniczącego przeprowadza w imieniu przewodniczącego ogólną kontrolę wiarygodności w celu wyjaśnienia nieścisłości. Danemu posłowi wyznacza się rozsądny termin na odpowiedź”⁴⁰. Jak widać, możliwe jest więc ustanowienie pewnych ogólnych kryteriów jakości składanego oświadczenia, nawet jeżeli nie są one szczegółowo opisane w danym akcie prawnym. Tytułem uzupełnienia warto zaznaczyć, że nagłośnione w ostatnich latach sytuacje nieczytelności oświadczeń majątkowych polskich europarlamentarzystów dotyczyły właśnie tych oświadczeń składanych na ręce Marszałka Sejmu, które – w przeciwieństwie do oświadczeń udostępnionych na stronie Parlamentu Europejskiego – zostały wypełnione ręcznie⁴¹.

⁴⁰ Komitet doradczy ds. postępowania posłów – sprawozdanie roczne za 2023 r., 19 III 2024, <https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/about/meps> (dostęp: 19 V 2024), s. 12; W. Odrowąż-Sypniewski, *Obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych przez posła do Parlamentu Europejskiego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, nr 1(77), s. 274–275.

⁴¹ Przykładowe porównanie „medialnych” oświadczeń europosłów Beaty Szydło i Patryka Jaki, kolejno na stronie Sejmu i Parlamentu Europejskiego (dostęp: 19 V 2024).

Beata Szydło:

https://orka.sejm.gov.pl/euposel9.nsf/0/09062A2033B2BC17C12589C200379378/%24File/OSWUE94_046.pdf

https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/197553/BEATA_SZYDLO/declaration-s#detailedcardmep

Patryk Jaki:

https://orka.sejm.gov.pl/euposel9.nsf/0/B235028BFE408C38C125858300412DE5/%24File/OSWUE91_018.pdf

https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/197516/PATRYK_JAKI/declarations#detailedcardmep.

Podsumowanie

Jednoznaczne postępowanie w kwestii czytelności oświadczenia majątkowego pozwoliłoby na uszczelnienie systemu zwalczania korupcji w Polsce do czasu wprowadzenia stosownych nowelizacji. Stanowiłoby również wypełnienie zobowiązań Polski w świetle prawa międzynarodowego, na czele z Konwencją Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, której art. 7 ust. 4 stanowi: „Każde Państwo Strona, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, dołoży starań, by przyjąć, utrzymać i wzmocnić systemy, które popierają przejrzystość i zapobieganie konfliktom interesów”⁴². Rozstrzygnięcie problemu nieczytelności byłoby takowym wzmocnieniem systemu, możliwym w świetle podstawowych zasad polskiego prawa.

Takie postępowanie stanowiłoby również wykonanie dyrektyw wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa. Dotyczy to w szczególności zasady ochrony zaufania obywatela poprzez ukazanie, iż państwo nie rozkłada bezradnie rąk w odpowiedzi na zaistnienie luki w systemie prawa, umożliwiającej bezpośrednio obchodzenie regulacji antykorupcyjnych⁴³. Byłby to również przykład działania w duchu zasady demokracji, nakazującej oparcie procesu interpretacji i stosowania prawa na rygorach demokracji, dla której funkcjonowania zasada jawności ma fundamentalne znaczenie⁴⁴. Jednocześnie wzywając zobligowanych do poprawy oświadczenia przed zastosowaniem sankcji zapewniłoby ochronę również i ich interesów przez zapobiegnięcie „automatyzmowi” negatywnych konsekwencji.

Obywatele mają prawo oczekiwać od osób pełniących funkcje publiczne zachowywania pewnych standardów w wykonywaniu swoich obowiązków. Wypełnianie dokumentów w sposób schludny, jak przystało na osoby (przynajmniej w założeniu) odpowiedzialne, również

⁴² Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 X 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. 2007 Nr 84, poz. 563).

⁴³ Zob. J. Jabłońska-Bonca, *Problemy ze spójnością prawa i regulacjami pozaprawnymi a siła sprawcza państwa – zarys tematu*, „Krytyka Prawa” 2015, nr 7(1), s. 159–161.

⁴⁴ Wyrok TK z 11 VII 2012 r., sygn. akt K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78; P. Tuleja, *Art. 2*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, teza III D 3, Legalis; M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2016, teza 8, Lex/el.; T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 94.

do tych standardów należy. Organy państwa mają więc prawo, aby w imieniu obywateli i w celu ochrony interesu społecznego tychże standardów wymagać oraz egzekwować skutki ich nieprzestrzegania.

BIBLIOGRAFIA

- Amberg J.H., *Znaczenie zasady jawności dla demokracji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 10(1), s. 7–19.
- Augustyniak M., *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022.
- Berek M., *Sejm*, w: Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Kraków 2023, s. 78–95.
- Dziedziak W., *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 3, s. 25–45.
- Górecki P., *Problem podpisu pod dokumentem urzędowym*, „Studia Administracyjne” 2013, nr 5, s. 235–256.
- Górzyńska T., *Zasada praworządności i legalności*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 92–105.
- Izdebski K., *Oświadczenia majątkowe. Będzie poprawa czytelności, ale bez idei cyfryzacji*, *mojepanstwo.pl*, 24 III 2017, <https://mojepanstwo.pl/aktualnosci/562> (dostęp: 19 V 2024).
- Jabłońska-Bonca J., *Problemy ze spójnością prawa i regulacjami pozaprawnymi a siła sprawcza państwa – zarys tematu*, „Krytyka Prawa” 2015, nr 7(1), s. 157–175.
- Jachimowicz M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy „antykorupcyjnej”*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 10, s. 103–109.
- Jyż G., *Kilka uwag w sprawie ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Radca Prawny” 1993, nr 3, s. 40–42.
- Kowalski S., *Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym posła lub senatora – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przeгляд Sejmowy” 2022, nr 1(168), s. 37–56.
- Kozłowska M., *Racjonalny prawodawca w świetle potrzeby przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej przy pomocy norm prawa administracyjnego o charakterze prewencyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przeгляд Prawa i Administracji” 2020, nr 120(1), s. 459–471.
- Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 3, s. 15–30.
- Kubicka-Zach K., *Oświadczenia majątkowe niechlujne i nieczytelne, system wymaga zmian*, *Prawo.pl*, 25 IV 2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/oswiadczenia-majatkowe-samorzadowcow,265278.html> (dostęp: 19 V 2024).
- Marmola M., Olszanecka-Marmola A., *Korupcja i przeciwdziałanie korupcji w Polsce: wymiar psychospołeczny i prawnopolityczny*, Katowice 2021.

- Nowicki M., *Prawa i ich gwarancje*, w: M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8, Warszawa 2021, LEX/el.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych przez posła do Parlamentu Europejskiego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, nr 1(77), s. 271–277.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 35–43.
- Osowski S., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, s. 27–34.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX/el.
- Romaniuk P., *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 351–368.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, LEX/el.
- Rzetecka-Gil A., *Z problematyki podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 51–57.
- Sławiński M., *Penalizacja złożenia fałszywego oświadczenia majątkowego przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Wybrane aspekty dotyczące bezprawności, systematyki przepisów oraz dobra prawnie chronionego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2015, nr 19(1), s. 101–126.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Art. 61*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.
- Sukienniczak P., *Problem luzu decyzyjnego w procesie stanowienia i stosowania prawa*, „Studia Administracyjne” 2013, nr 5, s. 36–62.
- Szydłowski C., *Kontrola działalności władzy publicznej*, w: *Spółeczna odpowiedzialność w procesach zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi / Social responsibility in the management processes of functional Urban Areas*, pod red. T. Markowskiego, D. Stawasz, Warszawa 2014, s. 136–159.
- Tuleja P., *Art. 2*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wierzbica A., *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010, LEX/el.
- Wierzbica A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
- Wróbel A., *Art. 7*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2024, LEX/el.
- Zubik M., Sokolewicz W., *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, Lex/el.