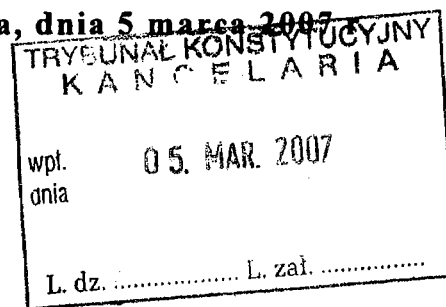


Warszawa, dnia 5 marca 2007



PR II 850/16/07

(K 8/07)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej:

1) o stwierdzenie niezgodności:

a) art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457, zm.: Dz. U. z 2006r. Nr 146, poz. 1055), dodającego pkt 1a w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.),

b) art. 2 powołanej w pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, dodającego pkt 1a w art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.),

c) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806 ze zm.), wprowadzającego art. 24h ust. 4 w ustawie z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), oraz art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wprowadzającego art. 24j ust. 3 do ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie,

w jakim przepisy te dotyczą terminów składania oświadczeń, o jakich mowa w tych przepisach,

z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) o stwierdzenie niezgodności art. 4 pkt 2 i art. 2 powołanej w pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), dodany przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457, zm.: Dz. U. z 2006r. Nr 146, poz. 1055), oraz art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.), dodany przez art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, są zgodne z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 24h ust. 4 zdanie pierwsze oraz art. 24j ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w brzmieniu nadanym odpowiednio przez art. 1 pkt 2 i art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806 oraz z 2004r. Nr 167, poz. 1759) – w zakresie, w jakim

określają początek biegu terminów składania oświadczeń, których dotyczą – są zgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej kwestionuje konstytucyjność przepisów wymienionych w *petitum* wniosku – w aspekcie ich zgodności ze wskazanymi przez Wnioskodawców wzorcami kontroli.

Aby możliwe było odniesienie się do sformułowanych przez Wnioskodawców zarzutów, należy na wstępie wskazać treść zakwestionowanych przepisów, co z kolei umożliwi sprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Otóż autorzy wniosku wskazują na niekonstytucyjność przepisów art. 4 pkt 2 i art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457, zm.: Dz. U. z 2006r. Nr 146, poz. 1055), zwanej dalej „ustawą nowelizującą z 8 lipca 2005r.”, a także art. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806 oraz z 2004r. Nr 167, poz. 1759), zwanej dalej „ustawą nowelizującą z 23 listopada 2002r.”.

Art. 4 pkt 2 ustawy nowelizującej z 8 lipca 2005r. dodaje nowy pkt 1a w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o b.w.w.”. Ust. 1 w art. 26 tej ustawy wymienia okoliczności, wskutek których następuje wygaśnięcie mandatu wójta, a pkt 1a w tymże ustępie do owych okoliczności zalicza „niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka,

oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka”.

Art. 2 ustawy nowelizującej z 8 lipca 2005r. dodaje w art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.), zwanej dalej „samorządową ordynacją wyborczą”, nowy pkt 1a o treści identycznej z treścią cytowanego wyżej pkt. 1a w art. 26 ust. 1 ustawy o b.w.w., przy czym przepis art. 190 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej określa okoliczności, wskutek których następuje wygaśnięcie mandatu radnego.

Oba zakwestionowane przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie przepisy ustawy nowelizującej z 8 lipca 2005r. wprowadzają zatem do obowiązującego porządku prawnego jednakową sankcję – w postaci wygaśnięcia mandatu odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub radnego – w razie niezłożenia w terminie określonym odrębnymi przepisami stosownego oświadczenia majątkowego. Owymi odrębnymi przepisami są art. 24h ust. 4 i art. 24j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, przy czym aktualna treść tych przepisów wynika ze zmian wprowadzonych do u.s.g. przez ustawę nowelizującą z dnia 23 listopada 2002r. Otóż art. 1 pkt 2 tej noweli nadał art. 24h u.s.g. nowe brzmienie, w którym znalazł się także wymieniony ust. 4, zaś art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r. dodał nowe art. 24i – 24m u.s.g., a więc także powołany wyżej art. 24j ust. 3 tejże ustawy.

Art. 24h ust. 4 zdanie pierwsze u.s.g. stanowi, że „radny i wójt składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania”, zaś z art. 24j ust. 3 zdanie pierwsze u.s.g. wynika, że oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka osoby wymienione w ust. 1 tego artykułu, a więc także radny i wójt, składają w ciągu 30 dni od dnia wyboru. Wnioskodawcy kwestionują art. 1 pkt 2 i 3 ustawy nowelizującej z 23

listopada 2002r. jedynie w zakresie, w jakim przepisy te wprowadziły do u.s.g. art. 24h ust. 4 i art. 24j ust. 3, i to tylko w części dotyczącej terminów składania oświadczeń, przy czym z uzasadnienia wniosku wynika, że faktycznie kwestionowane jest zróżnicowanie początku biegu terminów, o których mowa w zdaniu pierwszym każdego z powołanych przepisów u.s.g. Wnioskodawcy twierdzą bowiem: „Zróżnicowanie tych terminów wprowadza niejasności i zamieszanie, które stają się przyczyną, niezamierzonych przez osoby zobowiązane, opóźnień w składaniu wymaganych oświadczeń” [s. 3 wniosku – w aktach sprawy]. Zarazem autorzy wniosku podkreślają, że „nie kwestionują konstytucyjności samych oświadczeń majątkowych zarówno co do ich zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego” [*ibidem*]. Jednak wprowadzona regulacja powstała z naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji i godzi w zaufanie obywateli do prawa, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

Regulacji, jaka wprowadzona została do obowiązującego porządku prawnego przez oba zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy ustawy nowelizującej z 8 lipca 2005r., Wnioskodawcy stawiają zarzuty dwojakiego rodzaju. Po pierwsze – autorzy wniosku twierdzą, że „wprowadzając regułę, iż niezłożenie w wyznaczonym terminie ustawowym przez zobowiązanych odpowiednich oświadczeń majątkowych powoduje utratę mandatu ustawodawca nie usunął, z ustawy o samorządzie gminnym przepisu (art. 24k ust. 1) drogą derogacji, (...) że sankcją za opóźnienie będzie, w przypadku radnego – utrata diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji, a w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i szeregu innych funkcjonariuszy samorządowych – utrata wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinny być (...) one złożone do dnia ich złożenia” [s. 3 wniosku], co narusza zasady przyzwoitej legislacji oraz godzi w zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Po drugie – bezwzględność i surowość opisanej wyżej sankcji za zaniedbanie obowiązku złożenia w terminie oświadczenia majątkowego narusza zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3

Konstytucji RP, jako że ogranicza możliwość korzystania przez radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z biernego prawa wyborczego, a ponadto „uderza także w wyborców”, którzy tracą swojego mandatariusza [*vide* – s. 4 i 5 wniosku].

Zarzuty sformułowane przez Wnioskodawców nie są zasadne.

Odnosnie zróżnicowania początku biegu terminu, w jakim radny i wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinni złożyć pierwsze własne oświadczenie majątkowe, i terminu złożenia przez wymienione osoby oświadczenia, o którym mowa w art. 24j ust. 1 u.s.g., podkreślić należy, że zróżnicowanie to obowiązuje od chwili wprowadzenia do u.s.g. instytucji oświadczeń, o których mowa w art. 24j ust. 1 tejże ustawy, to jest od dnia 1 stycznia 2003r. (*vide* – art. 16 ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r.). Owo zróżnicowanie – polegające na tym, że termin określony w art. 24h ust. 4 zdanie pierwsze u.s.g. liczony jest od dnia złożenia ślubowania, zaś termin, o którym mowa w początkowej części zdania pierwszego w art. 24j ust. 3 u.s.g., biegnie od dnia wyboru – dotyczy wszakże dwóch różnych oświadczeń – dwóch odrębnych dokumentów. Każdy z nich składany jest na podstawie innego przepisu materialnoprawnego i zawiera inną treść. W grę wchodzi zatem dwa odrębne obowiązki, unormowane innymi przepisami. Początek biegu terminów, w których obowiązki te należy wypełnić, uregulowany został odmienne, ale zarazem precyzyjne – w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Pojęcia: „dzień złożenia ślubowania” i „dzień wyboru” są bowiem jednoznaczne.

Takie uregulowanie przez ustawodawcę kwestii terminów realizacji odrębnych obowiązków nie może być uznane za naruszające wymogi przyzwoitej legislacji, i to w stopniu godzącym w zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tego rodzaju odmienne unormowanie nie stanowi bowiem żadnej „pułapki” dla obywateli. Wystarczy jedynie, by

osoby zaufania publicznego, które uzyskały mandat wyborców, dokładnie zapoznały się ze swoimi obowiązkami, uregulowanymi – co także należy podkreślić – aktem rangi ustawowej w stopniu wyczerpującym, a więc z poszanowaniem zasady zupełności ustawowej regulacji praw i obowiązków obywateli. Ponadto istotne znaczenie dla oceny czytelności kwestionowanej regulacji dla obywateli ma fakt, że owe obowiązki zostały unormowane w jednym akcie normatywnym, i to o podstawowym znaczeniu dla samorządu gminnego.

W wyroku z dnia 6 grudnia 2005r., sygn. akt SK 7/05, dotyczącym przepisów ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r., Trybunał Konstytucyjny przypomniał: „W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, ustawodawca ma obowiązek takiego stanowienia prawa, aby nie było ono swoistego rodzaju pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w chwili podejmowania decyzji” [OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 129, s. 1458 *in fine*]. Kwestionowane unormowanie dotyczące terminów składania oświadczeń majątkowych przez radnych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nie może być zatem – wobec przedstawionych wyżej argumentów – uznane za naruszające tak rozumianą zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa.

Kolejny zarzut naruszenia wymogów przyzwoitej legislacji, a tym samym także zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, dotyczy faktu, iż ustawodawca wprowadzając do porządku prawnego (kwestionowanymi przez Wnioskodawców przepisami ustawy nowelizującej z 8 lipca 2005r.) nową sankcję – w postaci wygaśnięcia mandatu – za niezłożenie w terminie oświadczeń majątkowych nie derogował sankcji dotychczasowej – w postaci utraty odpowiednio diety lub wynagrodzenia. Ustawodawca pozostawił bowiem w treści u.s.g. jej art. 24k, którego ust. 1 ma następujące brzmienie:

„Nie złożenie oświadczenia majątkowego w terminie określonym w art. 24h ust. 4 i 5, oświadczeń, o których mowa w art. 24j ust. 1, lub informacji, o której mowa w art. 24j ust. 2, w terminie określonym w art. 24j ust. 3 przez:

1) radnego – powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji,

2) wójta, zastępcę wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta – powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinny być złożone oświadczenie lub informacja, do dnia złożenia oświadczenia lub informacji.”.

Zarzut naruszenia przez taki stan prawny standardów przyzwoitej legislacji nie jest zasadny. Autorzy wniosku sami przyznają, że możliwa jest interpretacja aktualnego stanu prawnego zakładająca współistnienie obu sankcji. I jest to interpretacja właściwa. Skoro bowiem ustawodawca nie derogował sankcji finansowej (w postaci utraty odpowiednio diety lub wynagrodzenia), to najwyraźniej jego zamiarem było pozostawienie tej sankcji w obowiązującym porządku prawnym. Zarazem podkreślić należy, iż ramy czasowe, w jakich obowiązuje sankcja finansowa określona w art. 24k ust. 1 u.s.g., i przesłanki jej zastosowania są tak sprecyzowane, iż nic nie stoi na przeszkodzie uruchomieniu – niezależnie od owej sankcji finansowej – procedury mającej na celu stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego czy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), i to nawet jeżeli ustaną już przyczyny stosowania wspomnianej sankcji finansowej. W tym miejscu odnotować należy fakt, iż przepisy ust. 2 i 3 w art. 24k u.s.g. przewidują analogiczną kumulację sankcji. Niezależnie bowiem od utraty wynagrodzenia, o której przesądza art. 24k ust. 1 pkt 2 u.s.g., osoby wymienione w ust. 2 i 3 tegoż artykułu są odwoływane (bądź rozwiązywana jest z nimi umowa o pracę), jeżeli nie złożą stosownych oświadczeń lub informacji w terminie. Identyczna kumulacja sankcji wynika z treści art. 25f ustawy z dnia

5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), zwanej dalej „u.s.p.”, dodanego przez art. 4 pkt 2 ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r., a także z brzmienia art. 27f ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), zwanej dalej „u.s.w.”, dodanego przez art. 5 pkt 2 ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r.

Wnioskodawcy formułują zarzut, iż wprowadzenie do ustawy o b.w.w. i do samorządowej ordynacji wyborczej sankcji w postaci wygaśnięcia mandatu odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub radnego w razie niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego bądź wymaganej informacji dotyczącej małżonka narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Dla wyjaśnienia treści tej zasady można przytoczyć następujący pogląd Trybunału Konstytucyjnego: „(...) zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywatela lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu” [wyrok z dnia 25 października 2004r., sygn. akt SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94, s. 1123]. W dalszej części tego wyводу Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Rozpatrując zgodność zakwestionowanego przepisu z zasadą proporcjonalności, należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia: 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela [*op. cit.*, s. 1123 *in fine* – 1124].

Istotnym uzupełnieniem przytoczonych wyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego na treść zasady proporcjonalności może być następujący fragment uzasadnienia wyroku z dnia 18 lutego 2003r., sygn. akt K 24/02: „Trybunał Konstytucyjny uważa, (...) że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności można uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy. Stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności nie może polegać na opowiedzeniu się przez Trybunał Konstytucyjny po jednej ze stron w sporze o zasadność konkretnej regulacji. Tego rodzaju ocena może natomiast zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną” [OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11, s. 138 *in fine*].

Ocenę sankcji, jaką jest wygaśnięcie mandatu radnego albo wójta w przypadku niezłożenia stosownego oświadczenia majątkowego lub informacji w terminie, z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności można zacząć od stwierdzenia, że sankcja ta – wprowadzona do porządku prawnego ustawą nowelizującą z 8 lipca 2005r. – wpisuje się w ciąg przedsięwzięć legislacyjnych służących zaostreniu walki z korupcją i zwiększeniu przejrzystości (transparentności) zasad funkcjonowania władzy publicznej, w tym samorządu terytorialnego na wszystkich jego stopniach. W cytowanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 7/05, dotyczącym niektórych przepisów ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r., Trybunał Konstytucyjny przypomniał: „Obowiązek składania oświadczeń majątkowych wprowadzony został ustawą z dnia 5 czerwca 1992r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274 ze zm.) i obejmował także radnych (art. 6). Kolejna ustawa antykorupcyjna z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia

działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.) utrzymała obowiązek corocznego złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, przenosząc regulację dotyczącą radnych do ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm. – obecnie o samorządzie gminnym)” [OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 129, s. 1459]. Następnie – odnosząc się do przepisów ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r. – Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „Należy zwrócić uwagę, że zaskarżone regulacje uzupełniają dotychczasowe zasady składania oświadczeń majątkowych przez poszerzenie zakresu informacji, które radni są obowiązani podać, jak też przez wprowadzenie mechanizmów kontroli tych oświadczeń i sankcji za niezłożenie oświadczenia. Przyjęte rozwiązanie miało na celu uniemożliwić obchodzenie obowiązujących przepisów i zwiększenie ich skuteczności w walce z korupcją (...)” [*ibidem*].

W tym miejscu należy przypomnieć, że w następstwie wejścia w życie ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r. ukształtował się system sankcji za niezłożenie w terminie oświadczenia o stanie majątkowym lub informacji dotyczącej małżonka, który to system obejmował czasową utratę odpowiednio diety lub wynagrodzenia (sankcja ta miała zastosowanie do wszystkich osób obowiązanych do składania oświadczeń i informacji na podstawie przepisów dotyczących samorządu terytorialnego), a także odwołanie z zajmowanego stanowiska (lub rozwiązanie umowy o pracę), przy czym ta druga sankcja nie dotyczyła radnych (wszystkich szczebli samorządu terytorialnego) ani wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Warto zatem podkreślić, że już od 1 stycznia 2003r., to jest od daty wejścia w życie ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r., odwołanie z zajmowanego stanowiska w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego lub informacji dotyczącej małżonka było obligatoryjną sankcją na przykład dla wszystkich członków zarządu powiatu i zarządu województwa.

Oceniając zasadność regulacji wprowadzonych ustawą nowelizującą z 23 listopada 2002r., Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. SK 7/05 podkreślił: „Przede wszystkim należy stwierdzić, że *ratio legis* ustawy nowelizującej jest oczywista i nie może być kwestionowana w państwie demokratycznym” [op. cit., s. 1460]. W dalszej części uzasadnienia tego wyroku Trybunał przypomniał cel wprowadzenia zmian wynikających z powołanej ustawy nowelizującej: „Jak wynika z uzasadnienia projektu, proponowane zmiany miały na celu zapobieganie zjawisku korupcji przez urealnienie i zaostrenie istniejących już rozwiązań, a w konsekwencji zapewniać zgodne z prawem i interesem jednostki samorządu terytorialnego działania osób pełniących funkcje publiczne (...)” [ibidem]. Zarazem jednak Trybunał stwierdził: „Natomiast ocena celowości i trafności przyjętych – obiektywnie rzecz ujmując restrykcyjnych – uregulowań leży poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego” [ibidem], po czym zacytował fragment uzasadnienia wcześniejszego wyroku także dotyczącego przepisów ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002r.: „Trybunał nie ma bowiem instrumentów służących ocenie skuteczności przeciwdziałania korupcji za pomocą stosowania przedmiotowych przepisów (zob. wyrok TK o sygn. K 41/04)” [ibidem].

Sankcja w postaci wygaśnięcia mandatu radnego albo wójta w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego lub informacji dotyczącej małżonka, wprowadzona ustawą nowelizującą z 8 lipca 2005r., jest – w odniesieniu do tych osób – sankcją zdecydowanie bardziej surową niż czasowa utrata diety czy wynagrodzenia. Ale jej wprowadzenie także podyktowane było potrzebą zapewnienia przestrzegania istotnego dla walki z korupcją obowiązku składania owych oświadczeń [vide – sprawozdanie stenograficzne ze 107. posiedzenia Sejmu RP IV kadencji, dzień 2. (6 lipca 2005r.), 18. punkt porządku dziennego, wystąpienie posła W. Gintowt-Dziewałtowskiego, dostępne na stronie internetowej Sejmu]. Cel wprowadzenia regulacji kwestionowanej przez Wnioskodawców jest zatem usprawiedliwiony

konstytucyjnie – chodzi tu bowiem o zapewnienie zgodnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego funkcjonowania organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Poprzednie rozwiązania, kiedy w odniesieniu do radnych, którzy nie złożyli w terminie oświadczenia majątkowego lub informacji dotyczącej małżonka, obowiązywała jedynie sankcja w postaci czasowej utraty diety, uznane zostały przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z zasadą proporcjonalności [*vide* – wyrok w sprawie o sygn. SK 7/05, *op. cit.*, s. 1462 *in fine* – 1463]. Rozwiązania nowe, które wprowadzone zostały ustawą nowelizującą z 8 lipca 2005r., wynikają z dokonanej przez ustawodawcę oceny funkcjonowania rozwiązań dotychczasowych, a wyrazem owej oceny jest powszechność poparcia w Sejmie dla owych nowych rozwiązań. W głosowaniu nad tą ustawą nowelizującą wzięło udział 383 posłów, z których 382 oddało głos za ustawą. Nowe unormowania przyjęte więc zostały w powszechnym wśród posłów przekonaniu o potrzebie ich wprowadzenia, przekonaniu „ponad podziałami” politycznymi.

W wyroku w sprawie o sygn. SK 7/05 Trybunał Konstytucyjny przypomniał swój wcześniejszy wyrok, w którym wypowiedział się na temat dopuszczalności modyfikacji zakresu ograniczeń dotyczących osób pełniących funkcje publiczne: „W wyroku z 8 października 2001r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca ma swobodę w ustalaniu zakresu ograniczeń dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, które mogą być kształtowane w różnych okresach w odmienny sposób, z uwagi na nasilenie zjawisk korupcji i negatywną reakcję społeczną” [*op. cit.*, s. 1460].

Regulacje, jakie wprowadzone zostały ustawą nowelizującą z 8 lipca 2005r., są – w zakresie kwestionowanym przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie – taką modyfikacją. Zarazem regulacje te pozostają w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć. Wymuszają bowiem na osobach, które uzyskały mandat wyborców, ścisłe przestrzeganie regulacji

antykorupcyjnej (chodzi tu o obowiązek składania oświadczeń majątkowych i informacji dotyczących małżonków) i powodują, że osoba, która owej regulacji nie przestrzega, traci mandat. Obecnie obowiązuje więc systemowa zasada, że niedopełnienie obowiązku złożenia w określonym ustawowo terminie oświadczenia majątkowego lub informacji dotyczącej małżonka powoduje utratę odpowiednio członkostwa, funkcji lub stanowiska w organach władzy publicznej jednostek samorządowych lub w innych jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego bądź w samorządowych osobach prawnych, niezależnie od sankcji finansowej w postaci utraty odpowiednio diety lub wynagrodzenia. Regulacja poprzednia, która wyłączała radnych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z kręgu osób podlegających sankcji ostrzejszej, a więc polegającej na utracie mandatu, stawiała osoby, które uzyskały funkcję publiczną w samorządzie terytorialnym w wyniku wyborów, w pozycji uprzywilejowanej w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi osobami funkcjonującymi w strukturach tegoż samorządu, co do których ustawodawca uznał za konieczne, aby objąć je takim samym obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych. Najwyraźniej jednak takie rozwiązanie nie sprawdziło się. Aby zatem osiągnąć stan pożądany, iż funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym mogą pełnić tylko osoby rzetelnie wypełniające swoje ustawowe obowiązki o charakterze antykorupcyjnym, należało wspomnianą surowszą sankcją objąć także radnych oraz wójtów. Trzeba bowiem pamiętać o szczególnym znaczeniu „mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służby publicznej, polegającej m. in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 7/05, *op. cit.*, s. 1463]. Tym bardziej więc jest uzasadnione stosowanie wobec owych mandatariuszy sankcji za niedopełnienie w terminie ustawowego obowiązku porównywalnej z sankcją stosowaną w takich samych wypadkach wobec innych osób pełniących funkcje publiczne w strukturach samorządu terytorialnego.

Nie można też twierdzić, że zakres ograniczeń wynikających z kwestionowanych przez Wnioskodawców unormowań jest niewspółmierny do rangi interesu publicznego, jakim jest transparentne funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można (...) rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób, lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych. Zasada proporcjonalności powinna odnosić się więc nie do statusu radnego jako obywatela, lecz do potrzeb związanych z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji samorządu terytorialnego (...)” [wyrok w sprawie o sygn. SK 7/05, op. cit., s. 1460]. A wpływ przestrzegania unormowań antykorupcyjnych na prawidłowe funkcjonowanie tych instytucji trudno przecenić. Z kolei prawidłowe funkcjonowanie instytucji samorządu terytorialnego ma – z uwagi na konstytucyjną pozycję tego samorządu – bezpośredni wpływ na realizację w praktyce zasady sprawnego i skutecznego państwa. W wyroku z dnia 3 listopada 2006r., sygn. akt K 31/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem: „Zasada sprawnego i skutecznego państwa, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), odnosi się (...) do wszystkich podmiotów władzy publicznej, także do władz jednostek terytorialnych stanowiących części składowe państwa, będącego integralnym podmiotem, do którego w sposób całościowy odnosi się Konstytucja” [OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z uwagi na fakt, że w chwili sporządzenia niniejszego stanowiska ten numer *Zbioru* był jeszcze w przygotowaniu, wyrok cytowany jest na podstawie odpisu doręzonego Prokuratorowi Generalnemu jako uczestnikowi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, s. 32 odpisu].

Zarazem nie jest uprawnione stwierdzenie, że sankcja w postaci utraty mandatu stanowi ograniczenie biernego prawa wyborczego radnego czy wójta. Taka sankcja nie oznacza przecież unieważnienia wyniku wyborów. Jest to

jedynie następstwo późniejszego w stosunku do aktu wyborczego zachowania (zaniechania) osoby, która mandat w wyniku owego aktu uzyskała. Ponadto zastosowanie tej sankcji nie powoduje, iż dotknięta nią osoba traci bierne prawo wyborcze na przyszłość, choćby w ponownych wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy w ewentualnych wyborach uzupełniających do danej rady. Nie można też mówić o przekreśleniu wyniku wyboru dokonanego przez wyborców. Utrata mandatu jest bowiem konsekwencją niedopełnienia ustawowego obowiązku przez osobę wybraną, a wybór przez obywateli (do rady czy na stanowisko wójta) nie może być traktowany jako mandat do nieprzestrzegania prawa.

Reasumując – należy stwierdzić, że sankcja w postaci utraty mandatu w przypadku niezłożenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w wymaganym ustawowo terminie oświadczenia majątkowego lub informacji dotyczącej małżonka nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
PROKURATORA GENERALNEGO
Przemysław Piątek
Zastępca Prokuratora Generalnego