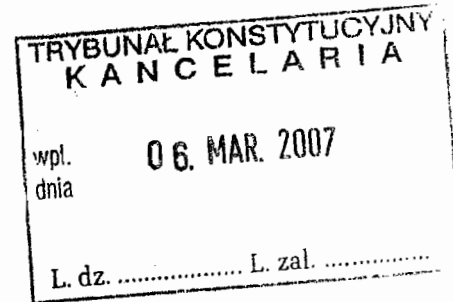




Warszawa; dnia 5 marca 2007 r.



Do sprawy:  
K 8/07

### Trybunał Konstytucyjny

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 102 z 2000 r., poz. 643, z późn. zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam wyjaśnienia w sprawie z wniosku Grupy posłów na Sejm zarejestrowanego pod sygnaturą K 8/07 i jednocześnie wnoszę o :

**umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.**

Gdyby jednak Wysoki Trybunał nie uwzględnił wniosku Sejmu o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że:

1. art. 24 h ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337) w części dotyczącej terminów składania oświadczeń majątkowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
2. art. 24 j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337) w części dotyczącej terminów składania oświadczeń majątkowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
3. art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1760, z 2005 r. Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 34, poz. 242, Nr 146, poz. 1055, Nr 159, poz. 1127 i Nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162) jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 31 ust 3 Konstytucji ,
4. art. 26 ust 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Dz. U. Nr 113, poz. 984, Nr 127,

poz. 1089 i Nr 214, poz. 1806, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, z 2005 r. Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162) jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 31 ust 3 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

Zaskarżone przepisy art. 24 h ust. 4 oraz art. 24 j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wprowadzają różne terminy na złożenie oświadczeń majątkowych dotyczących osoby zobowiązanej oraz jej małżonka. Z kolei zaskarżony przepis art. 26 ust 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz przepis art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw dotyczą sankcji wygaśnięcia mandatu radnego za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie przepisany.

Wnioskodawcy zwracają uwagę na zróżnicowanie powyższych terminów wskazując, że nie jest jasne, dlaczego oświadczenie funkcjonariusza samorządowego ma być złożone przez niego później niż podobne oświadczenie dotyczącego jego małżonka ograniczone tylko do wykonywania działalności gospodarczej na terenie gminy. Zróżnicowanie tych terminów wprowadza, według Wnioskodawców, niejasności i zamieszanie, które staje się przyczyną, niezamierzonych przez osoby zobowiązane, opóźnień w składaniu wymaganych oświadczeń.

Wnioskodawcy wskazują, że wprowadzając regułę, iż niezłożenie w wyznaczonym terminie oświadczeń majątkowych powoduje utratę mandatu ustawodawca nie usunął z ustawy o samorządzie gminnym przepisu (art. 24k ust. 1) zawierającego sankcję za opóźnienie w złożeniu oświadczenia majątkowego w postaci utraty diety do czasu złożenia oświadczenia lub odpowiednio utraty wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być ono złożone do dnia jego złożenia. Według Wnioskodawców daje to możliwość różnych interpretacji. Pierwsza z możliwych oparta może być na rozumowaniu według zasady *lex posterior derogat legi priori*. Odnośnie drugiej Wnioskodawcy stwierdzają, że „nie wykluczone jest jednak, iż realizatorzy tych ustaw mogą uznać, że ich postanowienia są, względem osoby nie składającej na czas oświadczeń, komplementarne. Utrata diety czy wynagrodzenia to pierwsza z sankcji, a kolejną, ale nie sprzeczną z pierwszą jest utrata piastowanego mandatu. Trzeba bowiem pamiętać, że pierwszy termin do złożenia oświadczenia mija po kilku tygodniach od rozpoczęcia działalności w organach samorządu i za tę działalność dana osoba mogła otrzymać gratyfikację (diety, wynagrodzenie), którą należałoby zwrócić”. Stwierdzają, że współistnienie tych przepisów jest źródłem rozbieżności interpretacyjnych a ustawodawca zaniedbał swój obowiązek wynikający z zasady przyzwoitej legislacji, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawcy stwierdzają, iż w porównaniu z uregulowaniem zawartym w art. 24k ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rzuca się w oczy „bezwzględność i surowość” ustanowionej za niezłożenie oświadczenia majątkowego sankcji wygaśnięcia mandatu. Ustawa nie różnicuje sytuacji osoby, która jedynie spóźniła się ze złożeniem oświadczenia majątkowego, lecz je ostatecznie i to w krótkim czasie po upływie terminu złożyła, od sytuacji kogoś kto uporczywie pozostaje w zwłoce lub w ogóle nie wywiązuje się z nałożonego na siebie obowiązku. Tak drastyczne zaostrenie sankcji jest, według Wnioskodawców, naruszeniem zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawcy dodają, iż „utrata mandatu lub stanowiska jest środkiem uderzającym w radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta i innych funkcjonariuszy samorządowych i ogranicza możliwość korzystania przez niego z biernego prawa wyborczego i następstw do-

konanego przez obywateli wyboru. (...) uderza także w wyborców. Tracą oni bowiem w ten sposób swojego mandatariusza, osobę, której zaufali i której powierzyli sprawowanie w swoim imieniu i z korzyścią dla dobra powszechnego funkcji władczych w danej wspólnocie samorządowej. W niektórych przypadkach, np. popełnienia przez osobę wybraną przestępstwa i skazania jej prawomocnym wyrokiem sądowym, pozbawienie jej mandatu jest działaniem odpowiadającym powadze sytuacji i chroni wyborców przed przedsięwzięciami jednostki niegodnej publicznego zaufania. Ustanowienie takiej sankcji nie narusza zasady proporcjonalności. Jednakże nie złożenie w terminie oświadczenia majątkowego nie jest przypadkiem porównywalnym. Sposób reakcji ustawodawcy na tego rodzaju, uchybienie jest zdecydowanie zbyt gwałtownym.”.

Odnosząc się do powyższych zarzutów Sejm przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Sejm uznaje, że przywołane we wniosku zaskarżone przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw ( Dz. U. nr 214, poz. 1806 ) oraz ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. nr 175, poz. 1457 ) nie mogą podlegać badaniu przez Trybunał Konstytucyjny. Badanie takie byłoby bowiem bezprzedmiotowe, gdyż przepisy te są zawarte w ustawach nowelizujących i które weszły już w życie a treść skarżonych norm wywołująca skutki prawne w postaci utraty mandatu zawarta jest obecnie w przepisach ustaw nowelizowanych (tzn. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz ustawy 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) a nie we wskazanych we wniosku ustawach nowelizacyjnych.

W związku z powyższym Sejm wnosi o umorzenie postępowania w tej sprawie.

Gdyby Trybunał Konstytucyjny nie raczył podzielić powyższej tezy, Sejm przedstawia swoje stanowisko odnośnie zarzutów zawartych we wniosku.

Odnosząc się do zarzutów związanych z naruszeniem przez zaskarżone przepisy zasady przyzwoitej legislacji zawartej w art. 2 Konstytucji Sejm uznaje je za niesłuszne.

Sejm uznaje, iż konstrukcja zaskarżonych przepisów nie może prowadzić do ich różnorodnej interpretacji, co zarzucają Wnioskodawcy, i nie powoduje tym samym kłopotów związanych z terminowym złożeniem oświadczeń majątkowych. Głównym zarzutem ze strony Wnioskodawców dotyczy występowania obok siebie dwóch sankcji za niezłożenie oświadczeń majątkowych.

Zdaniem Sejmu trudno uznać za argument, który można brać pod uwagę badając konstytucyjność zaskarżonych przepisów, jakoby zróżnicowanie terminów na złożenie oświadczeń majątkowych w kwestii własnej oraz w kwestii działalności gospodarczej małżonka powodowało niejasność i zamieszanie u odbiorców normy co miało być przyczyną niezamierzonych opóźnień w składaniu wymaganych oświadczeń majątkowych. Wnioskodawcy w żaden sposób nie uzasadniają takiego stanowiska i nie przytaczają żadnych argumentów na poparcie tej tezy. Dla przytłaczającej większości osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego zróżnicowanie terminów nie stanowiło żadnej przeszkody. To zróżnicowanie znane było na długo przed wyborami samorządowymi i każdy z adresatów zaskarżonych norm mógł się z nimi zapoznać i przygotować do ich realizacji. Takie zróżnicowanie terminów na złożenie oświadczeń w żaden sposób nie może wpływać na odczytanie znaczenia każdego z przepisów je określających z osobna albowiem nie istnieje żadna konieczność prawna by terminy te były identyczne ani nie ma żadnej logicznej niezbędności tożsamości tych terminów (a tyl-

ko wtedy moglibyśmy mówić, iż zróżnicowanie tych terminów wpływa na logiczną interpretację treści przepisów).

Wnioskodawcy sami zresztą uznają, iż występujące obok siebie dwie sankcje za nie złożenie oświadczenia majątkowego (utrata mandatu i finansowa) mogą mieć walor komplementarności.

Brak usunięcia sankcji finansowych przy wprowadzeniu normy dotyczącej utraty mandatu był świadomym zabiegiem Izby. Trybunał zresztą wielokrotnie podkreślał istnienie zasady racjonalnego ustawodawcy. Skoro przepisy zostały pozostawione i skoro różnice, które one wprowadzają odnośnie terminów nie powodują wewnętrznej sprzeczności przepisów, to zabieg taki można uznać za świadomy.

Rozpatrując tę kwestię należy zwrócić uwagę, że starsze, łagodniejsze sankcje o charakterze finansowym dotyczące osób, które nie złożyły oświadczeń majątkowych dotyczą takiego etapu sprawy, gdy nowa sankcja (utrata mandatu) jeszcze nie znalazła zastosowania. Wątpliwości Wnioskodawców budzi, jak zdaje się o tym świadczyć argumentacja zawarta w uzasadnieniu wniosku, raczej kwestia stosowania sankcji wynikających z przepisów art. 24 k ustawy o samorządzie gminnym, które to przepisy nie zostały zakwestionowane we wniosku pod względem ich zgodności z Konstytucją.

W każdym bądź razie pozostawienie wskazanych przepisów nijak nie może rzutować na prawidłową interpretację przepisów zaskarżonych.

Przytoczone argumenty świadczą o tym, że w przypadku zaskarżonych przepisów nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa czy też zasady przyzwoitej legislacji.

Sejm nie podziela również zarzutów Wnioskodawców co do naruszenia przez zaskarżone przepisy zawartej, jak twierdzą Wnioskodawcy, w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w ocenie Sejmu wątpliwym jest przywołanie przez Wnioskodawców przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Przepis ten zawarty jest w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” a Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt K 11/01 stwierdził m.in. „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”. Wątpliwość tę mają zresztą również sami Wnioskodawcy pisząc we wniosku: „Można zastanawiać się czy art. 31 ust. 3 Konstytucji, który dotyczy dopuszczalnych ustawowo ograniczeń wolności i praw człowieka znajduje zastosowanie wobec wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i radnych, a zatem w stosunku do podmiotów wchodzących w skład organów władz publicznej?”. Wydaje się, że w kwestii proporcjonalności działań władzy publicznej prawidłowym wzorcem kontroli jest art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie należy stwierdzić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady proporcjonalności aby uznać za spełnione przesłanki umożliwiające zastosowanie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności rozważyć należy czy określone rozwiązanie: 1) służy realizacji założonego celu, 2) czy jest niezbędne dla jego osiągnięcia, 3) czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu.

Sejm stoi na stanowisku, że zaskarżone przepisy spełniają wszystkie wymienione wyżej przesłanki.

Należy przede wszystkim stwierdzić, że niewątpliwie ostre sankcje przewidziane w zaskarżonych przepisach za niezłożenie wymaganych prawem oświadczeń majątkowych służą realizacji niekwestionowanego ani w orzecznictwie ani przez Wnioskodawców celu jakim jest transparentność życia publicznego, jego jawność oraz przeciwdziałanie patologiom, które mogą wynikać z działań poszczególnych funkcjonariuszy publicznych.

Wprowadzenie tego rodzaju ostrych w swoich skutkach przepisów okazało się być konieczne w związku z praktyką, która wytworzyła się w uprzednim stanie prawnym. Mimo bowiem istnienia mniej surowych sankcji za naruszenie przepisów dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych obowiązek ten był często lekceważony. Stosowane wtedy sankcje polegające na dolegliwościach finansowych nie odnosiły skutku i w wielu przypadkach osoby zobowiązane wołały ponieść konsekwencje finansowe niż ujawniać dane dotyczące swojego majątku. Dlatego też konieczne stało się zaostrzenie sankcji i wprowadzenie rozwiązań radykalnych polegających na utracie mandatu za naruszenie odpowiednich obowiązków nałożonych ustawą.

Nie narusza również zasady państwa prawnego sama sankcja wygaśnięcia mandatu, gdyż są sytuacje, gdy jest ona celowa (wyrok w sprawie o sygn. akt K 20/03).

Przy okazji nie sposób zgodzić się z tezą, która przebiega z uzasadnienia Wnioskodawców, jakoby karane było uchybienie polegające na spóźnieniu z wywiązaniem się z obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. Sankcją objęte jest nie „spóźnienie się” (ponieważ taka instytucja nie istnieje) lecz niezłożenie oświadczenia majątkowego. Każde niedotrzymanie terminu na złożenie oświadczenia powinno być traktowane jako jego niezłożenie. Takie stanowisko zajął Sejm przyjmując kwestionowane rozwiązania.

Wnioskodawcy sami zresztą nie przedstawiają stanowiska w kwestii – jak, w sposób nie budzący wątpliwości prawnych, ustalić jaki czas od momentu zaistnienia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego można by uznać za opóźnienie się ze złożeniem oświadczenia, a jakie opóźnienie przeradzałoby się już w fakt prawny niezłożenia oświadczenia

Każda ze zobowiązanych do złożenia oświadczenia osób obowiązana jest również do znajomości swoich obowiązków wiążących się z pełnioną przez nią funkcją.

Sejm uznaje za wystarczający przewidziany przez przepisy czas dzielący moment powstania wzmiankowanego obowiązku od terminu jego spełnienia. Każdy zobowiązany podmiot może bez szczególnych trudności zapoznać się w tym czasie z dotyczącymi go przepisami oraz złożyć oświadczenie.

Trzeba zwrócić też uwagę, że obowiązek, którego dotyczą zaskarżone przepisy dotyczy nie osób prywatnych ale funkcjonariuszy publicznych. Trybunał Konstytucyjny po wielokroć podkreślał, że ograniczenia praw dotyczących tej kategorii obywateli, jeżeli wiążą się z pełnionymi przez nich funkcjami mogą być surowsze niż w przypadku osób niepiastujących takich funkcji (choćby orzeczenia w sprawach o sygn. akt W 2/94, K 29/95, K 11/01). Bycie funkcjonariuszem publicznym uzasadnia fakt podlegania ostrzejszym wymogom prawnym.

Takie ostrzejsze wymogi wprowadzają zaskarżone przepisy przewidując również dotkliwe sankcje za ich niespełnienie. W tym kontekście nie sposób zgodzić się z argumentacją Wnioskodawców, którzy porównują powstałą sytuację z sytuacją osób fizycznych składających deklaracje PIT albowiem przedmiotowa sprawa dotyczy funkcjonariuszy publicznych na których nałożono szczególne wymogi staranności przy wypełnianiu przez nich ustawowych obowiązków.

Nie można również zaakceptować tezy Wnioskodawców jakoby zaskarżone rozwiązania uderzały w wyborców, którzy wybrali daną osobę na określone stanowisko a która to oso-

ba traci mandat w rezultacie przyjętych rozwiązań. Wydaje się bowiem, że wyborcy głosują na osobę oczekując od niej znajomości praw i obowiązków jakie nabędzie uzyskawszy mandat.

Jednocześnie należy przyjąć założenie, że głosując w wyborach wyborcy akceptują takie a nie inne konsekwencje przewidziane prawem, które poniesie dana osoba nie przestrzegając określonych przepisów.

Należy przypomnieć, że ustawa, która wprowadziła omawiane rozwiązania została uchwalona przez Sejm jednogłośnie. Senat wniósł natomiast dwie poprawki polegające na skreśleniu proponowanych zmian dotyczących oświadczeń majątkowych. Sejmowa komisja opiniująca je jednomyślnie zarekomendowała ich nieprzyjęcie. Przedstawiciel Senatu argumentując poprawki stwierdził m.in. „Senat nie jest przeciwny zastosowaniu sankcji za niezłożenie oświadczenia majątkowego, uważa jednak, że tego typu rozwiązanie powinno być przedmiotem osobnej i kompleksowej regulacji prawnej. Tego rodzaju regulacja powinna obejmować zarówno parlamentarzystów, jak i radnych poszczególnych szczebli, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (...)”. Za przyjęciem poprawek Senatu głosowało na posiedzeniu plenarnym Sejmu 17 posłów (przy braku wstrzymujących się).

Również nie do przyjęcia jest teza Wnioskodawców, jakoby zaskarżone przepisy ograniczały bierne prawo wyborcze. Także w tym przypadku nie przytoczono żadnych argumentów przemawiających za jej przyjęciem.

W związku z powyższym Sejm wnosi jak na wstępie.



MARSZAŁEK SEJMU

*Marek Jurek*

Marek Jurek