

63/7A/2004

WYROK

z dnia 13 lipca 2004 r.

Sygn. akt K 20/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Marian Grzybowski

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 lipca 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że:

I

1. Art. 1 pkt 3 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 ze zm.) w części wprowadzającej do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) art. 24j ust. 1, 2 i 6,

2. Art. 4 pkt 2 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 ze zm.) w zakresie wprowadzającym do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) art. 25e ust. 1 i 2,

3. Art. 5 pkt 2 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 ze zm.) w zakresie wprowadzającym do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) art. 27e ust. 1 i 2,
są niezgodne z art. 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II

1. Art. 1 pkt 1 lit. a, b, c 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 ze zm.) w części wprowadzającej do

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 lipca 2004 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1759.

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) art. 24f ust. 1a, ust. 2 i ust. 4,

2. Art. 3 pkt 1, 2 i 5 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 ze zm.),

3. Art. 4 pkt 2 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 ze zm.) w części wprowadzającej do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) art. 25b,

4. Art. 5 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 ze zm.) w części wprowadzającej do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) art. 27b oraz

5. Art. 9,

6. Art. 10,

7. Art. 11,

8. Art. 12 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 ze zm.)

są niezgodne z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

o r z e k a:

I

1. Art. 1 pkt 3 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) w zakresie, w jakim wprowadza do 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 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203) art. 24j ust. 1, 2 i 6, w części, w jakiej przepisy te dotyczą wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa radnego, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta,

2. Art. 4 pkt 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214 poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055) art. 25e ust. 1 i 2, w części, w jakiej przepisy te dotyczą wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa radnego, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty,

3. Art. 5 pkt 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206) art. 27e ust. 1 i 2, w części, w jakiej przepisy te dotyczą wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa radnego, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa,

są niezgodne z art. 2 oraz z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Przepisy, o których mowa w pkt 1, 2 i 3, w części, w jakiej dotyczą małżonków osób w nich wskazanych, są zgodne z art. 2 oraz z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

1. Art. 1 pkt 1 lit. a 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) w zakresie, w jakim wprowadza do 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 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203) art. 24f ust. 1a,

2. Art. 4 pkt 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055) art. 25b ust. 1, 2 i 5,

3. Art. 5 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206) art. 27b ust. 1, 2 i 5,

4. Art. 9 ustawy, o której mowa w pkt 1,

są zgodne z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III

1. Art. 1 pkt 1 lit. b 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) w zakresie, w jakim wprowadza do 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 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203) **art. 24f ust. 2,**

2. Art. 4 pkt 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214 poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055) art. 25b ust. 3,

3. Art. 5 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206) art. 27b ust. 3,

są zgodne z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV

1. Art. 1 pkt 1 lit. c 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) w zakresie, w jakim wprowadza do 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 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203) art. 24f ust. 4, w części, w jakiej dotyczy małżonków osób wskazanych w art. 24f ust. 2,

2. Art. 4 pkt 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214 poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055) art. 25b ust. 4, w części, w jakiej dotyczy małżonków osób wskazanych w art. 25b ust. 3,

3. Art. 5 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206) art. 27b ust. 4, w części, w jakiej dotyczy małżonków osób wskazanych w art. 27b ust. 3,

są niezgodne z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V

Art. 3 pkt 1 i pkt 2 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) są zgodne z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

VI

Art. 3 pkt 5 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) nie jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 10, art. 11 i art. 12 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) z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu zbędności orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 23 lipca 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją licznych przepisów 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 ze zm.). Uzasadnienie, podobnie jak wniosek, zostało podzielone na dwie odrębne części.

W pierwszej części uzasadnienia, odnoszącej się do zarzutu naruszenia art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że – najogólniej ujmując – kwestionowane przepisy, zmierzając ku wzmoczeniu walki z korupcją, w nadmiernym stopniu ingerują w sferę życia prywatnego radnych rad jednostek samorządu terytorialnego i pracowników samorządowych. Rzecznik Praw Obywatelskich – podkreślając swoje pełne poparcie dla celów, którym miała służyć dokonana w końcu 2002 r. zmiana ustaw samorządowych – zwraca uwagę na konieczność zachowania równowagi między chronionymi konstytucyjnie wartościami. Liczne spośród napływających do Rzecznika pytań, skarg i prośb o poradę dotyczą skutków wejścia w życie kwestionowanych przepisów. Do ponad 20 skarg dołączono uchwały rad jednostek samorządu terytorialnego z wnioskami o wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Kwestionowane przepisy nałożyły na radnych, osoby pełniące funkcje w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, zastępców wójta, burmistrza, prezydenta miasta, sekretarzy gminy i powiatu, skarbników gminy, powiatu i województwa, kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu organu wykonawczego w gminie obowiązek złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka oraz wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeśli zamieszkują oni na terenie gminy, w której osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona.

Rzecznik, powołując się na wypowiedzi doktryny, regulacje międzynarodowe, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyjaśnia istotę dobra osobistego, jakim jest życie prywatne, a także wykazuje, że „działalność zawodowa i – biznes” stanowią część tego dobra. Prawo do ochrony życia prywatnego jest statuowane w art. 47 Konstytucji. Zaś art. 51 ust. 2 Konstytucji zakazuje władzom publicznym pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach w zakresie szerszym niż jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W dalszej części uzasadnienia Rzecznik poszukuje konstytucyjnego uzasadnienia dla obowiązku udzielania

informacji, wprowadzonego przez kwestionowane przepisy. Wprawdzie art. 61 ust. 1 Konstytucji przyznaje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym samorządowej, jednak – jak podkreśla Rzecznik – informacja ta dotyczy wyłącznie osób sprawujących funkcje publiczne, nie zaś członków ich rodzin. Przepis ten nie uzasadnia więc podawania do publicznej wiadomości danych o działalności gospodarczej osób bliskich. Rzecznik zwraca też uwagę na nieefektywność środka walki z korupcją, jakim jest udzielanie informacji; dotychczasowe doświadczenia pokazują, że oświadczenia o stanie majątkowym i działalności funkcjonariuszy albo w ogóle nie są kontrolowane, albo – w razie kontroli – nie wyciąga się z nich żadnych konsekwencji. Rozszerzenie obowiązku składania oświadczeń nie wydaje się celowe. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, oczywiście naruszenie sfery życia prywatnego, do jakiego prowadzą kwestionowane przepisy, nie jest więc skutecznym środkiem do walki z korupcją. Regulacja ta nie jest niezbędna do osiągnięcia tego celu. Wreszcie, efekty wprowadzonej regulacji są nieproporcjonalnie małe w zestawieniu z ciężarami, jakie regulacja ta nakłada na obywateli. W konsekwencji uzasadniona jest teza, że doszło do rażącego naruszenia zasady proporcjonalności. Jak stwierdza Rzecznik, „w zaskarżonej ustawie ingerencja w prawa osób trzecich została podniesiona do rangi chronionej zasady”. Nie jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony takich dóbr jak bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Druga część uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich poświęcona jest naruszeniu konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) przez dalsze zaostrzenie zakazu łączenia funkcji publicznych z tego rodzaju działalnością. W pierwszej kolejności chodzi o sytuację, gdy radny, przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, prowadził działalność z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat. Kwestionowane przepisy nakładają nań obowiązek zaprzestania tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, w przeciwnym razie mandat wygasa. Analogiczna regulacja została wprowadzona w odniesieniu do radnych szczebla powiatowego. Nowe przepisy zostały opublikowane 17 grudnia 2003 r., weszły w życie 1 stycznia 2003 r., zaś mają zastosowanie do radnych wybranych w wyborach, które miały miejsce 27 października 2002 r. Osoby te, pod rygorem utraty mandatu, powinny zrezygnować z prowadzenia działalności w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie nowych przepisów (art. 9 ustawy). Inne zaostrzenia dotyczą kierowników gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi. Nie mogą oni zajmować stanowisk we władzach spółek, spółdzielni i fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Sankcją, przewidzianą w art. 11 ustawy, jest utrata stanowiska z mocy prawa i – idące w ślad za tym – wykreślenie z rejestru. Do tego samego kręgu osób adresowany jest zakaz posiadania więcej niż 10% akcji lub 10% udziału w kapitale zakładowym spółki prawa handlowego (art. 12 ustawy). Ustawa zobowiązuje do zbycia nadwyżki w ciągu 3 miesięcy od jej wejścia w życie. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia kilka stanów faktycznych, znanych mu z listów obywateli, które ukazują dotkliwy charakter wprowadzonych ograniczeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich, także w tym przypadku, poszukiwał konstytucyjnego usprawiedliwienia dla tak daleko idących zakazów, w szczególności analizował, czy istnieje „ważny interes publiczny”, który – według treści art. 22 Konstytucji – może uzasadniać ograniczenie wolności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że i w tym przypadku dążeniem ustawodawcy było zaostrzenie walki z korupcją. Rzecznik zwraca jednak uwagę, że w uzasadnieniu kwestionowanej ustawy wskazano, że dotychczasowy „tryb kontroli był fikcyjny i nieefektywny, a w wielu przypadkach nie był, mimo obowiązku ustawowego, w ogóle egzekwowany”. Płynie stąd

wniosek, że wadliwość nie dotyczy dotychczasowej regulacji prawnej środków walki z korupcją, ale jej realizacji w praktyce. Tym samym, zdaniem Rzecznika, rodzi się wątpliwość, czy zamierzone przez ustawodawcę skutki uda się osiągnąć dzięki nowej regulacji prawnej. W konsekwencji Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża przekonanie, że także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, wynikające z kwestionowanych przepisów, nie pozostają w należytej proporcji do celów założonych przez ustawodawcę.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na to, że zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ma swą podstawę normatywną w art. 2 Konstytucji, niezbędnym wzorcem kontroli normatywnej jest także ten ostatni przepis.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 17 grudnia 2003 r. przedstawił bardzo szczegółowe stanowisko, z którego wynika, że nie podziela on żadnego z zarzutów sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Prokurator Generalny uznaje przy tym, że część zarzutów jest merytorycznie nieuzasadniona, gdyż kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, a część zarzutów należy odrzucić ze względu na nieadekwatność powołanych wzorców kontroli.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny odniósł się do zarzutów skierowanych przeciwko przepisom wprowadzającym obowiązek składania informacji o członkach rodziny radnych i pracowników samorządowych. Zdaniem Prokuratora, celem kwestionowanej regulacji jest zapobieżenie sytuacjom, gdy osoby pełniące określone funkcje publiczne wykorzystują je dla pozytywnego rozstrzygnięcia spraw dotyczących osób im bliskich. Powiązania rodzinne funkcjonariuszy samorządowych z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, ubiegającymi się o zatrudnienie w samorządowych jednostkach organizacyjnych czy o zawarcie umowy cywilnoprawnej z organem samorządu, mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania samorządu. Składanie oświadczeń dotyczących powiązań rodzinnych i ich jawność sprzyja „przejrzystości” działań samorządu terytorialnego i umożliwia kontrolę tych działań przez społeczność lokalną. Z drugiej strony – w ocenie Prokuratora Generalnego – zakres informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy jest tak wąski, że nie zachodzi niebezpieczeństwo naruszenia sfery życia prywatnego członków rodziny funkcjonariuszy samorządowych. Prokurator zwraca uwagę na rozróżnienie sfery „życia prywatnego” i „życia publicznego”, czy też inaczej – „życia społecznego”. Ta ostatnia sfera obejmuje także życie zawodowe. W konsekwencji Prokurator Generalny przyjmuje, że ochrona przewidziana w art. 47 Konstytucji nie obejmuje tej sfery życia, w której osoba fizyczna występuje jako podmiot gospodarczy. Prokurator podkreśla, że prawo polskie przyjmuje zasadę jawności danych dotyczących przedsiębiorców; jej realizacji służy Krajowy Rejestr Sądowy, a także prowadzona przez gminy, jawna ewidencja działalności gospodarczej. Uzasadnienie dla kwestionowanej regulacji Prokurator Generalny znajduje także w treści art. 61 ust. 2 Konstytucji. Z faktu, że obywatele mają prawo do informacji o działaniu organów władzy publicznej, w tym – samorządowej, wynika także obowiązek ich informowania o umowach cywilnoprawnych zawartych przez organy samorządu terytorialnego oraz o zatrudnieniu w samorządowych jednostkach organizacyjnych. Norma konstytucyjna uzasadnia więc dostęp obywateli do informacji o umowach cywilnoprawnych zawartych przez samorząd z członkami rodzin funkcjonariuszy i o zatrudnieniu członków rodzin w samorządzie.

W drugiej części swego stanowiska Prokurator Generalny ustosunkował się do zarzutów związanych z naruszeniem zasady wolności gospodarczej. Zwrócił uwagę, że zakaz łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej nie jest

regulacją nową w naszym systemie prawnym. Unormowanie odnoszące się do radnych gmin było poddane kontroli konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 1999 r. uznał, że ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych jest uzasadnione, gdyż przemawia za nim „ważny interes społeczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, argumentacja przytoczona przez Trybunał zachowuje swą aktualność także w odniesieniu do zakazów wprowadzonych przez kwestionowane przepisy. Dodatkowych argumentów dostarcza lektura wyroku Trybunału z 8 października 2001 r., w którym wskazano, że zasada proporcjonalności ograniczeń powinna się odnosić nie do statusu radnego, jako obywatela, lecz do potrzeb związanych z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji samorządowych. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora, kwestionowane przepisy są zgodne z art. 22 i art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny uzasadnił też zgodność z Konstytucją kolejnych przepisów kwestionowanej ustawy, które są ściśle związane z podstawowymi jej postanowieniami. W szczególności art. 9 ustawy, nakładający obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, służy wykonaniu zakazu. Także sankcja w postaci wygaśnięcia mandatu, odwołania członka zarządu, jest konsekwencją zakazu.

W dalszym ciągu rozważań Prokurator Generalny przytoczył pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., w którym Trybunał uznał, że zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma zastosowania do oceny ograniczeń wolności gospodarczej. Płyne stąd, zdaniem Prokuratora, wnioski o nieadekwatności tego wzorca kontroli przy ocenie naruszenia art. 22 Konstytucji.

Z kolei art. 22 Konstytucji, w ocenie Prokuratora, jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w odniesieniu do kilku przepisów kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Przede wszystkim chodzi o te przepisy, które wprowadzają – w odniesieniu do wskazanych funkcjonariuszy i ich małżonków – zakaz członkostwa w organach zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych spółek handlowych oraz bycia pełnomocnikiem spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych. W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z prowadzeniem działalności gospodarczej, lecz ze stosunkiem zatrudnienia. Art. 22 Konstytucji nie może więc tu służyć jako wzorzec kontroli. Z punktu widzenia zasady wolności gospodarczej nie można też oceniać treści art. 3 pkt 5, art. 4 pkt 2 i art. 12 ustawy.

W ostatniej kolejności Prokurator Generalny odniósł się do zarzutów kierowanych pod adresem przepisów przejściowych, które – w ocenie Rzecznika – nadają przepisom ustawy charakter restrykcyjny i przez to naruszają art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, podkreślona przez niego wcześniej nieadekwatność wzorca konstytucyjnego, jakim jest zasada proporcjonalności, decyduje także o tym, że nie do obrony jest teza o naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawnego.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 20 kwietnia 2004 r. wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy ustawy zmieniającej są zgodne z powołanymi wzorcami kontroli; niektóre spośród wzorców uznał za nieadekwatne.

Odnosząc się do zarzutów, które Rzecznik Praw Obywatelskich skierował przeciwko przepisom rozszerzającym zakres informacji składanych przez funkcjonariuszy gminnych, Marszałek wskazał na wyraźny rysujący się konflikt wartości. Z jednej strony chodzi o prawo do prywatności, z drugiej – prawo do informacji o życiu publicznym, w tym do informacji o osobach sprawujących funkcje publiczne. Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego, a natężenie jego ochrony zależy także od cech podmiotu, którego prawo jest chronione. W szczególności osoby pełniące funkcje publiczne muszą się liczyć z ograniczeniem sfery prywatności. Za takim ograniczeniem przemawia ważny interes publiczny. Spostrzeżenie to uzasadnia, zdaniem Marszałka Sejmu, obowiązek

składania oświadczeń, o których mowa w pierwszej grupie zaskarżonych przepisów. Osoby, które decydują się na zaangażowanie w życie publiczne, muszą się liczyć z konsekwencjami tej decyzji, także w zakresie swego życia prywatnego. Marszałek zwraca ponadto uwagę, że informacje, których ujawnienia wymagają kwestionowane przepisy, dotyczą sfery działalności gospodarczej i zawieranych umów cywilnoprawnych. Przekazywanie ich społeczeństwu nie wykracza poza granice wynikające z zasady proporcjonalności.

Marszałek Sejmu zwraca uwagę na niekonsekwencję w konstrukcji wniosku. Mimo że trzy przepisy dotyczące informacji (na poziomie gmin, powiatów i województw) mają identyczną budowę, Rzecznik kwestionuje różne ich ustępy w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu.

Gdy chodzi o zarzuty z drugiej grupy, dotyczące ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez funkcjonariuszy samorządowych, Marszałek Sejmu stoi na stanowisku, że ich rozszerzenie, zarówno wprowadzone do ustaw samorządowych, jak i do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, mieszczą się w granicach dopuszczonych w art. 22 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza bowiem możliwość ograniczenia działalności ze względu na ważny interes publiczny. W ocenie Marszałka, wykonywanie szczególnej funkcji związanej ze społecznym zaufaniem, a także troska o autorytet organów państwa uzasadniają ocenę, że ograniczenia wprowadzone w kwestionowanych przepisach podyktowane są interesem publicznym.

Także w tej części wniosku Marszałek Sejmu dostrzegł niekonsekwencję. Wnioskodawca zakwestionował bowiem art. 25b ust. 1 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, pominał natomiast analogiczny przepis odnoszący się do gmin, tj. art. 24f ust. 1 ustawy gminnej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w części dotyczącej art. 3 pkt 5 ustawy zmieniającej wskazuje niewłaściwe wzorce kontroli. Przewidziane w tym przepisie poszerzenie obowiązku zgłaszania informacji do Rejestru Korzyści nie może być oceniane z punktu widzenia art. 2 i art. 22 Konstytucji. Objęcie tym obowiązkiem funkcjonariuszy samorządowych miało na celu „utrudnienie nieujawniania faktycznego majątku przez osoby pełniące funkcje publiczne”.

Nieadekwatność wzorców kontroli zachodzi też, według Marszałka, w przypadku przepisów, które wprowadzają zakaz członkostwa funkcjonariuszy samorządowych i ich małżonków we władzach zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych, a także zakaz bycia pełnomocnikiem spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których takie osoby uczestniczą. Również zakazy posiadania określonego pakietu udziałów lub akcji w spółkach handlowych nie mogą być, zdaniem Marszałka, oceniane przez pryzmat zasady wolności działalności gospodarczej.

W konsekwencji, Marszałek Sejmu RP nie podzielił żadnego z zarzutów sformułowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

II

Na rozprawie 13 lipca 2004 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich rozszerzył wniosek domagając się, by Trybunał Konstytucyjny orzekł także o niezgodności art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wprowadza on do ustawy gminnej art. 24j ust. 2, oraz art. 5 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wprowadza on do ustawy wojewódzkiej art. 27e ust. 2, z art. 2 oraz art. 47 i 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie, ze względu na porządkujący charakter rozszerzenia zakresu kontroli konstytucyjnej, wniósł o nieodrączenie rozprawy. Przedstawiciele Sejmu i

Prokuratora Generalnego nie oponowali przeciwko rozszerzeniu zakresu wniosku i wyrazili zgodę na rozpoznanie go w całości bez odraczania rozprawy.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, popierając rozszerzone żądanie, podkreślił, że decyzja o skierowaniu do Trybunału wniosku była poprzedzona długą debatą z udziałem samorządowców oraz pracowników nauki zajmujących się zjawiskiem korupcji. Konieczność wystąpienia do Trybunału potwierdziło ponad 200 skarg, jakie wpłynęły do biura Rzecznika, na zbyt restrykcyjne przepisy. Zarzucając kwestionowanym przepisom nadmierną restrykcyjność i ingerencję w życie prywatne osób niepełniących funkcji publicznych, przedstawiciel Rzecznika przedstawił kilka przykładów działania zaskarżonych przepisów w praktyce. Podkreślił zwłaszcza, że w wielu przypadkach doprowadziły one do pozbawienia mandatu radnego osób, które uzyskały ten mandat dzięki bardzo dużemu poparciu wyborców, świadomych sytuacji zawodowo-gospodarczej kandydata.

Przedstawiciel Sejmu w całości podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie wnosząc ponadto, by Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy, o które rozszerzono wniosek na rozprawie, są zgodne z powołanymi wzorcami kontroli. Poseł podkreślił cel wprowadzenia kwestionowanych zmian. Było nim dążenie do zapewnienia jawności życia publicznego oraz przeciwdziałania korupcji. Stwierdził, że wcześniej obowiązujące przepisy w niedostatecznym stopniu wartości te realizowały, a obchodzenie prawa stało się nagminne. Stąd konieczne było ich zaostrzenie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko pisemne i – w związku z rozszerzeniem zakresu kontroli – uzupełnił je wnosząc o stwierdzenie, że kolejne zakwestionowane przez Rzecznika przepisy są zgodne z Konstytucją. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, że kwestionowane przepisy nie naruszają prywatności, a ponadto podkreślił obowiązek ustawodawcy walki z korupcją. Wprowadzanie środków prawnych służących temu celowi to ochrona ważnego interesu publicznego, która – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – uzasadnia ograniczenia swobody działalności gospodarczej.

Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że ustawodawca nie przewidział mechanizmu weryfikacji oświadczeń dotyczących sytuacji małżonka, zstępnych, wstępnych i rodzeństwa funkcjonariuszy; ustawodawca oparł się na zaufaniu do składających oświadczenia. Z kolei przedstawiciel Sejmu podkreślił odpowiedzialność karną za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą i wyraził przekonanie, że odpowiedzialność ta nie dotknie osób, które działały nieświadomie.

W swych końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie są 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; dalej: ustawa zmieniająca). Większość zarzutów kieruje się przeciwko przepisom, które wprowadzają nowe unormowania do ustaw konstytuujących jednostki samorządu terytorialnego, a więc do ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (dalej: ustawa gminna), o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (dalej: ustawa powiatowa) oraz o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. (dalej: ustawa wojewódzka). W

rzeczywistości zatem, choć zaskarżone są przepisy ustawy zmieniającej, wniosek dotyczy regulacji zawartych w ustawach samorządowych. Przedmiotem wniosku jest także art. 3 pkt 1, 2 i 5 ustawy zmieniającej, który wprowadza zmiany do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: ustawa o ograniczeniu działalności). Zaskarżone są wreszcie „samodzielne” przepisy ustawy zmieniającej, tj. art. 9, 10, 11 i 12, wprowadzające sankcje za niedopełnienie niektórych obowiązków nałożonych ustawą na funkcjonariuszy samorządowych.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela zapatrywanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, którzy traktują ustawę zmieniającą jako kolejny krok ustawodawcy zmierzający do ograniczenia korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych, prywatnych celów. *Ratio legis* wprowadzonych zmian jest oczywista i w państwie demokratycznym nie może być kwestionowana, co zresztą Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie miał okazję podkreślić. Zarówno wnioskodawca, jak i Prokurator Generalny mają pełną świadomość niezbędności tego rodzaju regulacji. Różnica stanowisk polega na ocenie zakresu i stopnia dolegliwości ograniczeń wprowadzonych kwestionowaną ustawą. Myśl ta znajduje wyraz w szczególności we wniosku Rzecznika; wszystkim wzorcom kontroli konstytucyjnej towarzyszy bowiem powołanie zasady proporcjonalności, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik powołuje też jako wzorzec kontroli wszystkich kwestionowanych przepisów art. 2 Konstytucji, nie uzasadniając bliżej, na czym polega naruszenie zasad wyrażonych w tym przepisie. Trybunał już na wstępie zwraca uwagę, że lektura ustawy zmieniającej musi wywołać wątpliwości czytelnika, czy zastosowana technika legislacyjna pozostaje w zgodności z wypracowanym z art. 2 Konstytucji wymaganiami przyzwoitej legislacji. Większość przepisów ustawy zawiera zdania wielokrotnie złożone, bardzo długie i – w konsekwencji – mało czytelne. W przepisach występują podwójne odesłania (np. art. 9 – „nie zrzekł się funkcji albo nie zbył akcji lub udziałów, o których mowa w art. 4, ustawy o której mowa w art. 3, obowiązany jest wykonać te obowiązki w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”). W następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej sytuacja „antykorupcyjna” funkcjonariuszy samorządowych regulowana jest w kilku aktach prawnych: po pierwsze – we właściwej ustawie samorządowej, po drugie – w ustawie o ograniczeniu działalności, po trzecie – w samej ustawie zmieniającej (art. 9 i nast.). Nie sposób pominąć tych okoliczności przy ocenie kwestionowanych przepisów.

Rzecznik Praw Obywatelskich w sposób wyraźny pogrupował zaskarżone przepisy. W istocie, przedmiotem zaskarżenia są dwa zespoły przepisów, wyróżniające się wieloma cechami. Regulacje z pierwszej grupy, zawarte we wprowadzanych ustawą zmieniającą art. 24j ustawy gminnej, art. 25e ustawy powiatowej i art. 27e ustawy wojewódzkiej, odnoszą się do sytuacji osób trzecich. Wprawdzie nakładają określone obowiązki na samych funkcjonariuszy samorządowych, ale informacje, których ustawodawca oczekuje, dotyczą członków rodzin funkcjonariuszy. Tego rodzaju regulacja jest nowością w prawie polskim. Zarzut adresowany przeciwko niej to przede wszystkim naruszenie prawa do życia prywatnego przez pozyskiwanie informacji wykraczających poza minimum dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Kwestionowane przepisy z drugiej grupy stanowią natomiast rozwinięcie dotychczasowego unormowania w zakresie zakazów prowadzenia działalności gospodarczej przez funkcjonariuszy samorządowych oraz łączenia funkcji publicznych z określonego rodzaju aktywnością zawodową. W tym przypadku wzorcami kontroli jest przepis gwarantujący swobodę działalności gospodarczej.

Wyraźne zróżnicowanie kwestionowanych przepisów narzuca tryb rozpatrywania wniosku. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny oceniał konstytucyjność nowo wprowadzonych instytucji, następnie zaś – poszerzenia istniejących zakazów.

IV

1. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje art. 1 pkt 3, art. 4 pkt 2 i art. 5 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przepisy te wprowadzają do ustaw samorządowych analogiczne regulacje, a mianowicie: art. 24j ustawy gminnej, art. 25e ustawy powiatowej i art. 27e ustawy wojewódzkiej. Wszystkie nowe przepisy mają identyczną konstrukcję (6 ustępów) i – w zasadzie – treść. Różnica między nimi polega jedynie na wskazaniu innego szczebla samorządu terytorialnego i odsyłaniu – odpowiednio – do przepisów ustawy gminnej, powiatowej, wojewódzkiej. Zdaniem Trybunału, prezentacja jednego z przepisów i ocena jego konstytucyjności może być odniesiona do pozostałych dwóch przepisów. Trybunał badał treść tych samych ustępów w odniesieniu do regulacji na poziomie wszystkich trzech szczebli samorządu.

Analizę wypada zacząć od prezentacji kręgu podmiotów objętych kwestionowaną regulacją. Tak więc art. 24j ustawy gminnej, art. 25e ustawy powiatowej i art. 27e ustawy wojewódzkiej, zgodnie z brzmieniem ich ustępów oznaczonych numerem 1, są adresowane do:

- radnych,
- wójtów i ich zastępców, członków zarządu powiatu i województwa,
- sekretarzy gminy i powiatu,
- skarbników gminy, powiatu i województwa,
- kierowników gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych,
- osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych,
- osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa.

Dla pewnego uproszczenia rozważań, Trybunał – korzystając z cywilnoprawnej definicji – określa wszystkie te podmioty mianem funkcjonariuszy samorządowych. Niezależnie bowiem od tytułu sprawowania funkcji, zatrudnienia itd., są one funkcjonariuszami w rozumieniu art. 420¹ § 2 k.c. Wskazani funkcjonariusze, na podstawie ust. 1 każdego z kwestionowanych artykułów ustaw samorządowych, są zobowiązani do złożenia oświadczenia dotyczącego swych:

- małżonków,
- wstępnych,
- zstępnych,
- rodzeństwa.

Treścią oświadczenia ma być informacja o:

- działalności gospodarczej prowadzonej przez te osoby na terenie – odpowiednio – gminy, powiatu, województwa, których osoba składająca oświadczenie jest funkcjonariuszem,
- o umowach cywilnoprawnych zawartych przez te osoby z organami – odpowiednio – gminy, powiatu, województwa, z jednostkami organizacyjnymi lub osobami prawnymi – odpowiednio: gminy, powiatu, województwa. Nie dotyczy to umów zawieranych na powszechnie obowiązujących warunkach i korzystania z powszechnie dostępnych usług.

Trybunał stwierdza, że wniosek Rzecznika obejmuje opisaną dotąd regulację na wszystkich trzech poziomach samorządu.

Dalsze obowiązki funkcjonariuszy wprowadzają ustępy oznaczone numerem 2 art. 24j ustawy gminnej, art. 25e ustawy powiatowej i art. 27e ustawy wojewódzkiej. Otóż funkcjonariusze wskazani w ust. 1 są zobowiązani składać informacje pisemne dotyczące swych bliskich, także wskazanych w ust. 1, gdy w okresie pełnienia przez nich funkcji osoby te:

- zostały zatrudnione na terenie – odpowiednio – danej gminy, powiatu, województwa, w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego,
- rozpoczęły świadczenie pracy lub wykonywania czynności zarobkowych na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiada dana jednostka samorządu terytorialnego,
- zmieniły stanowisko, o którym mowa wyżej.

Kolejne ustępy regulują procedurę składania oświadczeń i informacji pisemnych, ich analizę i skutki. W zasadzie mają tu zastosowanie przepisy odnoszące się do oświadczeń majątkowych składanych przez samych funkcjonariuszy. Obowiązek złożenia oświadczenia dotyczącego osób bliskich powstaje w chwili objęcia funkcji; trzeba je złożyć w ciągu 30 dni od tego momentu. Informację o zdarzeniach z ustępu 1 i 2, które nastąpiły w czasie pełnienia funkcji, trzeba złożyć w ciągu 30 dni od ich zaistnienia. Podmioty wskazane w ustawie mają dokonywać analizy oświadczeń i informacji, porównywać ich treść z zeznaniami podatkowymi, jednak nie przekazują oświadczeń i informacji do urzędów skarbowych.

Zgodnie z ustępami oznaczonymi numerem 6 art. 24j ustawy gminnej, art. 25e ustawy powiatowej i art. 27e ustawy wojewódzkiej – oświadczenia i informacje są jawne. Publikuje się je w Biuletynie Informacji Publicznej, regulowanym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 1198 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271). Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje ust. 6 tylko w odniesieniu do ustawy gminnej.

2. Przedstawionemu unormowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca niezgodność z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stosownie do art. 47 Konstytucji, „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Z kolei art. 51 ust. 2 Konstytucji głosi: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Rzecznik słusznie wywodzi, że krąg podmiotów, o których informacje mają być składane i publikowane, zdecydowanie wykracza poza wskazane w art. 61 ust. 1 Konstytucji osoby pełniące funkcje publiczne. Tylko te ostatnie, ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego. Nie ma normy konstytucyjnej, która podobny ciężar nakładałaby na członków rodziny. Zdaniem Rzecznika, żądanie informacji o rodzinach funkcjonariuszy samorządowych, jakich wymagają kwestionowane przepisy, wykracza poza granice wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Aby zweryfikować zasadność zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do kontrargumentów Prokuratora Generalnego. Przede wszystkim podniósł on, że informacje, których żąda ustawodawca w kwestionowanych przepisach, nie dotyczą życia prywatnego, lecz działalności gospodarczej, zawieranych umów cywilnoprawnych, stosunku zatrudnienia osób bliskich funkcjonariuszy. Chodzi zatem raczej o elementy udziału w życiu publicznym. Trybunał Konstytucyjny nie podziela zapatrywań Prokuratora Generalnego w tym względzie. Trybunał – abstrahując

od formułowanych w nauce i orzecznictwie, często rozbieżnych definicji życia prywatnego – wyraża przekonanie, że Prokurator Generalny zbyt wąsko ujmuje tę kategorię. Na tle kwestionowanych przepisów nie chodzi bowiem o szczegółową ocenę, czy np. podanie do publicznej wiadomości informacji o kupnie mieszkania przez siostrę radnego narusza jej prywatność. Zdaniem Trybunału, skutki przepisów sięgają sfer znacznie szerszych i delikatniejszych, niż by to wynikało z faktu poinformowania o czynności cywilnoprawnej zawartej z gminą. Zacząć wypada od podkreślenia, że samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamażeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem). Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości, pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód, czy – przeciwnie – zamiar zawarcia związku małżeńskiego). Podawanie do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy może więc naruszać prywatność osób nie pełniących funkcji publicznych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego okoliczność, że w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego występują patologie, polegające na obsadzaniu stanowisk członkami rodziny, nie jest dostatecznym argumentem uzasadniającym nałożenie na wszystkich funkcjonariuszy obowiązku informowania o istotnych wydarzeniach zachodzących w życiu ich krewnych. Trybunał zwraca zresztą uwagę, że tam gdzie występują patologie, np. obsadzanie stanowisk gminnych członkami rodziny wójta, są one powszechnie znane całej społeczności lokalnej. Przeszkodą w prawidłowym funkcjonowaniu demokracji lokalnej nie jest więc brak informacji, lecz brak czy też złe funkcjonowanie mechanizmów, które powinny zapobiegać patologiom.

Powyższe stwierdzenie otwiera drogę do rozważenia drugiego kontrargumentu Prokuratora Generalnego. Twierdzi on bowiem, że żądanie od funkcjonariuszy samorządowych informacji dotyczących ich małżonków, zstępnych, wstępnych i rodzeństwa ma na celu zapobieżenie sytuacjom wykorzystywania funkcji dla pozytywnego rozstrzygnięcia spraw osób bliskich. Jawność oświadczeń i informacji jest przesłanką „przejrzystości” działań władz lokalnych; ma umożliwić ich kontrolę i wzmocnić zaufanie mieszkańców do działalności władz. Ponadto, zdaniem Prokuratora, ujawnianie informacji dotyczących osób bliskich zwykle okaże się dozwolone ze względu na treść art. 61 ust. 1 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny, uznając słusność celu, któremu w założeniu miały służyć kwestionowane przepisy, wyraża przekonanie, że nie stanowią one właściwego środka do jego osiągnięcia. Powszechnie znane są przypadki nadużywania stanowisk, nie tylko samorządowych, do „urządzania” małżonków i krewnych osób pełniących funkcje publiczne. Wprowadzenie wymogu składania informacji dotyczących osób bliskich zapewne nie wpłynie jednak na ograniczenie tej praktyki. Sprawowanie przez daną osobę funkcji publicznej nie stanowi przeszkody do ubiegania się przez jej bliskich o sprawowanie innych funkcji publicznych, wykonywanie pracy w urzędach czy do zawierania umów cywilnoprawnych z przedstawicielami władzy. Rzecz leży w tym, by w toku zatrudniania, powierzania stanowisk, sprzedaży elementów majątku publicznego i zawierania innych umów, także w stosunku do krewnych funkcjonariuszy stosować te same,

obiektywne kryteria, które obowiązują wszystkich konkurujących o dane dobro, posadę itd. Trybunał zwraca uwagę, że odpowiednie przepisy, albo powszechnie obowiązujące, albo uchwalane w ramach jednostek samorządu terytorialnego, regulują tryb przeprowadzania przetargów, udzielania zamówień publicznych, organizowania konkursów na stanowiska. To ich przestrzeganie jest gwarancją prawidłowego działania władzy lokalnej. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że efekt psychologiczny – związany z obawą o poinformowaniu społeczeństwa o faktach, których ujawnienia wymagają kwestionowane przepisy – nie stanowi właściwego, dostatecznie skutecznego bodźca dla zgodnych z prawem zachowań. Z jednej strony – jak wyżej zauważono – praktyka życia publicznego w Polsce dowodzi, że upublicznianie zachowań nieetycznych, a nawet niezgodnych z prawem, raczej nie wpływa na ich ograniczenie. Z drugiej zaś strony, informowanie o faktach dotyczących osób bliskich funkcjonariusza może naruszać ich dobra osobiste, stawiać je w złym świetle i w – w sposób nieuzasadniony – sugerować, że określoną pracę, transakcję zawdzięczają swemu krewnemu. W konsekwencji, ważąc korzyści, jakie może przynieść oceniana regulacja w walce z nadużywaniem władzy, i szkody w postaci naruszenia konstytucyjnych praw osób, do których odnosi się ta regulacja, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w jej kształtowaniu nie została zachowana zasada proporcjonalności. Najprościej ujmując można bowiem powiedzieć, że stopień ograniczenia prywatności zstępnych, wstępnych i rodzeństwa funkcjonariuszy samorządowych, a także – w pewnym zakresie – samych funkcjonariuszy nie odpowiada warunkom proporcjonalności. Trybunał podziela więc ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich, że doszło do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ocena ta jednak nie może być odniesiona do małżonków funkcjonariuszy. Wiele przemawia za tym, by tę grupę podmiotów potraktować odrębnie. Po pierwsze, nie wchodzi tu w grę ujawnienie, wbrew woli zainteresowanych, powiązań rodzinnych; pozostawanie w związku małżeńskim jest okolicznością znaną otoczeniu. Po drugie, ze względu na fakt pozostawania małżonków we wspólnym pożyciu, nie zachodzi niebezpieczeństwo, że funkcjonariusz nie posiada informacji o osobie, co do której ma składać oświadczenie. Po trzecie, wspólne pożycie małżonków, a nawet – w przeważającej liczbie przypadków – pozostawanie we wspólności majątkowej, powoduje, że wszelkie dobra nabywane przez jednego z małżonków, uzyskiwane przez niego korzyści, wynagrodzenie za pracę stanowią o poprawie sytuacji materialnej obojga małżonków, są przeznaczone do wspólnego korzystania, nawet jeśli małżonkowie znieśli ustrój wspólności ustawowej. W konsekwencji, uzyskanie korzyści przez małżonka funkcjonariusza powinno być traktowane niemal tak samo, jak uzyskanie jej przez samego funkcjonariusza. Zainteresowanie funkcjonariusza uprzywilejowaniem jego małżonka jest na pewno bardzo duże, stąd i duża pokusa ułatwienia małżonkowi nabycia określonego dobra, załatwienia mu dobrej pracy itd.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że wprowadzony kwestionowanymi przepisami obowiązek składania oświadczeń i informowania o sytuacji małżonka funkcjonariusza mieści się w granicach zasady proporcjonalności i nie narusza powołanych przez Rzecznika przepisów Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne przedstawienie innych, negatywnych aspektów ocenianej regulacji, zasygnalizowanych tylko przez Rzecznika, które – w ocenie Trybunału – stanowią niebezpieczeństwo dla demokratycznego porządku. Otóż Trybunał stwierdza z całym przekonaniem, że pełna i konsekwentna realizacja kwestionowanych przepisów w praktyce po prostu nie jest możliwa. Jeśli wziąć pod uwagę: 1) kategorie funkcjonariuszy, do których adresowane są kwestionowane przepisy, 2) krąg osób, których mają dotyczyć informacje przez nich udzielane, oraz 3) zdarzenia

objęte informacją, okazuje się, że liczba oświadczeń i pisemnych informacji składanych w dużej gminie (mieście) może sięgać kilkuset lub nawet kilku tysięcy przypadków. Powstaje pytanie, jakie służby byłyby w stanie „przetrawić” ten materiał, porównać oświadczenia, wyciągnąć z nich wnioski. Ważniejsze jest jednak, kto i w jaki sposób miałby ustalać, czy wszyscy funkcjonariusze, zobowiązani do składania oświadczeń i informacji, w całości wykonali ciężący na nich obowiązek, pod względem podmiotowym (poinformowali o wszystkich osobach objętych przepisami), jak i przedmiotowym (poinformowali o wszystkich zdarzeniach objętych przepisami). Trybunał zwraca ponadto uwagę, że we współczesnym świecie więzi rodzinne uległy pewnemu osłabieniu. Łatwo może się więc zdarzyć, zwłaszcza na poziomie powiatu i województwa, że sam funkcjonariusz nie wie, że jego siostra czy wnuk zostali zatrudnieni w jednostce samorządowej lub kupili od niej mieszkanie. Tego rodzaju nieświadomość mogłaby zostać wykorzystana przeciwko funkcjonariuszowi.

Jeśli chodzi o bliskich funkcjonariuszy samorządu wyższego szczebla (poza gminnym), Trybunał zwraca uwagę, że obowiązek informacji dotyczy zatrudnienia na całym terenie danego powiatu lub województwa, niezależnie od tego, czy osoby te zostały zatrudnione w jednostce organizacyjnej (spółce) gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej. Oznacza to daleko idące rozszerzenie obowiązku informacji. Poza tym trudno wskazać, jakie okoliczności miałyby przemawiać przeciwko zatrudnieniu, np. brata radnego powiatu w jednostce organizacyjnej jednej z wielu gmin położonych na terenie tegoż powiatu.

Przedstawione wątpliwości wskazują, że obowiązek składania informacji wprowadzony kwestionowanymi przepisami nie tylko nie jest dobrym narzędziem prawnym w walce z nadużywaniem stanowisk publicznych do celów prywatnych, ale dowodzą ponadto, że jest on znakomitym narzędziem do zwalczania przeciwników politycznych i niewygodnych urzędników. Pozwala bowiem wykorzystywać informacje udzielane przez jednych przy jednoczesnym braku możliwości wyegzekwowania ich od innych. Manipulowanie takim niekompletnym zbiorem informacji może okazać się niebezpieczne dla funkcjonowania demokracji lokalnej. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne wprowadzanie unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym, których praktyczna realizacja jest niemożliwa, które mogą prowadzić do chaosu i które potencjalnie stwarzają niebezpieczeństwo prowadzenia rozgrywek politycznych z wykorzystaniem informacji o życiu prywatnym funkcjonariuszy i ich rodzin. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznaje, że kwestionowane przepisy naruszają także zasadę demokratycznego państwa prawnego.

V

1. Druga część wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy przepisów wprowadzających zakazy prowadzenia bardzo szeroko pojętej działalności gospodarczej przez samych funkcjonariuszy samorządowych. Niektóre z zakazów – co jest nowością w prawie polskim – objęły też małżonków funkcjonariuszy. Przepisom tym Rzecznik zarzuca nadmierne w stosunku do potrzeb, wynikających z założeń przyświecających ustawodawcy, ograniczenie aktywności gospodarczej tych osób, a zatem naruszenie art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik formułuje też zarzut naruszenia w ten sposób zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Przepisy kwestionowane w drugiej części wniosku nie wprowadzają instytucji nowych, lecz rozwijają lub zmieniają wcześniej obowiązujące zakazy łączenia funkcji publicznych z określonymi rodzajami aktywności. Aby ocenić ich konstytucyjność,

najpierw trzeba jasno ustalić zakres i znaczenie zmian. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował zmiany wprowadzone do ustaw samorządowych.

Gdy chodzi o ustawę gminną, to – w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej – jej art. 24f przewidywał ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez radnych. Nie mogli oni:

- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskali mandat (ust. 1),
- zarządzać taką działalnością, ani być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu (ust. 1),

- być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby (ust. 2),

- posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby (ust. 5).

Przepis przewidywał też sankcje niezastosowania się do zakazów. Były to:

- w stosunku do zakazu pełnienia funkcji w organach spółek: nieważność z mocy prawa wyboru lub powołania do władz w czasie wykonywania mandatu, utrata stanowiska lub funkcji uzyskanych przed uzyskaniem mandatu, jeśli radny nie zrzekł się ich w terminie 3 miesięcy od ślubowania (ust. 2 i 4),

- w stosunku do zakazu posiadania ponad 10% udziałów lub akcji: obowiązek zbycia nadwyżki, a w razie jego niewykonania – wyłączenie wszystkich praw związanych z posiadaniem udziałów lub akcji przez okres sprawowania mandatu i 2 lata po jego wygaśnięciu (ust. 5),

- odpowiedzialność regulaminowa radnego i utrata w danym roku prawa do diety (ust. 6).

Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich zmiany wprowadzone do art. 24f przepisu ustawy gminnej polegają na:

- dodaniu ust. 1a, który przewiduje sankcję zakazu prowadzenia działalności gospodarczej określonej w ust. 1, a zatem z wykorzystaniem mienia gminy; jest nią obowiązek zaprzestania działalności w terminie 3 miesięcy od ślubowania pod rygorem utraty mandatu,

- zmianie ust. 2 w ten sposób, że zakaz pełnienia funkcji w organach spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych został rozciągnięty na małżonków radnych, małżonków wójtów, ich zastępców, sekretarzy i skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi; ponadto zakazy te objęły nie tylko udział we władzach spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, ale i „przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby”,

- zmianie ust. 4 w ten sposób, że sankcja niezastosowania się do zakazu z ust. 2 (oczywiście w rozszerzonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym) polega teraz na utracie stanowiska lub funkcji pełnionej w spółce po upływie 3 miesięcznego terminu od ślubowania lub powołania na stanowisko w gminie; termin ten to czas na zrzeczenie się stanowiska lub funkcji w spółce.

Kolejne kwestionowane przez Rzecznika przepisy wprowadzają analogiczne regulacje do ustaw powiatowej i wojewódzkiej. Trybunał podkreśla, że ustawy te – do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej – nie zawierały ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez radnych powiatowych i wojewódzkich. Dopiero ustawa zmieniająca dodała art. 25b w ustawie powiatowej i art. 27b w ustawie wojewódzkiej,

które to przepisy są dość wierną kopią art. 24f ustawy gminnej w nowym kształcie. Tak więc radni powiatu i województwa:

– pod rygorem utraty mandatu, nie mogą prowadzić na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia tej jednostki samorządu terytorialnego, ani zarządzać taką działalnością lub być pełnomocnikiem, przedstawicielem w jej prowadzeniu,

– pod rygorem utraty funkcji lub stanowiska nie mogą zasiadać w organach spółek handlowych z udziałem tychże jednostek. Dotyczy to także ich małżonków oraz małżonków członków zarządu, sekretarzy i skarbników, kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających samorządowymi osobami prawnymi,

– pod rygorem czasowego zawieszenia praw udziałowych nie mogą posiadać pakietu przekraczającego 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Przedstawione zakazy, na wszystkich trzech poziomach samorządu terytorialnego, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej radnych. Zarzut ten adresowany jest także do art. 9 i 10 ustawy zmieniającej, które określają sankcje naruszenia nowo wprowadzonych zakazów w stosunku do radnych wybranych w październiku 2002 r.

Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne odrębne rozpatrywanie konstytucyjności przedstawionych wyżej, kwestionowanych przez Rzecznika, przepisów. Konieczne jest odróżnienie sytuacji radnych gmin, wobec których zakazy obowiązywały przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, która to ustawa tylko uzupełniła obowiązujący ich art. 24f ustawy gminnej, od sytuacji radnych powiatów i województw, dla których ograniczenia zawarte w nowo wprowadzonych art. 25b ustawy powiatowej i art. 27b ustawy wojewódzkiej tworzą całkowicie nową sytuację prawną. Zupełnie odrębnego potraktowania wymaga objęcie zakazami małżonków radnych i innych funkcjonariuszy samorządowych, zawarte odpowiednio w art. 24f ust. 2 ustawy gminnej, art. 25b ust. 2 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 2 ustawy wojewódzkiej.

2. Art. 24f, obejmujący zakaz prowadzenia przez radnych gminnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, został wprowadzony ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679). Od tego czasu przedmiotowy zakres zakazu nie uległ zmianie; zmiany nie wprowadziła także ustawa kontrolowana w niniejszym postępowaniu. Co więcej, art. 24f ustawy gminnej był poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 31 marca 1998 r. (K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13) Trybunał badał konstytucyjność art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, zawierający ograniczenia dotyczące radnych. W toku rozpatrywania sprawy ograniczenia te, zawarte dotąd w ustawie o gospodarce komunalnej, ustawodawca przeniósł do ustawy o samorządzie gminnym, do jej art. 24f (wówczas: ustawa o samorządzie terytorialnym). Warto też wspomnieć wyrok z 23 czerwca 1999 r. (K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101), w którym Trybunał oceniał konstytucyjność analizowanego obecnie zakazu w odniesieniu do pracowników samorządowych. Uzasadnione jest więc spostrzeżenie, że choć formalnie zakaz prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, przewidziany w art. 24f ust. 1 ustawy gminnej, nie był dotąd poddany kontroli konstytucyjnej, merytoryczna jego zawartość została zweryfikowana przez Trybunał. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny może być więc tylko wprowadzenie przez kwestionowaną ustawę sankcji naruszenia zakazu. Jest nią – stosownie do art. 24f ust. 1a – obowiązek zaprzestania działalności pod rygorem utraty

mandatu. Z tego punktu widzenia niezasadniony jest zarzut niekonsekwencji, sformułowany przez Marszałka Sejmu wobec konstrukcji wniosku Rzecznika; Rzecznik Praw Obywatelskich nie mógł kwestionować samego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych wynikającego z art. 24f ust. 1 ustawy gminnej, gdyż zawarta w nim norma była już oceniana przez Trybunał.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dotychczasowa regulacja, tj. wprowadzenie zakazu bez sankcji jego naruszenia, była nieprawidłowa. Odpowiedzialność regulaminowa, grożąca radnym za nieprzestrzeganie zakazu, połączona z utratą prawa do diety (art. 24f ust. 6), w rzeczywistości nie stanowiła dolegliwości, która mogłaby zniechęcić do prowadzenia działalności gospodarczej radnego posiadającego np. przedsiębiorstwo pogrzebowe na bazie cmentarza komunalnego czy przedsiębiorstwo handlowe na bazie targowiska miejskiego. Możliwość wpływania na zyski przedsiębiorstwa i jego konkurencyjność (np. decyzja o wysokości czynszu czy o doprowadzeniu komunikacji miejskiej) przez działalność w radzie gminy była na tyle realna, że na ogół nie poświęcano jej dla diet. Wprowadzenie realnej sankcji za nieprzestrzeganie zakazu, a w konsekwencji uniemożliwienie radnym prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy należy więc ocenić jako rozwiązanie racjonalne, stanowiące niezbędne uzupełnienie dotychczasowego unormowania. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że dodanie do art. 24f ustępu 1a nie tylko nie narusza art. 22 Konstytucji, ale wręcz – z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy – stanowiło niezbędny zabieg legislacyjny.

Inną jest rzeczą ocena art. 9 ustawy zmieniającej, który przewiduje zastosowanie nowo wprowadzonej sankcji wobec radnych wybranych przed uchwaleniem ustawy. Ocenę tę należałoby prowadzić z uwzględnieniem art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji, które gwarantują stabilizację składu organu uchwałodawczego w toku kadencji. Zastosowanie sankcji z art. 24f ust. 1a wobec radnych wybranych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej niewątpliwie mogło spowodować pewne zmiany w składzie osobowym rady gminy. Ponieważ jednak Rzecznik Praw Obywatelskich nie powołał art. 169 Konstytucji jako wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny nie badał bliżej tej kwestii. W ocenie Trybunału trudno natomiast zgodzić się z Rzecznikiem, że art. 9 ustawy zmieniającej narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Po pierwsze bowiem, jak już powiedziano, wprowadzenie sankcji należy uznać za celowe. Po drugie, zastosowanie jej do urzędujących radnych może wprawdzie wpłynąć na skład rady gminy, jednak nie oznacza ono nadania ustawie mocy wstecznej. Zgodnie z art. 9 ustawy zmieniającej, radni uzyskali termin 3 miesięcy po wejściu w życie ustawy, na podjęcie decyzji co do tego, czy chcą kontynuować działalność publiczną, rezygnując z działalności gospodarczej, czy też rezygnują z mandatu.

Analizę ograniczeń wprowadzonych w art. 24f ustawy gminnej należy zakończyć ich oceną przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wyłączenie prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia „własnej” jednostki samorządu terytorialnego nie jest ograniczeniem nadmiernym w rozumieniu zasady proporcjonalności. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że ustawa nie ogranicza działalności gospodarczej radnych w ogóle, lecz nie pozwala im rozwijać jej w oparciu o mienie, o którym w ramach swej działalności przedstawicielskiej mają decydować w imieniu i w interesie wszystkich mieszkańców. Z tego spostrzeżenia wynikają dwie konsekwencje. Po pierwsze, oceniane przepisy na pewno nie naruszają istoty wolności gospodarczej, z której radni mogą korzystać – zarówno co do przedmiotu jak i form prawnych działalności – na równi z innymi podmiotami; chodzi tylko o niedopuszczenie do wykorzystywania mienia publicznego w ich własnym interesie. Po drugie, cel ten jest tak oczywisty, że wprowadzenie ocenianego ograniczenia w demokratycznym państwie wydaje się konieczne, choćby ze względu na ochronę dobra

publicznego i praw innych członków wspólnoty samorządowej. Ocena ta odnosi się także do ograniczeń przewidzianych wobec radnych powiatowych i wojewódzkich.

3. Jak już wyżej powiedziano, ustawy powiatowa i wojewódzka nie zawierały dotąd przepisów, które ograniczałyby aktywność gospodarczą radnych. Dopiero ustawa zmieniająca wprowadziła do nich rozwiązania analogiczne do przyjętych na poziomie gmin. Obecnie zatem w ustawie powiatowej kwestię tę reguluje art. 25b, a w ustawie wojewódzkiej – art. 27b. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że argumenty uzasadniające ograniczenia w stosunku do radnych gminnych zachowują swą aktualność także na poziomie wyższych szczebli samorządu terytorialnego. W konsekwencji – generalnie – uznaje za zgodne z Konstytucją objęcie szeroko rozumianą regulacją antykorupcyjną także radnych powiatowych i wojewódzkich.

Trybunał przyznaje, że zastosowanie całkowicie nowej regulacji do radnych powiatowych i wojewódzkich mogło mieć istotne znaczenie dla kształtu organów wybieralnych. Jednak i w tym przypadku Rzecznik nie domagał się kontroli art. 9 ustawy zmieniającej z punktu widzenia art. 169 Konstytucji, a nie ma podstaw, by przepis ten uznać za sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na niecelowość kontroli art. 9 ustawy zmieniającej. Przepis ten bowiem miał być zastosowany tylko raz, w ciągu 3 miesięcy od jej wejścia w życie. Został więc skonsumowany przynajmniej rok przed orzekaniem w niniejszej sprawie.

4. Całkowicie nową regulacją jest rozciągnięcie zakazu zasiadania we władzach spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego na małżonków funkcjonariuszy. Do wejścia w życie ustawy zmieniającej zakaz ten dotyczył tylko radnych gmin (art. 24f ust. 2) i określonych funkcjonariuszy (zakazy z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Obecnie – w gminach – objęto nim małżonków radnych i małżonków wskazanych w ustawie funkcjonariuszy (wójtów i ich zastępców, sekretarzy i skarbników, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi). Na poziomie powiatów i województw wprowadzono analogiczne unormowanie (oczywiście w pierwszej kolejności objęło ono samych radnych, o czym była mowa wyżej).

Dokładna lektura art. 24f ust. 2 ustawy gminnej, art. 25b ust. 3 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 3 ustawy wojewódzkiej, zawierających kwestionowane rozszerzenie zakazu, zmusza do refleksji nad właściwymi wzorcami kontroli konstytucyjnej. Otóż powołane przepisy zakazują wskazanym w nich osobom bycia członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych. Powstaje pytanie, czy sprawowanie wymienionych funkcji jest prowadzeniem działalności gospodarczej, a w konsekwencji – czy art. 22 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności zakazów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ponieważ członkostwo w organach spółki oparte jest na stosunku zatrudnienia, w przypadku omawianych teraz zakazów można mówić ewentualnie o ograniczeniu swobody w wyborze miejsca pracy (zatrudnienia), ale nie o ograniczeniu wolności gospodarczej. Podobny pogląd prezentuje Marszałek Sejmu.

Odnosząc się do wskazanego problemu Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska Prokuratora i Marszałka Sejmu, że zakaz udziału we władzach spółek prawa handlowego i bycia ich pełnomocnikiem nie oznacza ograniczenia działalności gospodarczej osób objętych zakazem. Członkostwo w organach spółek nie musi wprawdzie być oparte na stosunku zatrudnienia, jednak nie spełnia też kryteriów, jakie stawia się działalności gospodarczej. Rzecz jasna, określenie „działalności gospodarczej”

nie jest łatwe. Konstytucjonaliści skupiają się raczej na pojęciu „wolności” gospodarczej, aniżeli na samym pojęciu „działalności gospodarczej”. Trybunał przyznaje, że pojęć użytych w Konstytucji nie należy interpretować przez zastosowanie definicji aktów niższej rangi. Mimo to pomocne jest sięgnięcie do przepisów ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), gdyż cechy działalności przedsiębiorcy wskazane w jej art. 2 ust. 2 odpowiadają intuicyjnemu rozumieniu tejże działalności. Chodzi mianowicie o wykonywanie określonej działalności (wytwórczej, handlowej, usługowej) w sposób zawodowy, we własnym imieniu. Na gruncie konstytucyjnym należałoby dodać, że działalność ta może być prowadzona w dowolnej, choć dopuszczonej przez prawo, formie prawnej. Wolność gospodarcza zasadniczo oznacza „swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 190). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pozostawanie członkiem organu spółki prawa handlowego nie spełnia wskazanych cech. Przede wszystkim nie jest działalnością zawodową. Ponadto z członkostwem w organach spółki nie wiąże się osobiste ryzyko finansowe piastuna organu, które charakteryzuje działalność gospodarczą, a które ujmowane jest jako prowadzenie działalności „we własnym imieniu”, „na własny rachunek”, „na zasadzie samodzielności”. Te same uwagi odnoszą się do pełnomocników handlowych spółek, czyli prokurentów.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 22 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli art. 24f ust. 2 ustawy gminnej, art. 25b ust. 3 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 3 ustawy wojewódzkiej, które zakazują małżonkom funkcjonariuszy udziału we władzach spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców oraz bycia pełnomocnikami takich spółek. W konsekwencji, pozostaje w mocy zakaz wynikający z kontrolowanych przepisów. Tym samym, w ramach niniejszego postępowania nie mogą być poddane kontroli przepisy ustawy zmieniającej, wprowadzające do ustaw samorządowych sankcje nieprzestrzegania zakazu, a także art. 10 ustawy zmieniającej, przewidujący sankcję w odniesieniu do małżonków funkcjonariuszy urzędujących w dniu wejścia w życie ustawy. Co więcej, gdy chodzi o ocenę tego ostatniego przepisu, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że – ze względu na upływ niemal dwóch lat od wejścia w życie ustawy – orzekanie o jego konstytucyjności jest zbędne. Art. 10 ustawy zmieniającej, zgodnie z jego brzmieniem, miał być zastosowany jednorazowo i powinien być wykonany w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy. Dokonywanie jego oceny po dwóch latach, gdy przepis został „skonsumowany”, jest zbędne. Uzasadnia to decyzję o umorzeniu postępowania w zakresie badania art. 10 ustawy zmieniającej.

5. Kolejne ustępy zaskarżonych przepisów, oznaczone numerem 4, tj. art. 24f ust. 4 ustawy gminnej, art. 25b ust. 4 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 4 ustawy wojewódzkiej, odnoszą się do sytuacji, w której chronologiczny przebieg wydarzeń wygląda następująco: osoba A pełni funkcję we władzach spółki z udziałem gminy, jest zatrudniona w takiej spółce lub jest pełnomocnikiem takiej spółki, a następnie małżonek osoby A zostaje funkcjonariuszem samorządowym. W takiej sytuacji ustawa nakłada na osobę A obowiązek zrzeczenia się stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesięcy od chwili, gdy małżonek-funkcjonariusz złożył ślubowanie radnego lub został powołany na stanowisko samorządowe. Niewykonanie tego obowiązku powoduje utratę przez osobę A stanowiska lub funkcji w spółce gminnej. Skutek ten powstaje z mocy prawa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przedstawione unormowanie, w zakresie, w jakim dotyczy małżonków funkcjonariuszy, budzi zasadnicze wątpliwości. Przede wszystkim, trudno wskazać jego *ratio legis*. Oczywistą wydaje się obawa, że

funkcjonariusze samorządowi mogą wykorzystywać swoje stanowiska dla zatrudnienia małżonków w spółkach z udziałem kapitału samorządowego. Takim zachowaniom mają przeciwdziałać omówione wyżej art. 24f ust. 2 ustawy gminnej, art. 25b ust. 3 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 3 ustawy wojewódzkiej. Uzasadnienie unormowania, zgodnie z którym wybór lub powołanie małżonków jest nieważne, wydaje się zrozumiałe. Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia w omawianych obecnie ustępach oznaczonych numerem 4. Chronologia wydarzeń jest tu inna: najpierw określona osoba została zatrudniona w spółce z kapitałem samorządowym (lub powierzono jej funkcję w tej spółce), a później dopiero nastąpił wybór jej małżonka na radnego czy powierzenie mu innego, wysokiego stanowiska samorządowego. Na pewno nie zachodzi więc obawa wykorzystania stanowiska samorządowego do zatrudnienia małżonka w spółce samorządowej. W przedstawionym stanie faktycznym trudno też wskazać konflikt interesów czy niebezpieczeństwo nadużyć. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, brak podstaw do wprowadzania tak surowego rozwiązania prawnego, jakim jest wymaganie zrzeczenia się funkcji lub stanowiska w spółce.

Trybunał zwraca też uwagę na poważne wady legislacyjne analizowanego unormowania. Po pierwsze, art. 24f ust. 4 ustawy gminnej, art. 25b ust. 4 ustawy powiatowej i art. 27b ust. 4 ustawy wojewódzkiej, co do zasady regulujące pozycję prawną radnych, w sposób istotny ingerują w sytuację osób trzecich, zarówno małżonków funkcjonariuszy, jak i będących osobami prawnymi spółek prawa handlowego. Nakładając na małżonków dotkliwy obowiązek rezygnacji z wykonywania określonej pracy lub rezygnacji z wykonywanej funkcji, ustawodawca nie zwraca uwagi nie tylko na ich interes osobisty, ale ponadto nie liczy się zupełnie z interesem spółki, dla której małżonek funkcjonariusza samorządowego może być cennym pracownikiem. Warto dodać, że chodzi o spółki z kapitałem samorządowym, których dobre funkcjonowanie leży w interesie publicznym. Po drugie, wprowadzając surową sankcję niewykonania obowiązku zrzeczenia się, a mianowicie utratę z mocy prawa stanowiska lub funkcji w spółce, ustawodawca zupełnie nie zatroszczył się o jej realizację. Użyte przez ustawodawcę, ogólnikowe sformułowanie, że małżonek „traci” stanowisko lub funkcję „z mocy prawa po upływie terminu”, rodzi bowiem szereg pytań, na które ustawa nie przynosi odpowiedzi. Kto i w jakim trybie miałby stwierdzać „utratę” stanowiska lub funkcji? Jakie znaczenie ma stanowisko spółki zatrudniającej małżonka? Kto mógłby wyegzekwować ustawową sankcję, gdyby spółka była zainteresowana dalszym zatrudnieniem osoby, która utraciła stanowisko z mocy prawa? Kto ponosiłby odpowiedzialność za szkody, jakich doznałaby spółka na skutek wymuszonej utraty pracownika? W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, brak odpowiedzi na te pytania świadczy o tym, że regulacja zawarta w ustępach oznaczonych numerem 4 nie została do końca przemyślana i praktycznie jest niewykonalna. To stwierdzenie w połączeniu z uprzednio uczynionymi zastrzeżeniami merytorycznymi decyduje o uznaniu badanych jednobrzmiących przepisów ustaw samorządowych za niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji.

Należy natomiast zaakceptować rozwiązanie przyjęte w art. 24f ust. 4 ustawy gminnej, art. 27b ust. 4 ustawy powiatowej i art. 27e ust. 4 ustawy wojewódzkiej w zakresie, w jakim przepisy te odnoszą się do samych radnych samorządowych. W ich przypadku obowiązywanie ocenianego przepisu jest konsekwencją zakazu łączenia funkcji radnego ze stanowiskiem we władzach spółek (przedsiębiorców) z udziałem kapitału jednostki samorządu terytorialnego.

1. W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny oceniał zmiany wprowadzone do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich zmiany zawarte są w art. 3 pkt 1, 2, 5.

Art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej nadał nową treść art. 2 pkt 6, 6a, 6b ustawy o ograniczeniu działalności. Przepisy te określają krąg osób, do których ustawa ma zastosowanie. Dotychczas jej postanowienia obejmowały:

- art. 2 pkt 6 – członków zarządów gmin, skarbników (głównych księgowych budżetu) i sekretarzy gmin oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta),

- art. 2 pkt 6a – członków zarządów powiatów, skarbników powiatów (głównych księgowych budżetu powiatu) i sekretarzy powiatów oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia starosty,

- art. 2 pkt 6b – członków zarządów województw, skarbników województw (głównych księgowych budżetu województwa) oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia marszałka województwa.

Po wejściu w życie kwestionowanego art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej odpowiednie punkty art. 2 ustawy o ograniczeniu działalności, ma ona zastosowanie do:

- art. 2 pkt 6 – wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających oraz członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

- art. 2 pkt 6a – członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osób zarządzających oraz członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu starosty,

- art. 2 ust. 6b – członków zarządów województw, skarbników województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających oraz członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa.

Poza poprawkami redakcyjnymi i uwzględnieniem nowej struktury organu zarządzającego w gminach, przedstawiona zmiana polega na rozszerzeniu kręgu podmiotów objętych zakazami. Rozszerzenie to objęło kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych oraz – ogólnie ujmując – „zarządców” samorządowych osób prawnych.

Ustawa zmieniająca nie rozszerzyła natomiast przedmiotowych granic zakazu, określonych w art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności. Dla zrozumienia sensu wprowadzanych ograniczeń konieczne jest jednak przypomnienie, że – zgodnie z tym przepisem – w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji osoby objęte ustawą nie mogą:

- 1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,

- 2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,

- 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,

- 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,

- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek,

6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Drugi z kwestionowanych przez Rzecznika przepisów, art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, w istotny sposób rozszerza zakres sankcji przewidzianych za naruszenie przytoczonych wyżej zakazów. Sankcje te były dotąd ujęte w art. 5 ustawy o ograniczeniu działalności. W stosunku do funkcjonariuszy samorządowych przepis stanowił, że naruszenie zakazu stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska (art. 5 pkt 2 ustawy o ograniczeniu działalności). Ustawa zmieniająca wyłącza stosowanie tej sankcji wobec funkcjonariuszy samorządowych, a na jej miejsce wprowadza do art. 5 ustawy o ograniczeniu działalności pięć nowych ustępów o następującym brzmieniu:

– art. 5 ust. 2: Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4, narusza osoba, o której mowa w art. 2 pkt 6-6b, z wyłączeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 3-5, odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania lub rozwiązania umowy o pracę,

– art. 5 ust. 3: Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4 ustawy, narusza członek zarządu województwa lub powiatu, skarbnik województwa, powiatu lub gminy albo sekretarz powiatu lub gminy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania,

– art. 5 ust. 4: Jeżeli członek zarządu, województwa lub powiatu przed dniem wyboru pełnił funkcję, prowadził działalność gospodarczą albo posiadał akcje lub udziały, o których mowa w art. 4, obowiązany jest w ciągu trzech miesięcy od dnia wyboru zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć udziały lub akcje,

– art. 5 ust. 5: W przypadku niewypełnienia obowiązku przez osobę, o której mowa w ust. 4, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje ją najpóźniej po upływie miesiąca po upływie terminu, o którym mowa w ust. 4,

– art. 5 ust. 6: Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w ust. 2-5 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 kodeksu pracy.

Oceniając merytoryczną wagę zmian dokonanych dzięki zacytowanym przepisom należy stwierdzić, że stanowią one rozwinięcie dotychczas obowiązującego art. 5 pkt 2 ustawy o ograniczeniu działalności. W miejsce bardzo ogólnikowej i w pewnym sensie fakultatywnej formuły, że naruszenie zakazów „stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska”, ustawodawca wprowadził cały system sankcji, precyzyjnie ujmując je w odniesieniu do każdej grupy podmiotów i wyraźnie dając do zrozumienia, że ich stosowanie ma charakter obligatoryjny. Podobnie jak w przypadku regulacji odnoszącej się do radnych samorządowych, także w tym przypadku ustawodawca uczynił sankcję bardziej realną.

2. Przystępując do badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne sformułowanie kilku uwag wstępnych. Po pierwsze, ze względu na zróżnicowany charakter zakazów z art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności i fakt, że niektóre z nich niewątpliwie dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej, Trybunał nie kwestionuje adekwatności wzorca, jakim jest art. 22 Konstytucji, choć na pewno nie jest on adekwatny w odniesieniu do niektórych punktów art. 4. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w przypadku ograniczeń, o

których teraz mowa, celem jest nie tylko zagwarantowanie rzeczywistej niepołączalności wysokich funkcji samorządowych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale także wyłączenie dwuetatowości. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o wymuszenie na wysokich urzędnikach samorządowych skupienia się na pracy urzędniczej i kierowniczej funkcji, którą sprawują. Ustawodawca chce zapobiec sytuacji, gdy osoby zajmujące najbardziej eksponowane i odpowiedzialne stanowiska nie koncentrują się na ich sumiennym wykonywaniu, lecz zajmują się jednocześnie innymi sprawami, co oczywiście musi wpływać na jakość wypełniania obowiązków publicznych. Po trzecie, Trybunał podkreśla, że badaniu konstytucyjności zakazów z art. 4 pkt 3, 5, 6 ustawy o ograniczeniu działalności poświęcony był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1999 r. (K. 30/98). Wprawdzie przepisy te były oceniane przez pryzmat art. 32 i 65 Konstytucji, a tylko art. 4 pkt 6 także przez pryzmat art. 22 Konstytucji, jednak w uzasadnieniu wyroku zostały przytoczone przekonujące argumenty za ograniczeniami wynikającymi z kontrolowanych przepisów. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje zresztą przedmiotowego zakresu zakazów zawartych w art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności; przepis ten w ogóle nie jest zresztą zaskarżony.

Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że jeśli akceptuje się celowość i zasadność zakazów prowadzenia określonej działalności, nie sposób podważać przepisów, które służą ich realizacji. W ślad za sformulowaniem zakazów powinno iść unormowanie środków prawnych gwarantujących ich wykonanie. Tymczasem przy enigmatycznym sformułowaniu pierwotnego art. 5 pkt 2 ustawy o ograniczeniu działalności zasada niepołączalności nie mogła być prawidłowo realizowana. Co więcej, jak się wydaje, art. 5 pkt 2 ustawy o ograniczeniu działalności dawał pewne możliwości manipulacji. Nie określał bowiem, ani kto, ani kiedy powinien stosować sankcję w postaci odwołania ze stanowiska. Niewątpliwie stwarzało to okazję do nadużyć, polegających na szantażowaniu jednych funkcjonariuszy przy jednoczesnej akceptacji naruszania zakazów przez innych. Trybunał Konstytucyjny pozytywnie ocenia więc nowe uregulowanie sankcji. Z punktu widzenia zarzutu sformułowanego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich najważniejsze wydaje się jednak stwierdzenie, że art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej na pewno nie zaostrzył obowiązujących wcześniej ograniczeń; zakazy pozostały te same. Trudno więc mówić o naruszeniu art. 22 Konstytucji, czy tym bardziej jej art. 2.

3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest zatem zbadanie konstytucyjności art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim rozszerza on zakazy na nowe kręgi podmiotów, oraz art. 11 i 12 ustawy zmieniającej, które przewidują sankcje w stosunku do osób, które – zaskoczone nową regulacją – nie zastosują się do niej.

Trybunał przypomina, że zakazami z art. 4 ustawy o ograniczeniu zostali teraz objęci dodatkowo kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych i osoby zarządzające oraz członkowie organów zarządzających samorządowymi osobami prawnymi. Nie chodzi tu więc o osoby, które wykonywałyby *imperium*, lecz osoby zarządzające instytucjami ze sfery oświaty, kultury, gospodarki komunalnej itd. Trybunał Konstytucyjny ocenia, że tego rodzaju działalność wymaga pełnego zaangażowania i – w związku z tym – dostrzega potrzebę ograniczeń, których celem jest zagwarantowanie, by dla osób kierujących samorządowymi jednostkami organizacyjnymi czy zarządzających samorządowymi osobami prawnymi zajęcie to, jako aktywność zawodowa, miało charakter wyłączny. Należy więc uznać zasadność zastosowania wobec tych podmiotów zakazów zawartych w art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności.

Podobnie jak w przypadku radnych wszystkich szczebli samorządu, ze względu na cel, któremu ograniczenia służą, Trybunał Konstytucyjny nie podziela zapatrywania, by

ograniczenia dotyczące wysokich funkcjonariuszy samorządowych były nadmierne i nieproporcjonalne. Tym samym nie zachodzi naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ostatnim kwestionowanym przez Rzecznika przepisem jest art. 3 pkt 5 ustawy zmieniającej. Przepis ten zmienia treść art. 12 ust. 7 ustawy o ograniczeniu działalności. Dla zrozumienia istoty wprowadzonych zmian konieczne jest przedstawienie regulacji zawartej w art. 12 zmienianej ustawy. Przepis ten reguluje funkcjonowanie tzw. Rejestru Korzyści, prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą. W Rejestrze ujawnia się informacje wyliczone w art. 12 ust. 3, m.in. informacje o wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych w administracji publicznej, jak i poza nią, o otrzymanych darowiznach, o wyjazdach zorganizowanych w określonych warunkach, o innych uzyskanych korzyściach. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 12 ust. 7 ustawy o ograniczeniu działalności, obowiązek zgłaszania informacji do Rejestru obejmował m.in. „marszałków województw, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”. Ustawa zmieniająca rozszerza tak określony krąg podmiotów. Zgodnie z jej art. 3 pkt 5, obowiązek obejmuje „członków zarządów województw, skarbników województw, członków zarządu powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin”. Trzeba dodać, że – stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o ograniczeniu działalności – rejestr obejmuje także informacje dotyczące małżonków osób wskazanych w ust. 7.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany przepis nie może być oceniany z punktu widzenia art. 22 Konstytucji, gdyż w ogóle nie dotyczy działalności gospodarczej. Tym bardziej trudno dostrzec w nim ograniczenie wolności w tym zakresie. Trybunał stwierdza więc, że powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorzec kontroli w postaci art. 22 Konstytucji jest nieadekwatny do treści przepisu, którego kontroli domaga się wnioskodawca. Trybunał nie widzi też podstaw do uznania, że zobowiązanie wszystkich wysokich funkcjonariuszy samorządowych do składania informacji do Rejestru Korzyści narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, choć – nie sposób nie odnotować tego faktu – Rejestr z wielokrotną swą objętością.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował także art. 11 i art. 12 ustawy zmieniającej, zarzucając im niezgodność z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oba przepisy mają charakter przejściowy i regulują sytuację kierowników gminnych, powiatowych i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pełnili funkcje lub wykonywali działalność zakazane w art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności, a także – wbrew temu przepisowi – posiadali akcje lub udziały w spółkach. W związku z uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny, że rozszerzenie zakazów z art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności na osoby wskazane w art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej i objęcie ich sankcjami za nieprzestrzeganie zakazów jest zgodne z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przepisy przejściowe, zmierzające do realizacji celu, także odpowiadają standardom konstytucyjnym. Ponieważ jednak są to przepisy, które miały znaleźć zastosowanie jednorazowo i powinny być wykonane w pierwszej połowie 2003 r. (3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej), ich kontrola w 2004 r. jest bezprzedmiotowa; przepisy te zapewne już wykonano, zostały skonsumowane. W konsekwencji orzekanie o ich zgodności z Konstytucją jest zbędne. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjnej art. 11 i 12 ustawy zmieniającej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.