

129/11/A/2005

**WYROK**

z dnia 6 grudnia 2005 r.

**Sygn. akt SK 7/05**

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz

Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 grudnia 2005 r., skargi konstytucyjnej Aleksandra Raysnera o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) art. 24h ust. 1 pkt 2 i ust. 3,
- 2) art. 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w części wprowadzającej do ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 24i ust. 1 i 3,
- 3) art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw,  
– z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

**o r z e k a:**

**1. Art. 1 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 oraz z 2004 r. Nr 167, poz. 1759) 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 ze zm.) art. 24h ust. 1 pkt 2, w części dotyczącej radnych gminy,**

**2. art. 1 pkt 2 ustawy z 23 listopada 2002 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 24h ust. 3 pkt 1,**

**3. art. 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 24i ust. 1 i 3, w odniesieniu do radnych gminy,**

**4. art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. powołanej w punkcie 1, w odniesieniu do radnych gminy,**

**są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

#### UZASADNIENIE:

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 września 2004 r. skarżący Aleksander Raysner zakwestionował konstytucyjność kilku 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.; dalej: ustawa nowelizująca). Część z tych regulacji (art. 1 pkt 2 i 3) spowodowała zmianę brzmienia przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.) dotyczących zasad składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 24h ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 24i ust. 1 i 3 u.s.g.). Zakwestionowany art. 13 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej określił termin złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego według nowych zasad oraz sankcję za jego brak. Zdaniem skarżącego zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący wybrany został radnym gminy Mieścisko w wyborach przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r. W listopadzie 2002 r. złożył ślubowanie oraz oświadczenie majątkowe, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. Z dniem 1 stycznia 2003 r. weszły w życie zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej, które określiły szerszy zakres informacji, jakie radni obowiązani są przedstawić w oświadczeniu majątkowym, oraz nałożyły na radnych, wybranych w tych wyborach, obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, na nowych zasadach, w terminie do 30 kwietnia 2003 r. Skarżący nie wypełnił przewidzianego w ustawie obowiązku. Z tego względu, gmina Mieścisko, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy nowelizującej w związku z art. 24k ust. 1 pkt 1 u.s.g., nie wypłaciła skarżącemu diet za udział w sesji rady gminy.

Skarżący wniósł przeciwko gminie Mieścisko powództwo o zapłatę należnych diet. Sąd Rejonowy w Gnieźnie, wyrokiem z 19 lutego 2004 r., sygn. akt IC 1/04, oddalił powództwo. Sąd Okręgowy w Poznaniu, Wydział II Cywilny Odwoławczy, wyrokiem z 24 czerwca 2004 r., sygn. akt II Ca 879/04, oddalił apelację skarżącego od tego wyroku.

Po wyroku Sądu Okręgowego skarżący złożył oświadczenia majątkowe, ale według zasad obowiązujących do 31 grudnia 2002 r., z zastrzeżeniem, że stanowią jak dotychczas tajemnicę służbową.

Szczegółowe zarzuty, także natury konstytucyjnej, skarżący sformułował i uzasadnił szeroko w apelacji od wyroku sądu rejonowego. Podtrzymał je w złożonej do Trybunału Konstytucyjnego skardze konstytucyjnej. Zakwestionowanym przepisom skarżący zarzuca przede wszystkim naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przez to że weszły w życie w toku kadencji nowo wybranych rad gminy, a więc z mocą wsteczną. Zdaniem skarżącego, radni wybrani w wyborach 27 października 2002 r. mieli prawo oczekiwać, że ustawodawca w trakcie kadencji nie będzie nakładał na nich nowych obowiązków.

W ocenie skarżącego, zakwestionowane przepisy są także niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ingerencja w „prywatność jest zbyt daleko idąca”. Nadto, rozbudowanie oświadczeń majątkowych o dane dotyczące dochodów z

zatrudnienia i innej działalności zarobkowej oraz obowiązek dołączania zeznania podatkowego, przy jednoczesnym podawaniu tych informacji do publicznej wiadomości, bez zgody osoby zainteresowanej, narusza wyrażony w art. 51 ust. 2 Konstytucji zakaz zbierania i udostępniania informacji o obywatelach, innych niż niezbędne.

Naruszenia zasady równości skarżący upatruje w tym, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym wprowadzają bardziej rygorystyczne regulacje w stosunku do radnych w porównaniu z innymi osobami pełniącymi funkcje publiczne.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 25 sierpnia 2005 r. stwierdził, że zarzuty skargi są nieuzasadnione, a zakwestionowane przepisy są zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że z zasady tej nie wynika zakaz zmiany obowiązujących przepisów. Nowe uregulowania nie mogą natomiast zaskakiwać ich adresatów – powinni oni mieć czas na dostosowanie się do nowych rozwiązań. Powołana zasada wyraża także nakaz dla ustawodawcy poszanowania praw nabytych oraz zakaz stosowania nowych regulacji do sytuacji prawnych powstałych przed ich wejściem w życie.

Prokurator Generalny podniósł, że obowiązek złożenia przez osoby pełniące funkcje publiczne oświadczenia o stanie majątkowym nie jest nowością w polskim ustawodawstwie antykorupcyjnym. Zakwestionowane przepisy nie wprowadziły nowych ograniczeń w stosunku do radnych, lecz rozwinęły dotychczasowe. Ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., przy zachowaniu odpowiedniej, 14-dniowej *vacatio legis*, i znalazła zastosowanie do radnych trwającej już kadencji. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie oznacza to jednak, że obowiązki radnych zostały uregulowane z mocą wsteczną. Ustawodawca pozostawił osobom pełniącym mandat radnego czas na dostosowanie się do nowych zasad i trybu złożenia oświadczeń. W art. 13 ust. 1 ustawy nowelizującej określony został termin złożenia pierwszego oświadczenia według nowych zasad o dochodach uzyskanych w 2002 r. – do 30 kwietnia 2003 r., a przepis art. 24h u.s.g. dotyczył dochodów uzyskanych od roku 2003, zatem w roku obowiązywania ustawy i w latach następnych.

Prokurator Generalny podkreślił, że funkcją przepisów antykorupcyjnych jest zapobieganie wykorzystywaniu pełnionych funkcji dla uzyskiwania różnorodnych korzyści, a w konsekwencji – ochrona zaufania obywateli do państwa i ochrona jego autorytetu. Zastosowanie tych regulacji, w stosunku do radnych obecnej kadencji przy zachowaniu zasad konstytucyjnych, nie może być oceniane jako naruszające art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 47 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny odwołał się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i przypomniał, że ograniczenia prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, mogą być szersze niż w stosunku do innych obywateli, z uwagi na związek funkcji publicznych z prawem obywateli do uzyskiwania informacji o osobach funkcje te sprawujące. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jawność życia publicznego (art. 61 Konstytucji) jest wartością uzasadniającą ograniczenie prywatności osób pełniących funkcje publiczne, zwłaszcza osób sprawujących funkcje pochodzące z wyborów powszechnych.

Obowiązek podania przez osoby pełniące mandat radnego informacji o uzyskanych dochodach oraz obowiązek dołączenia rocznego zeznania podatkowego, a następnie kontrola ich prawidłowości mają na celu umożliwienie porównania i ustalenia, czy majątek, uzyskany w czasie pełnienia funkcji, znajduje swoje uzasadnienie w dochodach, jakie radny uzyskiwał w toku kadencji ze źródeł zarobkowych. Podanie tych informacji do publicznej wiadomości

umożliwia również społecznościom lokalnym kontrolę nad sposobem wykonywania mandatu, czy nie jest on wykorzystywany dla przysporzenia sobie bądź osobie najbliższej korzyści majątkowych. W ocenie Prokuratora Generalnego, cel, dla którego regulacje te zostały wprowadzone, znajduje swoje uzasadnienie w interesie publicznym, w zakresie którego mieści się zapobieżenie korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zróżnicowanie zakresu ochrony prywatności radnych oraz osób wymienionych w ustawie antykorupcyjnej z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.; dalej: ustawa antykorupcyjna z 21 sierpnia 1997 r.).

Jak wywodzi Prokurator Generalny, obowiązek corocznego składania oświadczeń o stanie majątkowym ciąży na wszystkich osobach piastujących funkcje publiczne. Wśród tej grupy podmiotów ustawodawca wyróżnił: osoby wybrane w wyborach powszechnych i wchodzące w skład organów stanowiących prawo – posłowie, senatorowie (art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199) oraz radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a nadto wybrane w wyborach powszechnych organy wykonawcze gminy oraz osoby powołane do pełnienia funkcji publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego w innym trybie. W stosunku do tej grupy podmiotów ustawodawca wprowadził obowiązek przedstawienia dodatkowych informacji oraz określił jawność oświadczeń majątkowych. Druga grupa to osoby wskazane w ustawie antykorupcyjnej z 21 sierpnia 1997 r. – powołane do pełnienia funkcji publicznych w innych organach, jak np. pracownicy administracji rządowej, banków czy przedsiębiorstw państwowych, a także sędziowie i prokuratorzy.

Według Prokuratora Generalnego, kryterium różnicującym osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie ochrony ich prywatności, jest tryb ich wyboru do pełnienia funkcji oraz rodzaj funkcji, jaką osoba wybrana pełni. Nie można więc kwestionowanym przepisom zarzucić, że w nieuzasadniony sposób różnicują sytuację radnych w stosunku do innych podmiotów. Wszystkie bowiem osoby, które uzyskały mandat w wyborach powszechnych w organach uprawnionych do stanowienia prawa, zostały potraktowane przez ustawodawcę w taki sam sposób. Ich oświadczenia majątkowe podlegają ujawnieniu. W konkluzji Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 30 czerwca 2005 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził pogląd, że 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 ze zm.) są zgodne ze wskazanymi w skardze przepisami Konstytucji.

Sejm uznał, że przepisy nakładające na radnego, także wybranego pod rządami starych przepisów, obowiązek składania szczegółowego oświadczenia majątkowego oraz przepisy umożliwiające publikację tych oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej nie pozostają w kolizji z Konstytucją.

Ustawa nowelizująca weszła w życie z zachowaniem właściwej *vacatio legis*. Nie nakłada na radnych żadnego obowiązku z mocą wsteczną, ponieważ obowiązek składania oświadczeń majątkowych, według nowych zasad, nie dotyczy okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy.

Bezzasadny, w opinii Sejmu, jest również zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Zróżnicowanie wymagań dotyczących jawności oświadczeń majątkowych różnych grup osób publicznych jest konsekwencją zróżnicowania statusu tych osób. Zasada jawności oświadczeń majątkowych dotyczy osób pełniących funkcje publiczne z wyboru. Radni, ze względu na pełnione funkcje muszą się poddać kontroli społecznej w

szerszym zakresie niż np. pracownicy zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego.

Z tego samego względu osoby pełniące funkcje publiczne muszą się liczyć z pewnymi ograniczeniami prawa do prywatności. Celem tego ograniczenia jest zapobieganie powstawaniu sytuacji, w których możliwe byłoby podanie w wątpliwość bezstronności osób pełniących funkcje publiczne. W takim wypadku należy uznać, że za ograniczeniem prawa do prywatności przemawia interes publiczny. Ta sama przesłanka, zdaniem Sejmu, usprawiedliwia ograniczenie praw zagwarantowanych w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Interes publiczny jest tak oczywisty, że musi przeważać nad innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie.

## II

Na rozprawie 6 grudnia 2005 r. skarżący wycofał zarzut naruszenia przez przepisy nowelizujące zasady niedziałania prawa wstecz. Podkreślił natomiast, że przewidziana w ustawie z 23 listopada 2002 r. *vacatio legis* jest zbyt krótka. Jednocześnie skarżący odniósł się do pisemnych stanowisk pozostałych uczestników postępowania. Wyraził przekonanie, że kryterium różnicowania sytuacji osób publicznych, tj. tryb, w jakim doszło do objęcia funkcji publicznej, ma charakter irrelevantny, a daleko idące ograniczenie prawa radnych do prywatności nie znajduje uzasadnienia w świetle przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący wniósł także o zbadanie zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 5 i art. 30 Konstytucji. Wniosek rozszerzający zakres skargi konstytucyjnej skarżący wycofał po wyjaśnieniu, że formułowanie dodatkowych elementów skargi konstytucyjnej po upływie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia jest niedopuszczalne.

Przedstawiciel Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i zawarły w nich argumentację.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem badania w niniejszym postępowaniu 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 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Skarżący kwestionuje te przepisy ustawy nowelizującej, które zmieniły brzmienie art. 24h ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.) oraz wprowadziły do niej art. 24i ust. 1 i 3. Przepisy te dotyczą zasad składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące określone w tych przepisach funkcje publiczne. Ponadto skarżący kwestionuje „samodzielny” art. 13 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej, określający termin złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego według nowych zasad oraz sankcję za niezłożenie oświadczenia. Zdaniem skarżącego wskazane przepisy są niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, adresatami art. 24h ust. 1 pkt 2 i ust. 3, wprowadzonego do ustawy o samorządzie gminnym kwestionowaną ustawą nowelizującą, są różne podmioty, w tym radni. Wobec tego, że skarżący pełni funkcję radnego, zakwestionowany przepis miał zastosowanie w toczącej się przed sądami sprawie w zakresie, w jakim dotyczy tej grupy podmiotów. Podobne ustalenia należy odnieść do art. 24i ust. 1 i 3 u.s.g. jak i do art. 13 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej. Dlatego też kontroli

Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przepisy podlegają w tej części, w jakiej określają obowiązki radnych.

2. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny odniósł się do sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia zasady zaufania obywatela do stanowionego prawa.

Zdaniem skarżącego do naruszenia tej zasady doszło przez nałożenie na radnych, wybranych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, obowiązku składania oświadczeń według nowych zasad, przy czym nowe zasady zostały wprowadzone bez zachowania stosownej *vacatio legis*.

Uchwalona 23 listopada 2002 r. ustawa weszła w życie 1 stycznia 2003 r. i jej przepisy dotyczące obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych na nowych zasadach, zgodnie z art. 13 ust. 1 znalazły zastosowanie także do radnych wybranych w wyborach 27 października 2002 r. Osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych, które zostały wybrane, powołane lub zatrudnione przed dniem wejścia w życie ustawy, miały złożyć pierwsze oświadczenie majątkowe na nowych zasadach w terminie do 30 kwietnia 2003 r. Niezłożenie przez radnego oświadczenia w przewidzianym terminie skutkowało utratą diety (art. 13 ust. 3 ustawy nowelizującej w zw. z art. 24k ust. 1 pkt 1 u.s.g.).

Wbrew przekonaniu skarżącego, przyjęte rozwiązanie nie może być uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji. W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, ustawodawca ma obowiązek takiego stanowienia prawa, aby nie było ono swoistego rodzaju pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w chwili podejmowania decyzji. Z zasady tej nie wynika zakaz dla ustawodawcy zmiany dotychczasowych przepisów. Nowe uregulowania nie mogą natomiast zaskakiwać ich adresatów – powinni oni mieć czas na dostosowanie się do nowej sytuacji (por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przepisy odpowiadają tym wymaganiom. Po pierwsze: nie sposób twierdzić, że uregulowania przyjęte w ustawie nowelizującej zaskakiwały adresatów. Obowiązek składania oświadczeń majątkowych wprowadzony został ustawą z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274 ze zm.) i obejmował także radnych (art. 6). Kolejna ustawa antykorupcyjna z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.) utrzymała obowiązek corocznego złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, przenosząc regulację dotyczącą radnych do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm. – obecnie o samorządzie gminnym).

Po drugie: ustawodawca zachował prawidłową *vacatio legis*. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 214 z 17 grudnia 2002 r. i weszła w życie 1 stycznia 2003 r. Radni mieli obowiązek złożenia pierwszych oświadczeń na nowych zasadach w terminie do 30 kwietnia 2003 r. Był to wystarczający okres do zapoznania się z nowymi zasadami składania oświadczeń i dokonania wyboru. Radni mogli dostosować się do wprowadzonych regulacji albo tak, jak to uczynił skarżący, narazić się na sankcję polegającą na wstrzymaniu wypłaty diet.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny oceniał w sprawie o sygn. K 20/03 art. 9 ustawy nowelizującej. Przepis ten wprowadzał znacznie surowszą sankcję, bo wygaśnięcie mandatu radnego, w przypadku gdy radny nie zrezygnował z prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego, w której został wybrany. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się wówczas z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że art. 9 ustaw narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał wprowadzenie sankcji za celowe, a ponadto podniósł, że 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 miesiące 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 (wyrok TK z 13 lipca 2004 r., OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63).

Wobec przedstawionych argumentów, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 2 Konstytucji.

3. Skarżący kwestionuje również wskazane przepisy ustawy nowelizującej z punktu widzenia art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że zaskarżone regulacje uzupełniają dotychczasowe zasady składania oświadczeń majątkowych przez poszerzenie zakresu informacji, które radni są obowiązani podać, jak też przez wprowadzenie mechanizmów kontroli tych oświadczeń i sankcji za niezłożenie oświadczenia. Przyjęte rozwiązanie miało na celu uniemożliwić obchodzenie obowiązujących przepisów i zwiększenie ich skuteczności w walce z korupcją (zob. R. Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/2000, s. 25-31). Przepisy te stanowią przy tym element rozbudowanej regulacji „antykorupcyjnej”, nie są jedynym instrumentem przeciwdziałania nadużyciom. Wypełnienie koniecznego z punktu widzenia zasady proporcjonalności warunku, by zastosowane ograniczenie służyło realizacji celu, dla którego jest wprowadzane, postrzegać należy w ramach systemu wielorakich środków podejmowanych dla ograniczenia korupcji.

Zakwestionowany art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej nadał nowe brzmienie art. 24h ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.s.g. Tym samym rozszerzył i uszczegółowił zakres informacji, jakie radni obowiązani są przedstawić w oświadczeniu majątkowym, dotyczącym ich majątku odrębnego oraz majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską, o informację „o dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu”. Natomiast zgodnie z art. 24h ust. 3 pkt 1 u.s.g. radny ma obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego wraz z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady gminy.

Z kolei na mocy art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym art. 24i ust. 1 i 3, który przewiduje jawność informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej, radni (a także inne podmioty) mieli złożyć do 30 kwietnia 2003 r. oświadczenia majątkowe, na zasadach i w trybie określonych tą ustawą.

Zdaniem skarżącego ustawodawca zbyt daleko ingeruje w prywatność osób publicznych, łamiąc przy tym zasadę proporcjonalności.

4. Przede wszystkim należy stwierdzić, że *ratio legis* ustawy nowelizującej jest oczywista i nie może być kwestionowana w państwie demokratycznym. Podkreślał to Trybunał Konstytucyjny w swoich wcześniejszych orzeczeniach, kiedy to oceniał inne przepisy ustawy nowelizującej z 23 listopada 2002 r. (zob. wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03 oraz z 28 czerwca 2005 r., sygn. K 41/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 68).

Jak wynika z uzasadnienia projektu, proponowane zmiany miały na celu zapobieganie zjawisku korupcji przez urealnienie i zaostrenie istniejących już rozwiązań,

a w konsekwencji zapewniać zgodne z prawem i interesem jednostki samorządu terytorialnego działania osób pełniących funkcje publiczne (uzasadnienie projektu – druk sejmowy nr 591/IV). Natomiast ocena celowości i trafności przyjętych – obiektywnie rzecz biorąc restrykcyjnych – uregulowań leży poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. „Trybunał nie ma bowiem instrumentów służących ocenie skuteczności przeciwdziałania korupcji za pomocą stosowania przedmiotowych przepisów” (zob. wyrok TK o sygn. K 41/04).

Wracając do konkretnych uregulowań o charakterze antykorupcyjnym, wprowadzonych na mocy kwestionowanych przepisów, należy stwierdzić, że stanowią one niewątpliwie ograniczenie praw konstytucyjnych, wskazanych w skardze. Rozważenia wymaga, czy zakres i stopień dolegliwości przewidzianych ograniczeń odpowiada zasadzie proporcjonalności.

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”. Konsekwencją tego prawa jest gwarancja ustanowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Przepisy Konstytucji gwarantują więc pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania innym osobom informacji o swoim życiu.

Z drugiej strony, art. 61 ust. 1 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

W wyroku z 8 października 2001 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca ma swobodę w ustalaniu zakresu ograniczeń dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, które mogą być kształtowane w różnych okresach w odmienny sposób, z uwagi na nasilenie zjawisk korupcji i negatywną reakcję społeczną. Pozostawać one powinny w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, a ich zakres powinien być współmierny do rangi tego interesu. Ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można zatem 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 (sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210).

Niewątpliwie, obowiązek podania przez radnych informacji o swoim stanie majątkowym, w tym informacji „o dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu”, ingeruje w prawo do prywatności, obejmujące także autonomię informacyjną. Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 24 czerwca 1997 r. stwierdził, że informacje o sytuacji majątkowej obywatela należą do prywatnej sfery życia (sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23).

Prawo do prywatności nie ma jednak charakteru absolutnego. Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r., „informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania, niż w wypadku sfery czysto osobistej” (sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, rolą regulacji antykorupcyjnych jest także zapobieganie wikłaniu się osób piastujących funkcje publiczne w różne sytuacje, mogące podważać ich bezstronność i uczciwość, a w konsekwencji – podważać autorytet instytucji, w których pełnią oni funkcje. Taką funkcję



pełni również obowiązek złożenia przez osoby piastujące funkcje publiczne oświadczenia o swoim stanie majątkowym, uwzględniającego informacje o dochodach osiąganych z tytułu działalności zarobkowej i osiąganych dochodach, przed rozpoczęciem pełnienia mandatu, w trakcie jego wykonywania i przed jego zakończeniem.

W istocie informacja o dochodach z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej nie wykracza poza „standardowe” informacje zamieszczane już wcześniej w oświadczeniach. Przed nowelizacją, radni, w oświadczeniu majątkowym, powinni byli podać informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy lub związku międzygminnego, mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego. Oświadczenie powinno zawierać informacje dotyczące majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską, po nowelizacji – także majątku odrębnego osoby składającej oświadczenie (art. 24h ust. 1 u.s.g.). Na marginesie warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, badając w sprawie o sygn. K 20/03 przepisy ustawy nowelizującej, uznał, że wprowadzony kwestionowanymi przepisami obowiązek składania oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka oraz wstępnych, zstępnych i rodzeństwo funkcjonariuszy samorządowych w zakresie, w jakim dotyczy małżonka, mieści się w granicach zasady proporcjonalności (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63, s. 816). Chodziło zatem o obowiązek o zbliżonym charakterze (oświadczenie o działalności gospodarczej), co więcej, mający konsekwencje dla małżonka funkcjonariusza publicznego.

Przedłożenie oświadczenia wraz z kopia zeznania podatkowego przewodniczącemu rady gminy urealnia proces analizy danych zamieszczonych w oświadczeniu, pozwala też wyborcom ocenić skalę zaangażowania radnego w pracę w samorządzie. W wyroku z 21 października 1998 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, w kalkulując określone ograniczenia oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne” (sygn. K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

Radni jednostek samorządu terytorialnego jako funkcjonariusze publiczni muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg informowania przez radnego o dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu, nie wykracza poza granice wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wprowadza do u.s.g. art. 24h ust. 1 pkt 2, w części dotyczącej radnych oraz art. 24h ust. 3 pkt 1, jest zgodny z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Włączenie do oświadczeń informacji o dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć (art. 24h ust. 1 pkt 2 u.s.g.) oznacza ujawnienie informacji, które radny, podobnie jak każdy obywatel, obowiązany jest podać w zeznaniu podatkowym. Jednakże informacje te dołączone do oświadczenia majątkowego uzyskują przymiot jawności. Nie tyle więc zakres informacji stanowi wkroczenie w autonomię informacyjną, ale fakt, że informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, powszechnie dostępne (art. 24i ust. 1 u.s.g.). Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji

Publicznej (art. 24i ust. 3 u.s.g.). Przed nowelizacją informacje podane w oświadczeniu stanowiły tajemnicę służbową; mogły zostać ujawnione w przypadku pisemnej zgody radnego oraz – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – przez przewodniczącego rady, po zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej.

Wkraczanie w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne nie było wcześniej tak drastyczne. Jednakże tendencja do obejmowania coraz szerszego kręgu podmiotów zaostrożonymi regulacjami antykorupcyjnymi jest usprawiedliwiona, o ile znajduje uzasadnienie w świetle zasady proporcjonalności. Jeszcze przed nowelizacją wyrażano w piśmiennictwie pogląd, że: „Mandat pochodzący z wyborów powszechnych, z którym wiążą się (czasami nawet bardzo szerokie) możliwości działania dla dobra lub na szkodę społeczności lokalnej, mógłby również nakładać na osoby pragnące go zdobyć zdecydowanie dalej idące obowiązki informacyjne, służące *de facto* lepszemu wypełnieniu powierzonych funkcji, zapobiegające przecież w jakimś stopniu korupcji” (M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 248).

Należy zgodzić się, że w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, ingerencja w sferę życia prywatnego może być znacznie głębsza, niż to ma miejsce w stosunku do innych osób. Granice ingerencji wytyczają jednak kryteria wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Koreluje z nimi kryterium „niezbędności” przywołane w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Ograniczenie ochrony prawa do prywatności należy przy tym rozpatrywać w kontekście prawa do uzyskiwania informacji (art. 61 Konstytucji).

Treści art. 61 Konstytucji odpowiada art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) przewidujący, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji. Związek przedmiotu informacji z wypełnianiem funkcji publicznej musi być wyraźny i rzeczywisty, ale nie musi być bezpośredni (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 61). Nowe informacje zamieszczane w oświadczeniach majątkowych, dotyczące dochodów osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, wskazując ich źródło i wysokość, pozwalają stwierdzić, czy działania radnych nie wynikają z ich materialnej zależności od osób lub instytucji, na których interesy mają wpływ decyzje rady.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego jawność oświadczeń majątkowych umożliwia ich skuteczniejszą kontrolę. Każdy z wyborców może sprawdzić, czy majątek radnego wzrósł w ciągu ostatniego roku, a jeśli tak, to czy odpowiada osiąganym dochodom. Z kolei przewodniczący rady gminy, któremu radny obowiązany jest dostarczyć wraz z oświadczeniem majątkowym kopie zeznania o wysokości osiągniętego dochodu z roku podatkowego (PIT) za rok poprzedni i jego korektą, powinien dokonać realnej analizy danych zawartych w oświadczeniu i w terminie do 30 października każdego roku przedstawić radzie gminy stosowne informacje (art. 24h ust. 7 u.s.g.). Ponadto równoległą kontrolę tych danych będą prowadziły urzędy skarbowe. Wszystkie te działania mają służyć walce z korupcją.

Projektodawcy ustawy nowelizującej posiłkowali się rozwiązaniami zawartymi w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.), które „spełniają swoją rolę i są pozytywnie oceniane przez opinię publiczną” (uzasadnienie projektu – druk sejmowy nr 591/IV). Dotyczy to zakresu informacji podawanych w oświadczeniach majątkowych (informacja o dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia – art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy), obowiązku dołączenia kopii zeznania podatkowego (art. 35 ust. 3 pkt 2), jawności informacji (art. 35 ust. 6), sankcji w postaci utraty prawa do uposażenia w przypadku niezłożenia przez posła lub senatora

oświadczenia o stanie majątkowym (art. 35 ust. 8).

Przewidziana w ustawie o samorządzie gminnym sankcja za niezłożenie oświadczeń (art. 13 ust. 3 ustawy nowelizującej w zw. z art. 24k ust. 3 pkt 1 u.s.g.) jest konsekwencją niewykonania ustawowego obowiązku. Skoro uznaje się celowość i adekwatność trybu i zasad składania oświadczeń, trudno kwestionować te przepisy, które służą ich realizacji. Zresztą sankcja taka była przewidziana i wcześniej za naruszenie terminów składania oświadczeń (art. 24h ust. 6). To, że znalazła zastosowanie także do radnych bieżącej kadencji, nie może być uznane, jak stwierdzono wcześniej, za naruszenie art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, badając zakwestionowane przepisy, doszedł do przekonania, że nowe uregulowania dotyczące oświadczeń majątkowych radnych mieszczą się także w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Przyjęte rozwiązania nie tylko „sprzyjają” zakładanym celom, ale są niezbędne dla efektywnego przeciwdziałania zjawiskom o charakterze korupcyjnym. Porównując korzyści, jakie może przynieść oceniana regulacja w walce z korupcją, i skutek w postaci ograniczenia konstytucyjnych praw osób, do których się odnosi, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w jej kształtowaniu została zachowana zasada proporcjonalności. Obowiązujące w porządku prawnym przepisy ustaw zwykłych, regulujące w sposób konkretny (i uzupełniający wobec ustawy zasadniczej) określone dziedziny życia publicznego w państwie, stanowią rozwinięcie konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego (por. wyrok SN z 1 czerwca 2000 r., sygn. akt III RN 64/00, OSNP nr 6/2001, poz. 183). Taka samą rolę pełnią zakwestionowane przepisy.

Na tle badanych unormowań należy jeszcze raz podkreślić znaczenie mandatu przedstawicielskiego, „jako dobrowolnej służby publicznej, polegającej m.in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele” (uchwała TK z 13 kwietnia 1994 r., sygn. W. 2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 191, orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10). Ustawodawca może więc nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich życia prywatnego, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Do oceny owej racjonalności i współmierności jest w pierwszym rzędzie powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy „ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (zob. wyrok o sygn. K 11/01).

Biorąc pod uwagę podjęte ustalenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny nie podziela również zapatrywania skarżącego, że wprowadzone na mocy zakwestionowanych przepisów regulacje naruszają art. 32 ust. 1 Konstytucji. To naruszenie, zdaniem skarżącego związane jest z wprowadzeniem zróżnicowania „w zakresie jawności oświadczeń majątkowych w stosunku do różnych grup osób publicznych”, a tym samym różnego zakresu ochrony prawa tych osób do prywatności.

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych, jak zwraca uwagę sam skarżący, wynika z szeregu regulacji ustawowych. Przewiduje go ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 10 ust. 1), ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm. – art. 38), ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. – art. 87 ust. 1), ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 – art. 8), ustawa z

dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm. – art. 49a), ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm. – art. 16 ust. 2). W świetle tych ustaw informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowią tajemnicę służbową, chyba że osoba, która je złożyła, wyrazi zgodę na jej ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia może je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie.

Inaczej tę kwestię reguluje ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z art. 35 ust. 5 ustawy, informacje zawarte w oświadczeniu są jawne. Podawane są do wiadomości publicznej w formie zapisu elektronicznego. Natomiast art. 24i ust. 3 przewiduje, że jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Podobne zasady przewiduje ustawa o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Biuletyn ma charakter urzędowego publikatora teleinformatycznego, który dotyczy informacji o organizacji i działaniu władzy publicznej.

Konstytucyjna zasada równości wobec prawa „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02 i powołane tam orzeczenia). Przy takim ujęciu równości ocena jej zachowania przenosi się na płaszczyznę kryteriów wyróżnienia poszczególnych grup osób pełniących funkcje publiczne, których sytuacja prawna została uregulowana w sposób zróżnicowany. Ocena zgodności z zasadą równości wymaga zatem ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej wyróżnienie radnych spośród grupy pozostałych funkcjonariuszy publicznych.

Nietrudno zauważyć, że informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są jawne wówczas, gdy pochodzą od osób wybranych w wyborach powszechnych (posłowie, senatorowie, radni). Zróżnicowanie wymagań dotyczących jawności oświadczeń jest zatem podyktowane szczególnym trybem wyboru tych osób. Należy w tym miejscu ponownie zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny, w niniejszej sprawie, wszczętej na podstawie skargi konstytucyjnej, rozpatruje zarzut naruszenia zasady równości tylko w odniesieniu do radnych (art. 24h ust. 1 nakłada obowiązek składania oświadczeń majątkowych także na inne podmioty).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte kryterium zróżnicowania jest uzasadnione. Wybierani w wyborach powszechnych radni (podobnie jak posłowie i senatorowie) muszą liczyć się z tym, że przedmiotem zainteresowania są także i takie okoliczności ze sfery życia prywatnego, które mają doniosłość dla wykonywania przyjętej funkcji publicznej. Dlatego też w odniesieniu do osób piastujących funkcje publiczne z wyboru, prawo do ochrony prywatności może podlegać istotnemu ograniczeniu. Jawność oświadczeń majątkowych pozwala wyborcom ocenić, czy osoba składająca oświadczenie podała dane zgodne ze stanem faktycznym, czy majątek uzyskany w trakcie pełnienia funkcji znajduje pokrycie w uzyskiwanych dochodach. Jawność stanowi zatem narzędzie realnej kontroli sprawowanej przez wyborców. W odniesieniu do osób powoływanych na stanowiska lub do pełnienia funkcji publicznych, odpowiednie procedury winny zapewniać podmiotowi powołującemu możliwość zapoznania się z takimi danymi.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.