

Wyrok z 13 marca 2007 r., [K 8/07](#)
OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE SAMORZĄDOWCÓW
(OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 26)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Wygaśnięcie mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskutek niezłożenia w określonych terminach oświadczenia majątkowego lub oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez najbliższych krewnych [ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw: art. 190 ust. 1 pkt 1a; ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta: art. 26 ust. 1 pkt 1a]	Zasada państwa prawnego Zasada proporcjonalności [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3]
Określenie dnia, od którego płynie 30-dniowy termin do złożenia ww. oświadczeń [ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: art. 24h ust. 4, art. 24j ust. 3]	Zasada państwa prawnego [Konstytucja: art. 2]

Polskie prawo przewiduje, że każdy nowo wybrany radny gminy lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) składa właściwym organom serię oświadczeń – w szczególności oświadczenie o własnym stanie majątkowym oraz oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez najbliższych krewnych (małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa), jeżeli działalność ta jest prowadzona na terenie tej samej gminy. Właściwe ustawy określają terminy, w jakich powinno dojść do złożenia oświadczeń.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, zainicjowanej wnioskiem grupy posłów, były dwie grupy przepisów związanych z obowiązkiem składania oświadczeń przez samorządowców.

Po pierwsze, wnioskodawcy zakwestionowali regulacje określające sankcje za niezłożenie wymienionych oświadczeń. Zgodnie z zaskarżonymi art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (dalej: ordynacja wyborcza) oraz art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, niezłożenie oświadczenia w zakreślonym odrębnymi przepisami terminie powodowało natychmiastową utratę mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Po drugie, wnioskodawcy zakwestionowali przepisy definiujące moment rozpoczęcia biegu 30-dniowego terminu do złożenia wymienionych oświadczeń. Zgodnie z art. 24h ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, radny lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym w terminie 30 dni „od dnia złożenia ślubowania”. Z kolei w myśl art. 24j ust. 3 tej samej ustawy, oświadczenie o działalności gospodarczej krewnych (a także inne oświadczenia wymienione w tym przepisie) powinno być złożone przez radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie 30 dni „od dnia wyboru”.

Wnioskodawcy w niniejszej sprawie zakwestionowali przede wszystkim nadmierny rygoryzm sankcji polegającej na wygaśnięciu mandatu za nawet niezawinione i nieznaczne przekroczenie terminu do złożenia oświadczenia, co w ich opinii narusza konstytucyjne zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3) i demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Wskazano również, że niejednoznaczność przepisów określających początek biegu 30-dniowych terminów na złożenie oświadczeń narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego (art. 2). Ponadto, autorzy wniosku dostrzegli, że w obowiązujący system prawny zawiera w dwu różnych ustawach dwie różne sankcje za nieterminowe złożenie oświadczenia. Samorządowa ordynacja wyborcza (art. 190 ust. 1 pkt 1a) przewiduje wygaśnięcie mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast ustawa o samorządzie gminnym (art. 24k ust. 1) – sankcję utraty diety lub wynagrodzenia. Taka sytuacja nie jest, zdaniem wnioskodawców, dopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji).

Tłem politycznym omawianego wyroku TK były liczne przypadki, w których samorządowcy wybrani w wyborach przeprowadzonych 12 i 26 listopada 2006 r. nie dokonali terminowego złożenia odpowiednich oświadczeń.

Kwestią wstępną, którą musiał zająć się Trybunał Konstytucyjny przed przejściem do merytorycznego rozpoznania sprawy, było oznaczenie przez wnioskodawców kwestionowanych przepisów ustaw samorządowych. Otóż w *petitum* wniosku wskazano przepisy ustaw nowelizujących (z 8 lipca 2005 r. i 23 listopada 2002 r.), nadających nową treść przepisom dotyczącym składania oświadczeń przez samorządowców, zawartym w trzech różnych ustawach (tj. w samorządowej ordynacji wyborczej, ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz ustawie o samorządzie gminnym). Trybunał Konstytucyjny, z przyczyn opisanych w tezach 1–3, uznał, że kontrolą konstytucyjności należy objąć normy prawne wynikające z przepisów zmienionych.

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

2. Art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

3. Art. 24h ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim określa termin składania oświadczeń majątkowych, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 24j ust. 3 ww. ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

GLÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przepisy nowelizujące mogą być poddane kontroli TK tylko w przypadku, gdy zakwestionowano tryb ich uchwalenia lub sposób wejścia w życie. To, czy przedmiot kontroli Trybunału stanowią przepisy zmieniane, czy też zmieniające, ma zaś istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją.

2. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej mylne oznaczenie w piśmie procesowym. W postępowaniu przed TK, na istotę wniosku o kontrolę konstytucyjności składają się treści wyrażone zarówno w *petitum* wniosku, jak i w jego uzasadnieniu.
3. W niniejszej sprawie uzasadnienie wniosku grupy posłów wskazuje, że w rzeczywistości zakwestionowano treść norm zmienionych w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających. Przedmiotem kontroli Trybunału są zatem normy ustaw nowelizowanych.
4. Zarzut braku proporcjonalności regulacji prawnej może opierać się na art. 31 ust. 3 (warunki dopuszczalności wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw) bądź na art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) – w zależności od tego, czy ocenie podlega wkroczenie ustawodawcy w podmiotowe prawo konstytucyjne, czy też zarzut dotyczy niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, niepozostającego jednak w związku z ograniczeniem wolności i praw.
5. Czynne prawo wyborcze, będące podmiotowym prawem konstytucyjnym (art. 62 Konstytucji), dotyczy wszystkich postaci wyborów niezależnie od szczebla i struktury wyłonionych w ich drodze organów czy przedstawicieli. Wspomniane prawo stanowi konsekwencję zasady suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji).
6. Bierne prawo wyborcze, jakkolwiek nie znajduje samodzielnej podstawy konstytucyjnej w przepisach dotyczących wolności i praw jednostki (rozdział II Konstytucji), ma również charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Prawo to wywodzi się z zasady, według której Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji). Na gruncie konstytucyjnym uregulowano reżim prawny wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru prezydenta (art. 99, art. 127 ust. 3 Konstytucji), a w zakresie wyborów lokalnych uregulowano zasady wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 Konstytucji).
7. Bierne prawo wyborcze obejmuje nie tylko uprawnienie do bycia wybranym, lecz również do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku prawidłowo przeprowadzonych wyborów. W konsekwencji, prawo to nie konsumuje się w samym akcie głosowania, a pozbawienie mandatu stanowi jego naruszenie. Regulacje dotyczące pozbawienia mandatu powinny zatem odpowiadać konstytucyjnym kryteriom proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).
8. Test proporcjonalności regulacji wymaga udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące: po pierwsze, przydatności normy (czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków); po drugie, konieczności podjęcia działania przez ustawodawcę (czy kwestionowana norma jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana); po trzecie, proporcjonalności *sensu stricto* (czy efekty obowiązywania tej normy pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń). Jeżeli więc określony cel można osiągnąć za pomocą środka w mniejszym stopniu ograniczającego prawa i wolności, to zastosowanie środka bardziej uciążliwego nie jest konieczne, a zatem stanowi naruszenie Konstytucji.
9. Niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie, inaczej niż większość pozostałych przesłanek wygaśnięcia mandatu (np. śmierć, utrata biernego prawa wyborczego, naruszenie niepołączalności funkcji publicznych), może wynikać z przejściowych i usuwalnych przyczyn. Wprowadzenie sankcji właściwej ze względu na sytuacje nieodwracalne w przypadku przeszkody o charakterze usuwalnym nie spełnia przesłanki konieczności, a zatem jest nieproporcjonalne. Zaskarżona regulacja charakteryzuje się niezrozumiałym

rygoryzmem sankcji, nie gwarantując przy tym odpowiedniej procedury weryfikacyjnej: ustalenia przyczyn naruszenia i sanacji ewentualnego błędu.

10. Czynne prawo wyborcze wyraża się zarówno w samym akcie głosowania, jak i w skuteczności dokonanego wyboru. W konsekwencji kwestionowana regulacja zaburza również równowagę między prawami wyborców a koniecznością osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę. Sankcja automatycznego wygaśnięcia mandatu unicestwia bowiem decyzję wyborców wskutek stosunkowo błahej i przejściowej okoliczności.
11. Zarzut braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi pozostaje poza zakresem kontroli TK. W takich sytuacjach to organy stosujące prawo są zobowiązane do usunięcia sprzeczności w drodze właściwej interpretacji prawa.
12. Zróżnicowanie terminów składania oświadczeń nie jest *per se* niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Prowadzi jednak do nieusprawiedliwionego potrzebami legislacyjnymi „szumu informacyjnego”. Ponadto, o ile termin „dzień ślubowania” (art. 24h ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym) nawiązuje do zdarzenia, które jest precyzyjnie umiejscowione w czasie, o tyle pojęcie „dnia wyboru” (art. 24j ust. 3 tej samej ustawy) nie jednoznaczne. Posłużenie się tym terminem, a nie pojęciem „dzień wyborów”, rodzi pytanie, czy oznacza on dzień przeprowadzenia głosowania, dzień ogłoszenia wyników wyborów, czy też dzień ostatecznego ustalenia wyników wyborów.
13. Samo w sobie istnienie możliwości różnorodnych interpretacji określonego przepisu nie przesądza jeszcze jego niekonstytucyjności. Jeżeli jednak przepis nakłada na jednostki obowiązki, tym bardziej związane z sankcją realizującą się *ex lege*, niwecząca wyniki wyboru, to przesłanki aktualizujące ten obowiązek powinny być określone w sposób jednoznaczny. W niniejszej sprawie jest to tym bardziej aktualne, że kontrolowana niedookreśloność uderza nie tylko w zaufanie do prawa bezpośrednich adresatów normy, ale także w zaufanie wyborców.
14. Jeżeli TK orzeknie o niekonstytucyjności treści aktu prawnego, wyrok w zasadzie pozbawia niekonstytucyjną normę mocy obowiązującej począwszy od daty publikacji orzeczenia we właściwym organie promulgacyjnym (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji z powodu trybu jej uchwalenia lub wejścia w życie powodowałoby jednak, że czasowe skutki takiego orzeczenia należałoby wiązać nie z chwilą ogłoszenia wyroku, lecz z momentem uchwalenia tej regulacji.
15. Domniemanie konstytucyjności przepisu badanego przez TK zostaje uchylone w momencie publicznego ogłoszenia przez Trybunał wyroku o niezgodności tego przepisu z wzorcem kontroli (czyli przed ogłoszeniem wyroku w organie promulgacyjnym). Organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne powinny zatem już od tego momentu uwzględniać fakt, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności, nawet jeżeli za ich stosowaniem przemawiają zasady intertemporalne bądź w sytuacji, gdy Trybunał zdecydował się na odroczenie wejścia w życie wyroku (zob. art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji). Orzeczenie o niekonstytucyjności przelamuje bowiem ogólne zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa. W przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności zastosowanie znajduje norma intertemporalna o charakterze konstytucyjnym, mająca pierwszeństwo w stosunku do ogólnych norm intertemporalnych dotyczących zmiany stanu prawnego w wyniku działań ustawodawcy. Ponadto, nielogiczne byłoby twierdzenie, że ustrojodawca, dopuszczając możliwość wznowienia w sprawach już rozstrzygniętych na tle norm uznanych za niekonstytucyjne (art. 190 ust. 4 Konstytucji), aprobowałby możliwość dalszego naruszania Konstytucji poprzez stosowanie przepisu uznanego za

niekonstytucyjny w postępowaniach, w których zgodnie z ogólnymi zasadami intertemporalnymi miałyby dochodzić do dalszego stosowania przez sądy tego niekonstytucyjnego przepisu. Ocena konkretnej sytuacji i wybór środka naprawczego, który należy w tym względzie zastosować, należy jednak do organu stosującego prawo.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 4. 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.
2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 62. 1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Art. 99. 1. Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat.
2. Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat.

Art. 127. [...] 3. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Art. 169. 1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.
2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.
3. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.
4. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

Art. 190. [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.
4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.