



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia w zakresie  
zgodności z Konstytucją  
postulatów zawartych  
w petycji P10-87/20  
dotyczących zakazu  
zatrudniania  
radnych w podmiotach  
zarządzanych przez  
samorząd

Opinie  
i ekspertyzy

OE-341

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Dorota Rutkowska

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu  
czerwiec 2021

## **Opinia w zakresie zgodności z Konstytucją postulatów zawartych w petycji P10-87/20 dotyczących zakazu zatrudniania radnych w podmiotach zarządzanych przez samorząd**

### **Tezy opinii:**

#### **I. Postulowane:**

1. wprowadzenie na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego zakazu zatrudniania radnych w spółkach samorządowych lub fundacjach (gdzie fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego) lub innych jednostkach organizacyjnych posiadających osobowość prawną, powołanych lub zarządzanych przez gminę, powiat lub województwo (projektowane: art. 24a ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 23 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 25 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa), pod rygorem utraty mandatu,  
jest zgodne z Konstytucją RP;
2. zobowiązanie radnego, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie województwa lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa lub pracował dla podmiotów wskazanych w art. 24a ust. 3 projektu ustawy, do złożenia wniosku o urlop bezpłatny, w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (projektowane: art. 24b ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa),

jest niezgodne z Konstytucją RP w zakresie, w jakim proponowany przepis narusza zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż ogłoszenie wyników wyborów może nie odpowiadać ostatecznemu ustaleniu wyników wyborów;

3. zobowiązanie radnego, wykonującego funkcję kierownika, lub jego zastępcy, w jednostce organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez gminę, powiat lub województwo w czasie kadencji, do złożenia wniosku o urlop bezpłatny w terminie 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki (projektowane: art. 24b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa),

jest zgodne z Konstytucją RP;

4. zobowiązanie radnego do podawania w oświadczeniu majątkowym informacji o dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot osiągniętych z każdego tytułu oraz źródeł tych dochodów (projektowane: art. 24h ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 23 c ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27 c ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa),

jest zgodne z Konstytucją RP;

5. zobowiązanie radnego do sporządzania oświadczenia majątkowego w języku polskim, czytelnie, na maszynie, komputerowo lub ręcznie wielkimi drukowanymi literami (projektowane: art. 24h ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, art. 23 c ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27 c ust. 2a ustawy o samorządzie województwa),

jest zgodne z Konstytucją RP.

**II. Projektowany przepis** o wejściu w życie postulowanych zmian ustawowych (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia) jest niezgodny z zasadą zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (art. 2 Konstytucji RP).

## **Uzasadnienie:**

1. Projektowane przepisy podlegają ocenie z punktu widzenia znajdującej wyraz w preambule Konstytucji RP zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, do których samorząd terytorialny należy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność

działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją<sup>1</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”<sup>2</sup>. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą<sup>3</sup>, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych. Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) ma zasadnicze znaczenie dla wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, i dla urzeczywistnienia ich prawa do samorządu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Według Trybunału samorząd terytorialny „nie istnieje sam dla siebie. Z jednej strony ma służyć lepszej realizacji praw jednostek. Z drugiej strony samorząd stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji); ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji)”<sup>4</sup>. Zdaniem Trybunału ochrona samodzielności samorządu „nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin powinna znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych

---

1 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

2 Ibidem.

3 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

4 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy”<sup>5</sup>.

Także zasada pomocniczości (preambuła do Konstytucji), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”<sup>6</sup>. Dotyczy to także zapobieganiu konfliktu interesów i przeciwdziałaniu korupcji.

Według Trybunału Konstytucyjnego ustrój demokratyczny, w którym funkcjonuje samorząd terytorialny, „liczy się z rzeczywistością i uwzględnia doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu. Pojęcie „samorząd” ma pozytywne zabarwienie znaczeniowe, co niekiedy prowadzi do nieporozumień i uproszczeń. Należy odróżniać sferę doktrynalną i normatywną istnienia samorządu terytorialnego od sfery praktyki jego funkcjonowania, w której jakże często znajdujemy uzasadnienie zmian. Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, by wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, (...). Doświadczenie wskazuje, że w dziedzinie funkcjonowania władzy publicznej nie ma rozwiązań doskonałych i niezmiennych; są tylko przedsięwzięcia lepsze i gorsze z punktu widzenia wartości, potrzeb praktycznych i reguł racjonalności, a także ze względu na sposób ich przeprowadzenia”<sup>7</sup>.

Intencje projektowanych rozwiązań odzwierciedlają dążenie do urzeczywistnienia obywatelskiego prawa do samorządu w rozumieniu znajdującym potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym. Z tego punktu widzenia istotne jest dążenie do zmniejszania, a nawet

---

5 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 38/97.

6 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

7 Ibidem.

wyeliminowania ryzyka korupcji w funkcjonowaniu struktur samorządowych. Dążenie to znajduje wyraz w obowiązujących przepisach, charakteryzujących się rygoryzmem (niezłożenie przez radnego oświadczenia majątkowego w terminie określonym w przepisach jest przesłanką wygaśnięcia mandatu w myśl art. 383 par. 1 pkt 7 Kodeksu wyborczego). Rygoryzm ten był kwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego jako nadmierny, skoro złożenie oświadczenia majątkowego przez radnego można osiągnąć bez wygaszania mandatu w razie zwłoki<sup>8</sup>. We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał opowiadał się jednak za wprowadzaniem „realnej sankcji za nieprzestrzeżenie zakazu”<sup>9</sup> prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego, w której radny został wybrany. Ostatecznie w Kodeksie wyborczym zastosowano regulację podobną do uznawanej przez Trybunał Konstytucyjny za nadmierne rygorystyczną we wspomnianym uzasadnieniu wyroku (w sprawie o sygn. K 8/10)<sup>10</sup>. Obowiązujące przepisy samorządowych ustaw ustrojowych zawierają liczne rozwiązania mające zapobiegać konfliktom interesów<sup>11</sup>, zarówno w odniesieniu do pracowników samorządowych, jak do osób pełniących funkcje w organach wykonawczych samorządu terytorialnego oraz radnych. W doktrynie wyrażono pogląd, w myśl którego można „oczekiwać dalszego rozwijania tego rodzaju przepisów, mimo że rozwijane być powinny zawsze skuteczniejsze w tej dziedzinie mechanizmy samoregulacyjne, w tym mechanizmy demokracji lokalnej i regionalnej. Samoregulacja wciąż jeszcze okazuje się jednak zbyt słabym instrumentem ustalania standardów etycznych w samorządzie”<sup>12</sup>. Opiniowane rozwiązania potwierdzają trafność tego stanowiska. Rzetelność i sprawność samorządu terytorialnego wymaga zapewne wzmocnienia już istniejących mechanizmów, których przecież nie brakuje. Istnienie tego rodzaju mechanizmów nie jest postrzegane jako nadmierne ograniczenie praw jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził, że „Decyzja o ubieganie

---

8 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/07.

9 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/03.

10 Por. B. Banaszak: Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, s. 566. Por. także A. Kisielewicz: uwagi do art. 383 Kodeksu wyborczego, w: K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz: Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, s. 745 i nast.

11 Por. zwłaszcza H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 330 i nast.

12 Ibidem, s. 337.

się w wyborach samorządowych o stanowisko radnego ma charakter dobrowolny. Osoby piastujące takie funkcje mogą swobodnie decydować, czy brać czynny udział w lokalnych procesach politycznych (...). Bycie członkiem organów samorządu terytorialnego niesie ze sobą pewne korzyści w sposób naturalny związane z czynnym udziałem w procesach politycznych, takie jak możliwość wywierania wpływu na tworzenie polityki lokalnej. Niemniej jednak, funkcje te w sposób nieunikniony pociągają za sobą odpowiedzialność, a nawet restrykcje związane z ich publicznym charakterem<sup>13</sup>.

Postulowane rozwiązania są zatem zgodne z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

2. W petycji zaproponowano dodanie nowych restrykcji do już istniejących. Wnoszący petycję postulują podjęcie przez ustawodawcę kolejnych kroków, zmierzających do ograniczenia korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych do prywatnych celów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że ratio legis tego rodzaju zmian „jest oczywista i w państwie demokratycznym nie może być kwestionowana”<sup>14</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego antykorupcyjny cel „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”<sup>15</sup>.

Należy jednak ocenić, czy proponowane wprowadzenie zakazu zatrudniania radnych w podmiotach samorządowych na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego pod rygorem utraty mandatu odpowiada konstytucyjnym wymaganiom proporcjonalności. Przedmiotem proponowanej ingerencji są dobra chronione konstytucyjnie, a więc trwałość mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich oraz wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy. Dobra te nie mają jednak absolutnego charakteru, o czym świadczą już istniejące mechanizmy antykorupcyjne, które korzystają z domniemania konstytucyjności. Chodzi o obowiązujące przepisy ustaw samorządowych, a w szczególności zakaz zatrudniania radnego w urzędzie gminy, w której uzyskał on mandat. Proponowane rozwiązania nie są wyrazem

---

13 Tak Europejski Trybunał Praw Człowieka, decyzja z 25 października 2005 r., 2428/05, cyt. za : B. Banaszak: op. cit., s. 566 i nast.

14 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/03.

15 Ibidem.



zasadniczej zmiany w zakresie antykorupcyjnych ograniczeń dotyczących radnych.

Wprowadzenie wskazanych ograniczeń mieści się w standardzie wynikającym z art. 7 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>16</sup>, który przewiduje, że „funkcje lub działania niedające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawy lub wynikać z podstawowych zasad prawnych”. Proponowane rozwiązania odpowiadają zatem formalnym standardom przewidzianym w Karcie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że oceniając proporcjonalność regulacji, trzeba wziąć pod uwagę ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem<sup>17</sup> Trybunału Konstytucyjnego zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy:

- 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy);
- 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania);
- 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję”<sup>18</sup>.

Należy podkreślić, że celem proponowanej regulacji jest wzmocnienie instrumentów antykorupcyjnych, a także uczynienie stosunków majątkowych osób sprawujących swe funkcje z wyboru – bardziej przejrzystymi dla wyborców oraz organów kontrolnych. Wprowadzenie

---

16 Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

17 Por. przykładowo uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. K 1/07.

18 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 26/00.

sankcji w postaci utraty mandatu przez wnoszących petycję może być uzasadnione koniecznością zdyscyplinowania radnych, co stanowiło uzasadnienie rozwiązań już w tym zakresie obowiązujących. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Niewątpliwie wygaśnięcie mandatu jest najdalej idącą sankcją oddziałującą na sferę biernego prawa wyborczego (oczywiście pomijając utratę tego prawa). Mamy tu zatem do czynienia z wkroczeniem przez ustawodawcę w materię podmiotowego prawa konstytucyjnego”<sup>19</sup>. Ingerencja projektowana w petycji znajduje jednak umocowanie zarówno w zasadzie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, jak i w konstytucyjnym prawie do samorządu wolnego od uwikłań i zależności mogących sprawiać wrażenie korupcyjnych, a zarazem wprowadzających faktyczną nierówność w zakresie statusu radnych.

Projektowane rozwiązania są w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, jeśli będą zawierały sankcję dyscyplinującą radnych. Stosowanie proponowanej regulacji może zarazem zniechęcić do naruszania zakazu zatrudniania radnych, a tym samym sprawić, że przypadki ingerowania w sferę biernego prawa wyborczego będą nieliczne. Nałożony na radnego ciężar w postaci przewidzianej w projekcie nie jest nadmierny w stosunku do spodziewanych efektów związanych z urzędywstnieniem tej wartości konstytucyjnej, jaką jest funkcjonowanie samorządu wolnego od jakichkolwiek posądzeń o korupcję.

Gdy chodzi o naruszenie przez projektowane rozwiązania wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy, gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, który zarazem upoważnia ustawodawcę do ustanowienia wyjątków w tym zakresie, to w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis ten „nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza jednak nieograniczonej swobody w tym zakresie. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu. Ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględniania interesu innych podmiotów. (...) Wszelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określona w art. 65 ust. 1 konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są jednak ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie ulega jednak

---

19 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/01.

wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 konstytucji. Bez wątplenia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego<sup>20</sup>. Ustawodawca może uznać za konieczne w demokratycznym państwie i nienaruszające istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego wprowadzenie zakazu zatrudnienia radnych postulowanego przez petycję, skoro zakaz ten w odniesieniu do radnych w pewnym zakresie wynika z przepisów, które obowiązują i korzystają z domniemania konstytucyjności.

3. Zobowiązanie radnego, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie województwa lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa lub pracował dla podmiotów wskazanych w petycji, do złożenia wniosku o urlop bezpłatny, nie narusza konstytucyjnych reguł proporcjonalności ingerencji. Rozwiązanie to, mające sens antykorupcyjny, jest przydatne, ponieważ dyscyplinuje radnych, a jednocześnie nie pozbawia ich możliwości kontynuowania dotychczasowego zatrudnienia. Jest to rozwiązanie nieodzowne, skoro projektodawca dąży do realizacji afirmowanej przez siebie wartości, która stanowi przejrzystość i obywatelską rzetelność funkcjonowania samorządu, a zarazem zagwarantowanie równości w dostępie do instytucji samorządowych.

Wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczą jednak proponowanego określenia terminu złożenia wniosku o urlop bezpłatny – 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku wyborów przez właściwy organ wyborczy. Nie jest jednak jasne, czy termin liczy się od dnia ogłoszenia wyników wyborów, czy też od ostatecznego ustalenia wyników wyborów<sup>21</sup>, po zakończeniu postępowania w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów przeprowadzanego w trybie art. 394 Kodeksu wyborczego. Nie jest także jasne, czy chodzi o ogłoszenie wyniku w obwieszczeniu komisarza wyborczego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czy też o ogłoszenie przez rozplakatowanie na obszarze gminy. Obie formy przewiduje art. 169 Kodeksu wyborczego, który ponadto stanowi w art. 382, że Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Ustaw RP oraz

---

20 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/00.

21 Wątpliwość tego rodzaju podnosi Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/07.

podaje do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia, zbiorcze wyniki wyborów do rad na obszarze kraju.

Mamy zatem do czynienia z naruszeniem przez projektowane rozwiązanie zasady określoności prawa, a więc z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP. W doktrynie ugruntowany jest pogląd, że wydawanie przepisów niejasnych i niejednoznacznych stanowi naruszenie zasad państwa prawnego<sup>22</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów”<sup>23</sup>.

Odnosząc się do zagadnienia zakresu swobody co do ingerencji w chronione konstytucyjne prawa i wolności: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”<sup>24</sup>. Proponowane rozwiązania dotyczą tego rodzaju ingerencji.

4. Postulowane w petycji zobowiązanie radnego, wykonującego funkcję kierownika, lub jego zastępcy, w jednostce organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez gminę, powiat lub województwo w czasie kadencji, do złożenia wniosku o urlop bezpłatny w terminie 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki, nie budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. Ingerencja ta nie jest nieproporcjonalna, zarówno ze względu na jej antykorupcyjny cel, jak i niestosowanie konstrukcji skutku następującego automatycznie. Ponadto projektowany mechanizm nie wyklucza powrotu na zajmowane stanowisko kierownicze.

5. Projektowane zobowiązanie radnego do podawania w oświadczeniu majątkowym informacji o dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot osiągniętych z każdego tytułu oraz źródeł tych dochodów, nie stanowi

---

22 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 80.

23 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 53/02.

24 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/00.

ingerencji konstytucyjnie wykluczonej. Ma ono antykorupcyjny charakter i służy zapewnieniu przejrzystości stosunków majątkowych radnego, co sprzyja umocnieniu jego więzi z wyborcami, uchylając ewentualne wątpliwości dotyczące rzetelności sprawowania mandatu przez radnego. Jest to zatem rozwiązanie sprzyjające umocnieniu demokratycznej legitymacji organów stanowiących samorządu terytorialnego. Zgodność z Konstytucją proponowanych rozwiązań jest pochodną korzystającej z domniemania konstytucyjności instytucji oświadczeń majątkowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprawowanie mandatu przedstawicielskiego jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązki<sup>25</sup>.

Projektowane rozwiązanie odpowiada standardowi proporcjonalności. Jest przydatne, niezbędne, a jego efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nie na radnych ograniczeń. Dotyczy to także zobowiązania radnego do sporządzania oświadczenia majątkowego w języku polskim, czytelnie, na maszynie, komputerowo lub ręcznie wielkimi drukowanymi literami.

6. Projektowany przepis o wejściu w życie postulowanych zmian ustawowych (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia) jest niezgodny z zasadą zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (art. 2 Konstytucji RP). W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że zwłaszcza gdy przepisy prawne są adresowane do obywateli, okres *vacatio legis* musi być odpowiedni, tzn. taki, aby adresaci mieli czas dostosować się do nowej regulacji<sup>26</sup>. Należy podkreślić, że radni, których proponowane przepisy dotyczą, kandydowali w określonym stanie prawnym i układali swoje sprawy w przekonaniu, że reguły kandydowania w demokratycznym państwie prawnym są stabilne, skoro istotne zmiany prawa wyborczego mogą być dokonywane nie później niż na sześć miesięcy przed rozpoczęciem nowych procedur wyborczych<sup>27</sup>. Wprawdzie postulowane rozwiązania nie dotyczą bezpośrednio wyborów, ale odnoszą się do reguł zawartych w Kodeksie wyborczym, a w szczególności do przyczyn wygaśnięcia mandatu radnego. Istotne jest również to, że wyborcy wybrali konkretnych radnych, korzystając z konstytucyjnego prawa do wybierania przedstawicieli do samorządu terytorialnego. Ich wybór powinien zatem zostać uszanowany przez ustawodawcę. Jednakże proponowane

---

25 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/03.

26 Tak L. Garlicki: *op. cit.*, s. 79.

27 Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 31/06.

przepisy przewidują, w pewnym zakresie, sankcję w postaci wygaszenia mandatu radnego. Przekreślenie wyników wyborów bezpośrednich przez ustawodawcę w trakcie kadencji, w odniesieniu do pewnej części wybranych, jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym z punktu widzenia przedstawicielskiego charakteru organów samorządu terytorialnego. Oceniając w swoim czasie zastosowanie nowo wprowadzonej sankcji wobec radnych wybranych przed uchwaleniem ustawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ocenę tę należałoby prowadzić z uwzględnieniem art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji, które gwarantują stabilizację składu organu uchwałodawczego w toku kadencji”<sup>28</sup>. Zastosowanie sankcji przewidzianych w proponowanej ustawie mogłoby spowodować zmiany w składzie rady gminy w trakcie kadencji ze względu na zaistnienie okoliczności, na które kandydujący radni i ich wyborcy nie mieli wpływu przed głosowaniem.

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że im głębsza jest ingerencja w materię konstytucyjnie chronionych praw obywateli, tym bardziej rygorystycznym wymaganiom powinna podlegać procedura, stanowiąca przesłanki tej ingerencji<sup>29</sup>.

Proponowane zmiany powinny zatem znaleźć zastosowanie dopiero do radnych wybranych do organów samorządu terytorialnego na kolejną kadencję.

7. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

---

28 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/03.

29 Por. K. Wojtyczek: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136 i nast.