

Marek Zubik

Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego regulacji antykorupcyjnych III RP

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/1/2, 311-326

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Marek Zubik**

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO DOTYCZĄCEGO REGULACJI ANTYKORUPCYJNYCH III RP**

1. W państwie o ustroju demokratycznym każda jednostka ma możliwość występowania w wielu rolach społecznych, wyrażania rozmaitych poglądów, czy przedstawiania stanowisk. Różnorodność aspektów funkcjonowania obywateli w społeczeństwie powoduje, że w pewnych sytuacjach, będąc funkcjonariuszami publicznymi, są oni narażeni na podejmowanie rozstrzygnięć determinowanych własną pozycją społeczną. Widziany z tej perspektywy dylemat postępowania zwany jest konfliktem interesów¹. Jest on przyczyną większości (jeśli nie wszystkich) zjawisk korupcyjnych.

Problem występowania konfliktu interesów jest bodaj tak stary, jak wszelkiego typu instytucje publiczne². Konflikt interesów może przybierać różnego formy³. Jest on złożonym zjawiskiem społecznym i etycz-

* Dr hab. Marek Zubik – wicedyrektor, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków

** Tekst oparty na referacie, wygłoszonym 21.1.2005 r., podczas seminarium Fundacji Batorego „Korupcja i jej przeciwdziałanie. Co się zmieniło w ciągu ostatnich 5 lat”.

¹ A. Kamiński definiuje konflikt interesów jako „pełnienie przez osobę publiczną, albo członków jej najbliższej rodziny, funkcji – lub utrzymywanie kontaktów – o charakterze prywatnym, które wpływać mogą na treść urzędowych zachowań w sposób rodzący wątpliwości co do ich bezstronności” – tenże, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla ustroju polityczno-gospodarczego Polski*, „Zeszyty Centrum im. Adama Smitha” 1997, nr 29, s. 18.

² Por.: E. Łętowska, *Dobro wspólne – władza – korupcja* [w:] E. Popławska (red.), *Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Warszawa 1997, s. 7 i n.

³ Zob.: B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.

nym. Istotną rolę w rzeczywistym funkcjonowaniu instytucji publicznych odgrywa świadomość obywatelska oraz ogólna kultura prawna społeczeństwa. Już choćby z tego pobieżnego spojrzenia należy wyciągnąć wnioski co do skuteczności działań ustawodawczych w interesującym nas zakresie. Ustawodawca musi pamiętać, że materia jaką mu przychodzi normować, może wymykać się spod efektywnej regulacji, szczególnie tam, gdzie istnieje przyzwolenie na występowanie osób publicznych w różnych, konkurujących ze sobą rolach społecznych.

Niezależnie od trudności w normowaniu powyższych zjawisk, konieczne jest posłużenie się prawem jako czynnikiem i środkiem regulacji stosunków społecznych w tym zakresie. Państwo nie może być bowiem tylko biernym obserwatorem wchodzenia jego funkcjonariuszy w sytuacje rodzące konflikt interesów, nie mówiąc już o podejmowaniu przez nich działalności sprzecznych z prawem⁴.

2. Konstytucja z 1997 r. dała podstawę do szczegółowego uregulowania przez ustawodawcę problemów wynikających z zakazu łączenia stanowisk, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej oraz ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie tych zakazów. Ustrojodawca wyraźnie wskazał swoją aksjologiczną preferencję. Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych (wstęp do ustawy zasadniczej) uczynił wartością chronioną konstytucyjnie. Dał tym samym podstawę do ingerencji ustawodawcy również w sferę wolności i praw jednostek, która bez takiego podbudowania konstytucyjnego mogłaby być niedopuszczalna.

Od początku transformacji ustrojowej polskiemu prawodawcy nie udało się, wypracować jednolitego i całościowego podejścia do regulowania kwestii zapobiegania zjawiskom korupcji. W tymże okresie uchwalono liczne ustawy, kompleksowo czy okazjonalnie odnoszące się do tego problemu⁵. Rozległa regulacja, rozproszona po różnych aktach normatyw-

⁴ Zob. szerzej materiały konferencyjne z seminarium zorganizowanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej 4.12.2003 r., „Służba publiczna czy polityczni nominaci”.

⁵ W ramach programu badawczego realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, powstało zestawienie powszechnie obowiązujących (w połowie 2003 r.) przepisów, które można było zaliczyć – w ścisłym rozumieniu – do przepisów „antykoryupcyjnych”. Liczyło ono 170 stron zwartej druku, obejmując przepisy konstytucji, nieomalże 60 ustaw, w tym trzech wyłącznie poświęconych zwalczaniu korupcji oraz dwie umowy międzynarodowe. Warto tu nadmienić, że jedna ze wspomnianych umów, cywilnoprawna konwencja o korupcji z 4.11.1999 r., której ustawa ratyfikacyjna uchwalona została 28.2.2002 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 359), została opublikowana w „Dzienniku Ustaw” dopiero 16.11.2004 r. (Dz.U. Nr 244, poz. 2443), ponad dwa i pół roku po jej ratyfikacji

nych, nie mogła sprzyjać racjonalnemu stanowieniu prawa. Warto zatem przyrzeć się polskim rozwiązaniom antykorupcyjnym, przyjętym w ostatnich kilku latach, przez pryzmat ich zgodności z konstytucją. Okazją do tego jest już bardzo bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Orzecznictwo to nie tylko pozwala na dokonanie chłodnej oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, ale również daje możliwość wskazania granic, poza które nie wolno dalej pójść ustawodawcy, nawet w tak ważnym celu, jak zwalczanie patologii życia publicznego.

3. Ze względu na szeroki dorobek orzeczniczy TK, konieczne było dokonanie jego pewnej selekcji. Wybrane tu orzeczenia – wyłącznie z okresu po wejściu w życie Konstytucji RP – pozwolą zaprezentować główne nurty ustaleń polskiego sądu konstytucyjnego w ramach tematu artykułu. Przedstawione one zostaną w porządku chronologicznym. Taki sposób prezentacji daje możliwość przedstawienia różnych aspektów omawianych tu kwestii. Pozwala przyrzeć się stanowisku Trybunału w sprawie ograniczania podejmowania pewnych działań przez osoby pełniące funkcje kierownicze, nawet po zakończeniu służby publicznej, zakazu udziału radnych w spółkach prawa handlowego, uczestniczenia parlamentarzystów w organach opiniodawczych administracji rządowej, ograniczenia możliwości członkostwa funkcjonariuszy publicznych w partiach politycznych, finansowania kampanii referendalnych, czy poszerzania kręgu osób i zakresu informacji podawanych w ramach oświadczeń majątkowych. Taki zabieg metodologiczny daje też sposobność zaprezentowania ewolucji stanowiska Trybunału, od bardzo silnego wsparcia poczynań ustawodawcy, wprowadzającego kolejne rozwiązania mające na celu zapobieganie zjawiskom korupcji, po wytyczenie granic takich rozwiązań, aż do uznania niekonstytucyjności pewnych przepisów, nawet jeśli mogłyby one mieć jakieś zastosowanie w walce z patologiami życia publicznego.

4. Z punktu widzenia ogólnych refleksji w tym miejscu zauważyć należy niepokojącą tendencję do częstego kwestionowania przed Trybunałem przepisów antykorupcyjnych przez organy władzy i funkcjonariuszy publicznych, do których dane przepisy były kierowane⁶. Wy-

przez prezydenta. Zob.: M. Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003.

⁶ Bardzo symptomatyczne było złożenie przez sędziów skarg konstytucyjnych (Ts 57/04, Ts 65/04, Ts 72/04), kwestionujących konstytucyjność zmiany ustawy prawo ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2256), wprowadzającej obowiązek przekazywania jednego egzemplarza oświadczenia majątkowego sędziego właściwemu urzędowi skarbowemu.

dawać by się mogło, że właśnie oni – choćby ze względu na oczekiwaną z ich strony postawę przedkładania dobra publicznego nad swoje własne – nie będą, przynajmniej jawnie, kwestionowali rozwiązań prawnych tego typu.

5. Zakazy łączenia stanowisk przez osoby sprawujące mandat przedstawicielski. Wyrok w sprawie K 24/97⁷, dotyczył konstytucyjności ustawy o gospodarce komunalnej⁸. Skarżone przepisy wprowadzały zakaz członkostwa radnych w organach lub bycia przez nich pełnomocnikiem spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych. Jeżeli wybór lub powołanie do organów spółek miał miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny zobowiązany był zrzec się stanowiska lub funkcji.

Trybunał podkreślił, że celem skarżonych przepisów jest ochrona prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz przeciwdziałanie nadużyciom. Rozwiązania te mają chronić interes publiczny, polegający na zapobieganiu angażowania się radnych, jako osób piastujących stanowiska publiczne, w sytuacje mogące poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność i uczciwość. Zapobiegają podważaniu autorytetu organów publicznych, czy osłabianiu zaufania wyborców do prawidłowego funkcjonowania tych organów. W demokracji przedstawicielskiej zaufanie to jest natomiast założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania całego ustroju społecznego. Trybunał stwierdził, że w interesie publicznym leży ochrona autorytetu państwa oraz zapobieganie sytuacjom kryminogennym w strukturach władzy publicznej. Co więcej, interes publiczny jest w tej sprawie na tyle wyrazisty i oczywisty, że musi przeważać nad wieloma innymi chronionymi przez konstytucję wartościami.

Sprawowanie mandatu przedstawicielskiego jest – w ocenie TK – dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązki. Przyjęcie mandatu przedstawicielskiego może więc wpływać ograniczająco na swobodę wyboru lub zachowania miejsca pracy. Ustawodawca może nakładać na radnych różne ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem jednak, że ograniczenia te pozostają w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, a zakres ograniczeń będzie współmierny do rangi tego interesu.

⁷ Wyrok z 31.3.1998 r., K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, s. 76 i n.

⁸ Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43. Przywoływane tu adresy publikacyjne aktów normatywnych odnoszą się do stanu z dnia zaskarżenia i nie uwzględniają dalszych zmian prawodawczych.

Ostatecznie Trybunał orzekł o konstytucyjności wszystkich skarżonych w tej sprawie przepisów.

6. Udział parlamentarzystów w ciałach doradczych organów władzy wykonawczej. Wyrok w sprawie K 3/99⁹, dotyczył przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Wnioskodawca (Prezydent RP) wywodził, że zasada bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej nakazuje takie ukształtowanie przez ustawodawcę organów funkcjonujących w tej służbie, aby wyeliminować oddziaływania o charakterze politycznym. Powoływanie przez Prezesa Rady Ministrów połowy składu Rady Służby Cywilnej – co przewidywała ustawa – spośród przedstawicieli klubów parlamentarnych reprezentujących ugrupowania polityczne miało stać w sprzeczności z konstytucyjnymi celami służby cywilnej.

Trybunał zauważył, że prawna kwalifikacja udziału parlamentarzystów w ciałach opiniodawczo-doradczych przy organach administracji rządowej oraz ocena konstytucyjności właściwych unormowań tego typu nie może być generalizowana. W każdym wypadku musi odnosić się do treści konkretnych rozwiązań. W szczególności należy zbadać, czy rozpatrywane formy udziału parlamentarzystów w przygotowaniu opinii dla administracji rządowej i w doradzaniu jej nie mieszczą się w pojęciu zakazu zatrudnienia w administracji rządowej, w rozumieniu art. 103 ust. 1 konstytucji. Zdaniem TK, udział w gremiach opiniodawczo-doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu, ani udział w wykonywaniu jego kompetencji z zakresu administracji publicznej, nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami. W konsekwencji uznał skarżony przepis, w interesującym nas tu zakresie, za zgodny z ustawą zasadniczą.

7. Dopuszczalność ustanawiania ograniczeń w zatrudnianiu byłych funkcjonariuszy publicznych. Wyrok w sprawie K 30/98¹⁰, dotyczył przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹¹. Ustawa zaostrzała stopień rygoryzmu przepisów antykorupcyjnych. We wniosku doma-

⁹ Wyrok z 28.4.1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, s. 350 i n.

¹⁰ Wyrok z 23.6.1999 r., K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, s. 540 i n.

¹¹ Ustawa z 21.8.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. Nr 106, poz. 679.

gano się stwierdzenia, że ustawa narusza zasady równości wobec prawa oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Trybunału, odwołując się do wcześniejszych swoich wyroków, podkreślił iż osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej. Wśród innych argumentów uzasadniających wprowadzenie tego typu ograniczeń, Trybunał wskazał na „szczególne wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe”. Podkreślił, że „nie pozostaje to bez związku z większymi możliwościami tych osób do zyskiwania różnego rodzaju przywilejów”. Pewne znaczenie ma mieć też „szczególna łatwość pojawiania się konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę popadają ze sobą w kolizję”.

W konkretnym przypadku kwestionowany był m.in. przepis odnoszący się do osób, które zakończyły już służbę publiczną. W myśl tej regulacji, w ciągu roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji byli funkcjonariusze nie mogli być zatrudniani lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Trybunał zauważył, że powyższy zakaz jedynie pozornie różni się od innych rozwiązań dotyczących „urzędujących” funkcjonariuszy. Chodzi w nim bowiem w rzeczywistości o uniemożliwienie wykorzystywania pełnionej funkcji, czy zajmowanego stanowiska do załatwiania swoich prywatnych interesów. Postawa wysokich urzędników publicznych polegająca na zagwarantowaniu sobie pozycji na przyszłość, w praktyce może być bardziej naganna, niż „bieżące” nadużywanie funkcji. Osoba która liczy się z zakończeniem służby publicznej, w razie sprzeniewierzenia się swym obowiązkom, nie obawia się już bowiem odpowiedzialności politycznej (zwłaszcza ze strony wyborców). W konsekwencji Trybunał uznał konstytucyjność wspomnianych tu ograniczeń.

8. Radni a spółki komunalne. Wyrok w sprawie K 11/01¹² dotyczył przepisów ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹³, uchylających m.in. możliwość wyznaczenia radnych do spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych.

¹² Wyrok z 8.10.2001 r., K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, s. 1013 i n.

¹³ Ustawa z 3.3.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz.U. Nr 26, poz. 306.

Trybunał w wyroku tym stanął na stanowisku, że konieczność wprowadzenia ograniczeń w swobodzie zajmowania stanowisk w podmiotach gospodarczych przez osoby pełniące funkcje publiczne, nie da się w dzisiejszej rzeczywistości kwestionować. Po raz kolejny podkreślił, że mandat przedstawicielski ma charakter dobrowolnej służby publicznej, polegającej m.in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele. Ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można rozpatrywać zatem w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób, lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych.

Zagrożeniem dla niezależności osób sprawujących funkcje publiczne jest – zdaniem TK – istnienie powiązań majątkowych z podmiotami, które mogą mieć interes faktyczny w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć i decyzji. Rzeczywiste niebezpieczeństwo powstaje wówczas, gdy powiązanie to ma charakter stały, co może prowadzić do częściowego przynajmniej utożsamiania interesu majątkowego funkcjonariusza z interesem majątkowym tego podmiotu.

Ograniczenie kręgu osób mogących reprezentować mienie komunalne w spółce, w szczególności, gdy dotyczy to osób pozostających w określonych stosunkach prawnych z gminą, nie może być traktowane jako ograniczenie zakresu uprawnień gminy w sprawowaniu władzy publicznej. Nie stanowi także ograniczenia własności i innych praw majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Rada gminy i radni mają bowiem inne, niż udział radnych w organach spółek prawa handlowego, instrumenty kontroli nad mieniem samorządu terytorialnego. Łączenie tych instrumentów w rękach tych samych osób zaciera charakter wzajemnych stosunków między organami stanowiącymi gminy i jej organami wykonawczymi. Tworzy system zależności i interesów kształtowany według innego porządku, niż określony przez konstytucyjne zasady ustrojowe. Stanowi to zagrożenie dla przejrzystości systemu zarządzania mieniem gminy, będącym jedną z kategorii mienia publicznego. Przyjmując powyższe założenie, Trybunał potwierdził zgodność z konstytucją skarżonych przepisów.

9. Funkcjonariusze publiczni a zakaz przynależności do partii politycznych. Prawo dostępu do służby publicznej. Wyrok w sprawie K 26/00¹⁴ dotyczył szeregu przepisów ustaw, ograniczających możliwość przynależności funkcjonariuszy państwowych oraz osób zajmujących określone stanowiska publiczne do partii politycznych.

¹⁴ Wyrok z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2/A, s. 246 i n.

Trybunał uznał, że konstytucyjnie określonego zakazu członkostwa w partiach nie można traktować jako katalogu zamkniętego. Uznawanie państwa za dobro wspólne oraz zasada zaufania obywateli do niego stanowią wartości, których ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi między osobą sprawującą funkcje publiczne, a partią polityczną.

W ocenie Trybunału, zwłaszcza tam gdzie zakres powierzonych kompetencji funkcjonariuszom publicznym jest na tyle szeroki, że wkracza w sferę praw i wolności innych osób, uzasadnione jest wprowadzenie takich uregulowań, które tworzą bardziej rygorystyczne gwarancje bezstronności tych organów. Podmioty w stosunku do których wprowadzono kwestionowane zakazy przynależności do partii politycznej – żołnierze zawodowi, funkcjonariusze policji, służby cywilnej, straży granicznej, straży pożarnej, straży gminnych, służb specjalnych itp. – zajmują się m.in. ściganiem przestępstw, prowadzeniem kontroli itp. Przy wykonywaniu tych czynności wspomniane organy stosują z urzędu lub na wniosek przepisy prawne, przyznają lub ograniczają prawa obywateli, nakładają obowiązki. Dysponują przy tym szeregiem uprawnień władczych – posiadają dostęp do wielu rodzajów tajemnic ustawowo chronionych, dokumentów, wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich. Pozostawianie tych osób w związkach organizacyjnych, które mogą skutkować wykonywaniem tych uprawnień w sposób jednostronny, służący realizacji określonej koncepcji politycznej, może ograniczać zaufanie obywateli do państwa.

W tej sprawie Trybunał odniósł się również do innego istotnego problemu. Art. 60 konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie oznacza to, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych musi być przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 konstytucji wymaga natomiast, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić prze-

strzeżenie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń.

Trybunał uznał konstytucyjność wszystkich skarżonych ograniczeń z wyjątkiem przepisów dotyczących członków KRRiTv, ale tylko dlatego, że przepisy ustawy nie przewidywały bezwzględnego zakazu członkostwa tychże osób w partiach politycznych, co przesądza natomiast art. 214 ust. 2 konstytucji.

10. Finansowanie wyborów i referendum.

a) Wyrok w sprawie K 14/02¹⁵ dotyczył problemu zgodności z konstytucją nowelizacji szeregu przepisów ustaw samorządowych w tym samorządowej ordynacji wyborczej¹⁶. Zdaniem wnioskodawców – grupy posłów, przepisy dotyczące komitetów wyborczych stwarzać miały uprzywilejowaną sytuację dla komitetów wyborczych organizacji społecznych i stowarzyszeń oraz komitetów wyborczych koalicji w stosunku do komitetów wyborczych utworzonych przez partie polityczne.

Rozwiązania przyjęte w znowelizowanej wersji samorządowej ordynacji wyborczej za swój cel przyjęły uregulowanie zasad dotyczących finansowania partii politycznych w sposób zbieżny z regulacją konstytucyjną i ustawą o partiach politycznych. Z tego punktu widzenia miały charakter porządkujący. Odesłanie w tej nowelizacji, w przypadku komitetów partii politycznych, do ustawy o partiach politycznych, chociaż różnicowało sytuację komitetów wyborczych z uwagi na szczególny status partii politycznych, nie faworyzowało – zdaniem TK – pozostałych komitetów. Ponadto różnicowanie regulacji prawnych w zakresie finansowania komitetów wyborczych znajdować ma oparcie w różnicowanej sytuacji prawnej tych podmiotów. Trybunał uznał za niekonstytucyjną całą ustawę, ale ze względu na naruszenie trybu dojścia jej do skutku. Natomiast w zakresie wspomnianych tu regulacji uznał, że nie naruszały one konstytucyjnej zasady równości.

b) Wyrok w sprawie K 11/03¹⁷ dotyczył problemu konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym¹⁸. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność z konstytucją niektórych ze skarżonych jej przepisów polegać miała na tym, że do finansowania kampanii referendalnej ustawa nie przewidywała stosowania przepisów Ordynacji wyborczej do

¹⁵ Wyrok z 24.6.2002 r., K 14/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, s. 637 i n.

¹⁶ Ustawa z 15.2.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, Dz.U. Nr 23, poz. 220.

¹⁷ Wyrok z 27.5.2003 r., K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5/A, s. 549 i n.

¹⁸ Ustawa z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507.

Sejmu i Senatu, w szczególności zabraniających finansowania kampanii referendalnej ze źródeł pochodzących z zagranicy.

W ocenie Trybunału wprowadzenie w odniesieniu do kampanii referendalnej rygorów równie surowych, jak w przypadku finansowania kampanii wyborczych, miałyby się z celem. Pewna doza liberalizmu w tym zakresie była wskazana z uwagi na okazjonalny charakter i jednorazowość rozstrzygnięcia danej sprawy. Nie bez znaczenia ma być też odmienność podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej i związane z nią zróżnicowanie reżimów finansowania podstawowej działalności owych podmiotów, a także brak możliwości zwrotu – choćby w części – kosztów poniesionych przez uczestników tej kampanii.

Trybunał zauważył również, że przepisy regulujące status stowarzyszeń i fundacji stwarzają przesłanki stosowania mechanizmu kontrolnego prawidłowości funkcjonowania tych organizacji. Wyłączenie przepisów ordynacji wyborczej w zakresie finansowania kampanii wyborczej nie oznacza zatem, że brak jest przepisów regulujących zakres i formy kontroli finansowania kampanii referendalnej. Ostatecznie Trybunał uznał wszystkie skarżone przepisy za zgodne z Konstytucją.

c) Wyrok w sprawie P 20/03¹⁹ dotyczył przepisów ordynacji samorządowej. Niektóre ze skarżonych rozwiązań wprowadzały obowiązek, aby środki finansowe mogły być wpłacane na rzecz komitetu wyborczego jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Trybunał uznał, że *ratio legis* tego postanowienia nie budzi wątpliwości. Celem przepisu było zagwarantowanie jawności i przejrzystości finansowania kampanii wyborczej. Pośrednio przepis ten realizuje konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 konstytucji). Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, co do zasady, znalazło pełną aprobatę TK. W jego ocenie, tylko tak konsekwentne unormowanie gwarantuje przejrzystość i legalność finansowania wyborów.

Nieco inaczej Trybunał podszedł do oceny tych przepisów, które obciążały przypadkiem równowartości korzyści uzyskanych przez komitety niezgodnie z ustawą, różne podmioty (w jednych przypadkach – członków komitetu wyborczego solidarnie, w innych – pełnomocnika finansowego). Okoliczność ta okazała się być dostatecznym dla Trybunału argumentem uzasadniającym zarzut naruszenia przez te przepisy zasad prawidłowej legislacji. U podstaw stwierdzenia niekonstytucyjności nie leżało jednak dążenie do wyeliminowania instytucji przypadku korzyści, lecz – przeciwnie – wzbogacenie treści przepisów uzna-

¹⁹ Wyrok z 13.7.2004 r., P 20/03, OTK ZU 2004, nr 7/A, 826 i n.

nych za niekonstytucyjne tak, by tworzyły one klarowny mechanizm orzekania przypadku. Trybunał stwierdził bowiem, że samo wprowadzenie sankcji przypadku korzyści mieści się w standardach konstytucyjnych, natomiast niezgodne z konstytucją jest niedookreślenie mechanizmu orzekania.

11. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej a osoby bliskie funkcjonariuszy publicznych. Problem łączenia etatów. Wyrok w sprawie K 20/03²⁰, dotyczył ustawy zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw²¹.

Trybunał zauważył, że ustawa zmieniająca stanowi kolejny krok ustawodawcy zmierzający do ograniczenia korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla prywatnych celów.

Już na wstępie uzasadnienia zwrócił uwagę, że lektura ustawy zmieniającej musi wywołać wątpliwości, czy zastosowana technika legislacyjna pozostaje w zgodności z wyprowadzonym z art. 2 konstytucji wymaganiami przyzwoitej legislacji. Większość przepisów ustawy zawierała bowiem zdania wielokrotnie złożone, bardzo długie i – w konsekwencji – mało czytelne. Ponadto w przepisach występowały niekiedy wielokrotne odesłania.

Nowelizacja przyjęła rozwiązania, które rozszerzały krąg podmiotów zobowiązanych do składania informacji, poza ramy wynikające z art. 61 ust. 1 konstytucji, czyli poza osoby pełniące funkcje publiczne. Tylko te ostatnie, na co zwrócił uwagę TK, 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 natomiast normy konstytucyjnej, która podobny ciężar nakładałaby na członków ich rodziny.

Zdaniem Trybunału, skutki skarżonych przepisów sięgają sfer znacznie szerszych i delikatniejszych, niż by to wynikało z faktu złożenia informacji przez funkcjonariusza o danym fakcie czy czynności. Już samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem). Informowanie o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być również źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy,

²⁰ Wyrok z 13.7.2004 r., K. 20/03, OTK ZU 2004, nr 7/A, s. 803 i n.

²¹ Ustawa z 23.11.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 214, poz. 1806 ze zm.

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 publicznym może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji. Mogą się też zdarzać przypadki, gdy nabycie mieszkania, czy podjęcie pracy w określonej miejscowości, pośrednio ujawnia sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód, czy zamiar zawarcia związku małżeńskiego). Podawanie do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy może zatem naruszać – zdaniem Trybunału – prywatność osób nie pełniących funkcji publicznych.

Okoliczność, że w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego występują patologie, polegające na obsadzaniu stanowisk członkami rodziny, nie jest dla Trybunału dostatecznym argumentem uzasadniającym nałożenie na wszystkich funkcjonariuszy obowiązku informowania o istotnych wydarzeniach zachodzących w życiu ich krewnych. W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że przeszkodą w prawidłowym funkcjonowaniu demokracji lokalnej zazwyczaj nie jest brak informacji, lecz złe funkcjonowanie mechanizmów, które powinny zapobiegać patologiom.

Uznając słuszność celu któremu w założeniu miały służyć kwestionowane przepisy, równocześnie Trybunał wyraził przekonanie, że nie stanowią one właściwego środka do jego osiągnięcia. Sprawowanie przez daną osobę funkcji publicznej nie powinno być przeszkodą w ubieganiu 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. Przestrzeganie przepisów regulujących tryb przeprowadzania przetargów, udzielania zamówień publicznych, organizowania konkursów na stanowiska ma być gwarancją prawidłowego działania władzy lokalnej. Efekt psychologiczny związany z obawą o poinformowanie społeczeństwa o faktach, których ujawnienia wymagają kwestionowane przepisy, nie stanowi dostatecznie skutecznego bodźca dla zgodnych z prawem zachowań. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że stopień ograniczenia prywatności zstępnych, wstępnych i rodzeństwa funkcjonariuszy samorządowych, a także – w pewnym zakresie – samych funkcjonariuszy nie czyni ni zadość konstytucyjnym wymogom proporcjonalności.

Ocena powyższa nie została natomiast odniesiona przez Trybunał do małżonków funkcjonariuszy publicznych. Po pierwsze dlatego,

że TK nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że dojść może w tym przypadku do ujawnienia, wbrew woli zainteresowanych, powiązań rodzinnych. Po drugie, ze względu na fakt pozostawania małżonków we wspólnym pożyciu, nie ma niebezpieczeństwa, że funkcjonariusz nie będzie posiadał 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. Trybunał uznał zatem, że wprowadzony kwestionowanymi przepisami obowiązek składania oświadczeń i informowania o sytuacji małżonka funkcjonariusza mieści się w granicach zasady proporcjonalności i nie narusza wskazanych przepisów konstytucji.

Trybunał zwrócił również uwagę, że pełna i konsekwentna realizacja kwestionowanych przepisów w praktyce nie jest możliwa. Jeśli wziąć pod uwagę kategorie funkcjonariuszy, do których adresowane są kwestionowane przepisy, krąg osób, których mają dotyczyć informacje przez nich udzielane oraz zdarzenia objęte informacją, okazuje się, że liczba oświadczeń i pisemnych informacji składanych w dużej jednostce samorządu terytorialnego może sięgać kilkuset lub nawet kilku tysięcy przypadków. Powstaje zatem problem przetworzenia tego zakresu informacji, porównania oświadczeń, wyciągnięcia z nich wniosków itp. Trybunał uznał w konsekwencji, że obowiązek składania informacji wprowadzony kwestionowanymi przepisami jest niewłaściwym narzędziem prawnym w walce z nadużywaniem stanowisk publicznych do celów prywatnych.

Trybunał wziął również pod uwagę okoliczność, że we współczesnym świecie więzi rodzinne uległy pewnemu osłabieniu. Łatwo może się więc zdarzyć, że sam funkcjonariusz nie wie, że jego krewni zostali zatrudnieni w jednostce samorządowej lub kupili od niej mieszkanie. Tego rodzaju nieświadomość mogłaby zostać wykorzystana przeciwko funkcjonariuszowi. Jest także groźnym narzędziem do zwalczania przeciwników politycznych i niewygodnych urzędników. Pozwala wykorzystywać informacje udzielane przez jednych przy jednoczesnym braku możliwości wygzekwowania ich od innych. Manipulowanie takim niekompletnym zbiorem informacji może okazać się zatem niebezpieczne dla funkcjonowania demokracji lokalnej.

Jeśli chodzi o bliskich funkcjonariuszy samorządu wyższego szczebla (poza gminnym), obowiązek informacji dotyczyć miał zatrudnienia na całym terenie danego powiatu lub województwa, niezależnie od tego, czy osoby te zostały zatrudnione w jednostce organizacyjnej (spółce) gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej. Trybunał stwierdził, że stanowi to daleko idące i niekonieczne rozszerzenie obowiązku informacji. Równocześnie uznał, że wyłączenie możliwości prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia „własnej” jednostki samorządu terytorialnego nie jest ograniczeniem nadmiernym w rozumieniu zasady proporcjonalności.

Odnosząc się do przepisów, które nakładały na małżonków obowiązek rezygnacji z wykonywania określonej pracy lub rezygnacji z wykonywanej funkcji, Trybunał stwierdził, że 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. Ponadto, użyte przez ustawodawcę ogólne sformułowanie, że małżonek „traci” stanowisko lub funkcję „z mocy prawa po upływie terminu”, rodzi szereg pytań, na które ustawa nie przynosi odpowiedzi. W ocenie Trybunału, brak odpowiedzi na te pytania świadczy o tym, że kwestionowana regulacja nie została do końca przemyślana i praktycznie jest niewykonalna. To z kolei doprowadziło do stwierdzenia, że zaskarżone przepisy są niezgodne z wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji.

Trybunał odnosząc się do niektórych skarżonych przepisów, zakazujących łączenie stanowisk, uznał, że ich 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.

Skarżonymi zakazami zostali objęci również kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych i osoby zarządzające oraz członkowie organów zarządzających samorządowymi osobami prawnymi. Trybunał zauważył, że nie chodzi tu więc o osoby, które wykonywałyby *imperium*, lecz osoby zarządzające instytucjami ze sfery oświaty, kultury, gospodarki komunalnej itd. Tego rodzaju działalność wymaga pełnego zaangażowania i – w związku z tym – dostrzegł 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.

12. Walka ze zjawiskami korupcji a podmioty gospodarcze. Wyrok w sprawie K 18/03²² dotyczył przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary²³.

Rozpatrując wniosek Trybunał podkreślił, że z procesowej zasady domniemania niewinności, jak i z samej istoty odpowiedzialności represyjnej należy wnosić, że nie powinna być ona nakładana na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia, ani też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Czysto obiektywna odpowiedzialność represyjna, oparta wyłącznie na fakcie odniesienia przez dany podmiot zbiorowy korzyści (lub na możliwości odniesienia takiej korzyści), wykracza poza standardy stanowienia prawa represyjnego w państwie prawa. Wprowadzona przez ustawę przesłanka przypisania odpowiedzialności podmiotowi zbiorowemu za czyn zabroniony, popełniony przez inną osobę jest zbyt szeroka, prowadząc w istocie do obiektywnej odpowiedzialności podmiotu zbiorowego.

Również rozwiązanie wiążące wymiar kary pieniężnej z przychodem (wydatkami) podmiotu zbiorowego za rok poprzedzający wydanie orzeczenia spotkało się z negatywną oceną Trybunału. Tak określona konstrukcja wymiaru kary całkowicie zrywała bowiem związek między popełnionym czynem a wysokością kary. Jej wymiar nie został skorelowany z sytuacją gospodarczą podmiotu zbiorowego w chwili popełnienia czynu, ale z przyszłymi zdarzeniami gospodarczymi. Nie pozwalało to adresatom norm przewidzieć konsekwencji zachowania niezgodnego z prawem. Równocześnie podmiot zbiorowy – wobec grożącego mu postępowania – mógłby podejmować działania zmierzające do obniżenia przychodów, a nawet do likwidacji działalności gospodarczej. W ocenie Trybunału przepisy dotyczące wymiaru kary pieniężnej pozostawiały zbyt szeroki margines niepewności po stronie podmiotu zbiorowego, a także stwarzały poważne trudności interpretacyjne i praktyczne, z którymi musiałyby się zmierzyć organy stosujące prawo. Z tych względów poszczególne przepisy tejże ustawy TK uznał za niezgodne z art. 2 konstytucji.

13. Ustawodawstwo „antykorupcyjne” z ostatnich kilku lat utrwaliło sobie miejsce w polskim systemie prawa. Trudno jednoznacznie ocenić jaką rolę odegrało w walce ze zjawiskami patologicznymi. W niektórych przypadkach prawodawca doszedł już, jak się wydaje, do granic

²² Wyrok z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10/A, s. 1201 i n.

²³ Ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. Nr 197, poz. 1661.

dopuszczalnej ingerencji; w innych mógłby swoimi rozważnymi działaniami zapewne jeszcze sporo uczynić. Warto jest zatem przyglądać się podejmowanym przez niego działaniom, szczególnie że w społeczeństwie panuje obraz III RP, jako państwa skorumpowanego, a taki stan rzeczy niebezpieczny jest zarówno dla ugruntowania się mechanizmów demokratycznych, jak i funkcjonowania samego państwa²⁴.

²⁴ Według badania przeprowadzonego na zlecenie Transparency International, najbardziej skorumpowanymi instytucjami w Polsce, według kolejności od najbardziej skorumpowanej, są: partie polityczne, parlament, ochrona zdrowia i sądownictwo. („Rzeczpospolita” z 10.12. 2004 r.).