Moldawia: postanowienie nr 21 z 24 czerwca 2015 r. o wykładni art. 69 ust. 2, art. 70 ust. 1, art. 99 i art. 100 Konstytucji Republiki Mołdawii (niepołączalność mandatu parlamentarnego)

Moldova: Judgment no. 21 of 24 June 2015 on the interpretation of Article 69 para. 2, Article 70 para. 1, Article 99 and Article 100 of the Constitution of the Republic of Moldova (incompatibility of the parliamentary mandate)

The judgment refers to incompatibility of the parliamentary mandate in Moldova. The Constitutional Court of Moldova interpreted Article 69 para. 2, Article 70 para. 1, Article 99 and Article 100 of the Constitution of the Republic of Moldova at the motion of a group of Deputies to the parliament. The Constitutional Court considered three related cases: the legal mode of incompatibility of the office of a Deputy with other offices; the effects of incompatibility of the office of a Deputy with other offices; the effects of incompatibility of the office of a Deputy with the office of a member of the government who had submitted a resignation.

Słowa kluczowe: niepołączalność mandatu parlamentarnego w Mołdawii, tryb prawny niepołączalności, skutki stanu niepołączalności mandatu

Key words: incompatibility of the parliamentary mandate in Moldova, legal mode of incompatibility, effects of mandate incompatibility

Orzeczenie dotyczy niepołączalności mandatu parlamentarnego w Mołdawii. Sąd Konstytucyjny Mołdawii dokonał wykładni art. 69 ust. 2, art. 70 ust. 1, art. 99 i art. 100 Konstytucji Republiki Mołdawii na wniosek grupy deputowanych Parlamentu. Wnioskodawcy wystąpili o wykładnię tych przepisów w następujących aspektach:

„Od jakiego momentu powstaje stan niepołączalności i kończą się z mocy prawa uprawnienia deputackie osób wybranych do Parlamentu?

Czy deputowany parlamentu ma prawo łączyć dwa urzędy: deputowanego i członka rządu, lokalnej osoby wybieralnej lub innego niepołączalnego urzędu po upływie 30-dniowego terminu od dnia potwierdzenia mandatu?

Czy deputowany ma prawo, sprawując dwa niepołączalne urzędy, uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych Parlamentu po złożeniu rezygnacji i upływie 30-dniowego

terminu przewidzianego w przypadku rezygnacji z mandatu deputowanego i jakie następstwa prawne ma akt normatywny przyjęty przez Parlament z jego udziałem?

Czy deputowany ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach rządu i/lub posiedzeniach Parlamentu jako członek rządu, sprawujący jednocześnie urząd deputowanego Parlamentu (który w 30-dniowym terminie po stwierdzeniu ważności mandatu deputowanego nie zrezygnował ze stanowiska członka rządu) oraz jakie następstwa prawne mają akty normatywne przyjęte przez rząd z jego udziałem?”.

W wyniku tego Sąd Konstytucyjny rozpatrywał trzy powiązane ze sobą sprawy:

- 1) tryb prawny niepołączalności urzędu deputowanego z innymi urządami;*
- 2) skutki stanu niepołączalności urzędu deputowanego z innymi urządami;*
- 3) skutki stanu niepołączalności urzędu deputowanego z urzędem członka rządu, który złożył rezygnację.*

POSTANOWIENIE¹³

[...]

I. TRYB PRAWNY NIEPOŁĄCZALNOŚCI URZĘDU DEPUTOWANEGO

1. Argumenty autorów wniosku

28. Autorzy wniosku twierdzą, że w momencie potwierdzenia prawomocności mandatu wielu deputowanych wybranych do Parlamentu w powszechnych wyborach, które odbyły się 30 listopada 2014 r., pełniło określone funkcje i stanowiska, których — zgodnie z zasadą niepołączalności — nie można łączyć z mandatem.

29. Wskazują oni na to, że przed upływem 30 dni po potwierdzeniu prawomocności mandatu niektórzy deputowani nie zrezygnowali z zajmowanych urzędów, co jest sprzeczne z art. 6 konstytucji, postanowieniami ustawy o statusie członka Parlamentu, ustawy o rządzie, a także ustawy o statusie osoby posiadającej bierne prawo wyborcze.

2. Argumenty władz

30. [...] Parlament zauważa, że — zgodnie z art. 70 konstytucji — w przypadku naruszenia zasady niepołączalności mandat deputowanego wygasa: w wyniku rezygnacji (złożenia mandatu przez złożenie oświadczenia) albo z mocy prawa, w przypadku wybrania lub powołania przez parlament na inny urząd (ministra, prokuratora, adwokata ludowego, sędziego Sądu Konstytucyjnego).

31. W pisemnej opinii prezydenta Republiki Mołdawii zauważono, że w ustawie wyraźnie wskazano, że deputowany sprawujący funkcje, których nie może łączyć z mandatem, ma obowiązek w ciągu 30 dni po przyjęciu mandatu złożyć rezygnację z urzędu, którego nie można łączyć z mandatem deputowanego.

32. Rząd w przedstawionej opinii podkreśla, że zgodnie z konstytucją mandatu deputowanego nie można łączyć z jakimkolwiek innym urzędem odpłatnym, z wyjątkiem działalności naukowej lub wykładowczej, oraz że mandat wygasa w przypadkach wyraźnie przewidzianych w art. 69 ust. 2 i art. 70 ust. 1 konstytucji.

¹³ Tekst postanowienia został opublikowany na stronie: <<http://www.constcourt.md>>, dostęp 15 I 2017.

3. Ocena Sądu Konstytucyjnego

3.1. Ogólne aspekty deputackiej niepołączalności

33. Sąd Konstytucyjny zauważa, że należyte funkcjonowanie całego systemu politycznego i prawnego oznacza efektywną ochronę mandatu deputowanego i określenie środków ochrony, takich jak zasada niepołączalności i nietykalność.

34. Sens pojęcia „niepołączalność” zawiera się w przewidzianym ustawą zakazie łączenia dwóch urzędów, mającym na celu zapewnienie niezależności osoby pełniącej urząd publiczny, zapobieganie koncentracji nadmiernych prerogatyw w jednych rękach, a także zagwarantowanie nieprzekupności osoby pełniącej urząd zarówno w kontekście profesjonalnym, jak i moralnym.

35. Sąd Konstytucyjny zauważa, że zasada niepołączalności zaczyna obowiązywać w momencie powołania na urząd oraz że przewidziano określony czas, w jakim dana osoba ma obowiązek dokonać wyboru jednego z urzędów.

36. Niepołączalność jest środkiem ochrony nie tylko bezpośrednio urzędu, którego dotyczy, ale i tych urzędów, z którymi ten urząd jest niepołączalny, zapobiegając ich łączeniu.

37. W tym sensie Sąd Konstytucyjny zauważa, że wyraźne ustanowienie zasady niepołączalności urzędu deputowanego uzasadnione jest tym, że deputowany powinien być niezależny nie tylko od wszelkich form wpływu, ale powinien też powstrzymać się od pełnienia innych urzędów lub innego rodzaju działalności, która ze względu na swój charakter koliduje z mandatem przedstawicielskim lub może powodować trudności w jego sprawowaniu.

38. Zasada niepołączalności, oprócz tego, że gwarantuje niezależność deputowanego, zapobiega także konfliktowi interesów. Deputowany, łącząc mandat parlamentarny z innym urzędem, narusza prerogatywy i obowiązki, które wynikają z jego statusu, co może doprowadzić do materialnej zależności deputowanego, wynikającej z pełnienia łączonego urzędu i możliwych prób rozstrzygania kwestii o charakterze prywatnym z wykorzystaniem statusu osoby pełniącej mandat.

39. Również uprawnienia wynikające z mandatu wymagają skoncentrowania wysiłków, co pociąga za sobą niepołączalność z każdym innym urzędem w sektorze państwowym lub prywatnym.

40. Podstawą koncepcji niepołączalności urzędu deputowanego z innymi urzędami jest zasada podziału władzy w państwie zawarta w art. 6 konstytucji, będąca zasadą państwowego porządku prawnego.

41. Zgodnie z tą zasadą organy państwowe mają obowiązek wykonywać swoje uprawnienia w granicach ustanowionych konstytucją i ustawą bez ingerencji w uprawnienia innych organów.

42. W postanowieniu nr 9 z dnia 8 kwietnia 2010 r. Sąd Konstytucyjny podkreślił, co następuje:

„Zasada niepołączalności przewidziana dla urzędników organów władzy publicznej, zawarta w normach konstytucyjnych i w zgodnych z ustawą zasadniczą aktach

ustawodawczych, stanowi prawny środek skutecznego zabezpieczenia funkcjonowania państwa prawa i demokracji w Republice Mołdawii w warunkach pluralizmu politycznego.

Art. 6 konstytucji zawiera zasadę podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz obowiązek ich współdziałania przy wykonywaniu ich kompetencji zgodnie z postanowieniami konstytucji. Zgodnie z tą zasadą wszystkie rodzaje władzy państwowej mają obowiązek prowadzić swoją działalność w ścisłej zgodności z wymogami konstytucji — żadna z nich nie ma prawa mieszać się lub uzurpować sobie uprawnień innych władz.

Konstytucyjne ujęcie niepołączalności dotyczącej sprawowania mandatu deputowanego, prezydenta Republiki Mołdawii lub członka rządu, urzędu sędziego, prokuratora itd. jest gwarancją wykonywania przez władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą swoich prerogatyw zgodnie z normami konstytucji.

Realizacja ogólnej zasady podziału i współdziałania władz w państwie ma na celu zapewnienie funkcjonowania państwa w ścisłe konstytucyjnych granicach, wykluczenie wszelkich prób ustanowienia dyktatury i reżimu totalitarnego”.

43. Sąd Konstytucyjny zauważa, że konstytucyjna zasada podziału władzy państwowej, a także konieczność zapewnienia niezależności wykonywania mandatu deputowanego stały się podstawą do ustanowienia zasady niepołączalności jako instrumentu prawnego ochrony mandatu deputowanego.

44. Sąd Konstytucyjny zauważa, że instytucja niepołączalności to gwarancja obiektywności i zaufania, niezbędnych do sprawowania urzędów publicznych w demokratycznym społeczeństwie i w państwie prawa.

3.2. Zasada niepołączalności w praktyce innych państw i w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

45. Sąd Konstytucyjny zauważa, że praktyka innych państw pokazuje, że nie ma jednego podejścia do kwestii niepołączalności urzędu deputowanego z innymi — wybieralnymi lub niewyberalnymi — urzędami publicznymi, a także że stanowi skami w sektorze prywatnym.

46. Z analizy norm ustawodawczych w tym zakresie wynika, że podstawą do wprowadzenia instytucji niepołączalności są zasady podziału władzy państwowej i niezależności mandatu deputowanego, zapobieżenie konfliktowi interesów, wymogi związane ze sprawowaniem mandatu deputowanego.

47. Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę, że w niektórych państwach u podstaw niepołączalności leży zasada podziału władzy państwowej. W takich państwach, jak: Austria, Belgia, Hiszpania, Estonia, Finlandia, Francja, Luksemburg, Macedonia, Holandia, Portugalia, konstytucją i innymi ustawami specjalnymi zabrania się łączenia mandatu deputowanego z działalnością w organach wykonawczych (jako głowa państwa, premier, minister lub sekretarz stanu) lub w sądownictwie (jako członek sądu konstytucyjnego lub najwyższej izby sądowej, rady państwa lub wyspecjalizowanego organu jurysdykcyjnego, np. izby rozrachunkowej).

48. Inne państwa dopuszczają wyjątki od zasady niepołączalności urzędu deputowanego związany ze sprawowaniem innych stanowisk w rządzie. We Włoszech, na Węgrzech, w Hiszpanii, Polsce, Rumunii, Albanii wyjątek od zasady niepołączalności dotyczy możliwości łączenia urzędu deputowanego z urzędem członka rządu.

49. Niepołączalność ma zapewnić niezależność przy sprawowaniu mandatu i chronić deputowanego od wpływów o charakterze administracyjnym. Dotyczy to urzędu sędziego, prokuratora, służby w organach policji, spraw wewnętrznych, w przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych, publicznych instytucjach i przedsiębiorstwach (Francja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Malta, Wielka Brytania, Bośnia i Hercegowina, Słowacja, Belgia, Estonia, Czechy, Portugalia).

50. Istnieje niepołączalność związana z konfliktem interesów, która odnosi się do dyrektorów przedsiębiorstw, towarzystw, instytucji publicznych lub prywatnych, które mają związek z działalnością państwową, także tych, które otrzymują pomoc lub dotacje od państwa; odnosi się także do przewodniczących i członków rad administracyjnych przedsiębiorstw realizujących zamówienia państwowe oraz operacje dotyczące nieruchomości i kredytowania (Bułgaria, Francja, Hiszpania, Włochy i inne).

51. W niektórych państwach w celu zapewnienia pełnej aktywności deputowanego ustawą zabrania się deputowanemu zajmować się inną profesjonalną lub odpłatną pracą w trakcie sprawowania mandatu, z wyjątkiem sfery edukacji (Hiszpania, Litwa, Federacja Rosyjska).

52. Sąd Konstytucyjny zauważa, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPC] ustanowienie niepołączalności publicznych urzędów wybieralnych nie jest sprzeczne z postanowieniami europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [dalej: EKPC].

53. W postanowieniu z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie *Lykourazos przeciwko Grecji* w paragrafie 51 ETPC ustalił, że — odpowiednio do zobowiązań państw sygnatariuszy EKPC do przeprowadzania wyborów w warunkach swobodnego wyrażania woli przez lud — prawa zagwarantowane w art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC są kluczowe w kontekście autentycznej demokracji, której podstawę stanowią rządy prawa. Tym niemniej prawa te nie mają charakteru absolutnego, państwa korzystają z szerokiej swobody wyboru wprowadzanych ograniczeń, w zależności od rozwoju historycznego, różnorodności kulturowej, politycznego myślenia i demokratycznych poglądów (*Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii* § 63; *Labita przeciwko Włochom* § 201; *Podkolzina przeciwko Łotwie* § 33).

3.3. Niepołączalność w konstytucji i w ustawodawstwie Republiki Moldawii

54. Sąd Konstytucyjny zauważa, że status deputowanego Parlamentu zawarty jest w konstytucji i innych aktach ustawodawczych z tego zakresu.

55. W konstytucji określono warunki objęcia urzędu deputowanego, przypadki zakończenia mandatu deputowanego, niepołączalności i wyjątki związane ze sprawowaniem mandatu deputowanego.

56. Sąd Konstytucyjny podkreśla, że w art. 69 ust. 2 konstytucji przewidziano przypadki wygaszenia mandatu deputowanego; konkretnie mandat deputowanego kończy się w dniu prawomocnego zwołania nowego składu Parlamentu albo w przypadku rezygnacji, pozbawienia deputowanego mandatu, naruszenia zasady niepołączalności urzędów lub śmierci deputowanego.

57. Zgodnie z art. 70 ust. 1 konstytucji funkcja deputowanego jest niepołączalna z jakimkolwiek innym urzędem odpłatnym, z wyjątkiem działalności wykładowczej i naukowej; inne warunki niepołączalności określono w ustawie organicznej, zgodnie z ust. 2 art. 70 konstytucji.

58. Sąd Konstytucyjny zauważa, że normy art. 70 ust. 2 konstytucji, art. 3 ustawy o statusie deputowanego Parlamentu nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. określają przypadki niepołączalności mandatu deputowanego z: a) urzędem prezydenta Republiki Mołdawii; b) urzędem członka rządu; c) urzędem adwokata parlamentarnego; d) urzędem lokalnej osoby wybieralnej; e) każdego innego odpłatnego urzędu, w tym nadanego przez obce państwo lub organizację międzynarodową, z wyjątkiem działalności wykładowczej i naukowej wykonywanej poza porządkiem przewidzianym w regulaminie Parlamentu.

II. SKUTKI STANU NIEPOŁĄCZALNOŚCI URZĘDU DEPUTOWANEGO Z INNYMI URZĘDAMI

1. Argumenty autorów wniosku

59. Autorzy wniosku uważają, że w przypadku naruszenia zasady niepołączalności mandat deputowanego wygasa. W tym sensie autorzy wniosku powołują się na art. 69 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym naruszenie zasady niepołączalności stanowi podstawę do wygaszenia mandatu deputowanego.

60. Zdaniem autorów wniosku przypadki niepołączalności przewidziane w art. 69 ust. 2 konstytucji rozstrzyga się w trybie i terminach przewidzianych w ust. 1 art. 5 ustawy o statusie deputowanego Parlamentu nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r.

2. Argumenty władz

61. Zgodnie z pisemną opinią prezydenta Republiki Mołdawii w przypadku naruszenia zasady niepołączalności stosuje się art. 69 ust. 2 konstytucji, w takim przypadku mandat deputowanego wygasa.

62. W pisemnej opinii Parlamentu zauważa się, że jeśli deputowany narusza zasadę niepołączalności w jednym z przypadków wymienionych w ustawie i złożył w przewidzianym terminie oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu deputowanego, jego mandat wygasa zgodnie z art. 2 ust. 8 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. z dniem przyjęcia przez Parlament do wiadomości jego oświadczenia o rezygnacji.

63. Rząd w swojej opinii zauważył, że przypadki niepołączalności mandatu deputowanego z urzędem lokalnej osoby wybieralnej lub z innymi urzędami, przewidziane w art. 3 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r., należy rozstrzygać w trybie prze-

widzianym w art. 5 ustawy. Zgodnie z nim deputowany, który znajduje się w jednej z sytuacji przewidzianej w art. 3 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r., ma obowiązek w ciągu 30 dni po przyjęciu mandatu złożyć rezygnację z urzędu niepołączalnego z mandatem deputowanego.

3. Ocena Sądu Konstytucyjnego

64. Sąd Konstytucyjny podkreśla, że zgodnie z art. 69 ust. 1 konstytucji mandat deputowanego upływa w dniu prawomocnego zwołania nowego składu Parlamentu albo w przypadku rezygnacji, pozbawienia mandatu, naruszenia zasady niepołączalności urzędu lub śmierci.

65. W postanowieniu nr 2 z dnia 20 stycznia 2015 r. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że określenie przypadków wygaśnięcia mandatu deputowanego, w tym także pozbawienia mandatu lub naruszenia zasady niepołączalności, stanowi prerogatywę Parlamentu.

66. Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę na fakt, że Parlament dotychczas nie przyjął postanowienia określającego przypadki pozbawienia lub wygaszenia z mocy prawa mandatu deputowanego (co dopuszczono w konstytucji i co różni się od „pozbawienia” mandatu). Wobec tego nie są realizowane normy konstytucyjne.

67. Sąd Konstytucyjny wychodzi z założenia, że norma musi być rozumiana w taki sposób, w jaki dopuszcza się jej stosowanie, a nie w znaczeniu, w jakim jej stosowanie się wyklucza (*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*).

68. Ta więc wobec braku wyraźnych postanowień zasady właściwe dla takiej praktyki należy wyjąć z tekstu konstytucji, stosując zasadę „minimalnego korzystnego działania”.

69. Sąd Konstytucyjny przywołuje ponownie art. 70 ust. 1 i ust. 2 konstytucji, zgodnie z którymi status deputowanego jest niepołączalny z jakimkolwiek innym urzędem odpłatnym, z wyjątkiem działalności wykładowczej i naukowej; inne przypadki niepołączalności określono w ustawie organicznej.

70. Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę, że w art. 3 ustawy o statusie deputowanego Parlamentu nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. wymienia się urzędy niepołączalne z mandatem deputowanego.

71. W art. 5 ust. 1 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. określono tryb rezygnacji z mandatu deputowanego, który znajduje się w jednej z sytuacji przewidzianych w art. 3 tej ustawy. Zgodnie z nim deputowany zajmujący urząd, którego nie można łączyć z funkcją deputowanego, ma obowiązek w ciągu 30 dni po przyjęciu mandatu złożyć rezygnację z urzędu niepołączalnego z mandatem deputowanego.

72. W tym kontekście Sąd Konstytucyjny przywołuje także art. 12 ust. 3 ustawy nr 199 z dnia 16 lipca 2010 r. o statusie osób sprawujących odpowiedzialne urzędy państwowe, w którym przewidziano, że sytuacje niepołączalności muszą zostać zakończone w ciągu miesiąca od momentu ich wystąpienia. Jeśli wymieniona osoba nie podejmie działań w celu usunięcia stanu niepołączalności, jej uprawnienia kończą się przedterminowo.

73. Sąd Konstytucyjny zauważa, że naruszenie zasady niepołączalności pociąga za sobą wygaszenie mandatu deputowanego: z mocy prawa, w wyniku zaistnienia sytuacji niepołączalności albo w wyniku rezygnacji, jeśli deputowany złoży mandat.

74. Sąd Konstytucyjny uznaje, że w art. 5 ust. 1 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. przewidziano rezygnację deputowanego znajdującego się w stanie niepołączalności w ciągu 30 dni po „potwierdzeniu prawomocności mandatu”.

75. I tak przewidziany przez ustawodawcę 30-dniowy termin po potwierdzeniu prawomocności mandatu na usunięcie stanu niepołączalności stanowi okres przejściowy, w ciągu którego deputowany musi dokonać wyboru na korzyść jednego z urzędów, których sprawowanie w jednym czasie jest niemożliwe.

76. W tych okolicznościach stan niepołączalności dla osób nowo wybranych do Parlamentu powstaje w momencie potwierdzenia prawomocności mandatu deputowanego.

77. Przy tym Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę na przypadki związane z niepołączalnością mandatu deputowanych sprawujących mandat. Mianowicie Sąd Konstytucyjny uznaje, że w przypadku deputowanego sprawującego mandat, który dokonał wyboru nie na korzyść działalności deputackiej, stan niepołączalności powstaje od momentu objęcia innego urzędu.

78. Sąd Konstytucyjny zauważa, że osoba wybrana do Parlamentu i naruszająca zasadę niepołączalności ma obowiązek do czasu upływu terminu przewidzianego ustawą w celu zakończenia stanu niepołączalności wybrać między mandatem deputowanego a urzędem, który stanowi źródło niepołączalności, i złożyć swoje uprawnienia z jednego z urzędów.

79. I tak w ciągu 30 dni po zaistnieniu niepołączalności deputowany składa oświadczenie o rezygnacji z urzędu niepołączalnego z mandatem i odwrotnie, jeśli deputowany postanowi zachować swój poprzedni urząd, musi zrezygnować z mandatu uprawnienia deputowanego.

80. Sąd Konstytucyjny zauważa, że jeśli deputowany znajdujący się w stanie niepołączalności złoży oświadczenie o rezygnacji z mandatu, mandat deputowanego wygasa z momentem złożenia tego oświadczenia.

81. Przy tym w przypadku złożenia przez deputowanego oświadczenia o rezygnacji z mandatu deputowanego Parlament musi działać operatywnie w celu przestrzegania postanowień ustawy.

82. Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę, że pojęcie „rezygnacja” oznacza wyraz woli osoby urzędowej, akt prawny, w którym oznajmia ona o rezygnacji z urzędu.

83. Rezygnacja deputowanego wiąże się z szeregiem — przewidzianych aktami ustawodawczymi w tym zakresie — procedur, składających się z kilku następujących po sobie etapów i działań podejmowanych zarówno przez deputowanego znajdującego się w stanie niepołączalności, jak i przez Parlament (przewodniczącego Parlamentu, stałe biuro, komisje stałe, plenum Parlamentu), Centralną Komisję Wyborczą, Sąd Konstytucyjny.

84. Zgodnie z art. 2 ust. 8 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. oświadczenie o rezygnacji składa się przewodniczącemu Parlamentu. Parlament swoim postano-

wieniem przyjmuje do wiadomości oświadczenie o rezygnacji deputowanego i ogłasza, że mandat jest wakujący.

85. Wskutek tego, zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 10 wymienionej ustawy, Centralna Komisja Wyborcza w 10-dniowym terminie rozpatruje kandydaturę rezerwowego kandydata, następnego na liście, z której kandydował deputowany, którego mandat się opróżnił i przedstawia ją Sądowi Konstytucyjnemu w celu uznania mandatu.

86. Sąd Konstytucyjny podkreśla, że po upływie przewidzianego ustawą terminu na usunięcie stanu niepołączalności w przypadku beczynności deputowanego znajdującego się w stanie niepołączalności uznaje się, że deputowany *de iure* złożył rezygnację.

87. W tym sensie mandat deputowanego ulega wygaszeniu z mocy prawa po upływie 30-dniowego terminu przewidzianego w art. 5 ust. 1 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. o statusie deputowanego Parlamentu.

88. I tak wszystkie procedury odnoszące się do usunięcia naruszenia zasady niepołączalności muszą zostać zakończone w przewidzianym ustawą 30-dniowym terminie po zaistnieniu stanu niepołączalności. Po upływie tego terminu mandat deputowanego wygasa z mocy prawa; w tym przypadku nie ma potrzeby dopełniania innych formalności.

89. W świetle powyższego Sąd Konstytucyjny zauważa, że zgodnie z art. 69 ust. 2 konstytucji niepołączalność stanowi jedną z przyczyn zakończenia mandatu deputowanego — przez rezygnację lub z mocy prawa.

90. W tym kontekście Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę na niedopuszczalne różnice między postanowieniami ustawy a normą konstytucyjną, w której wyraźnie przewidziano wygaszenie mandatu deputowanego w przypadku naruszenia zasady niepołączalności.

91. Sąd Konstytucyjny zauważa, że następstwo naruszenia zasady niepołączalności, które zaistniało w wyniku sprawowania jednocześnie dwóch niepołączalnych urzędów, zależy od tego, czy deputowany złożył oświadczenie o rezygnacji, czy nie.

92. Przypadek, kiedy deputowany nie złożył oświadczenia o rezygnacji, opisany jest w art. 5 ust. 2 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. Zgodnie z nim w przypadku, gdy deputowany narusza zasadę niepołączalności urzędów i nie złoży w przewidzianym w ust. 1 terminie oświadczenia o rezygnacji z urzędu niepołączalnego ze swym mandatem, to po upływie wymienionego terminu sprawowanie przez niego urzędu niepołączalnego z mandatem deputowanego kończy się z mocy prawa.

93. I tak zgodnie ze wskazanymi normami w przypadku, gdy deputowany nie wyraził woli usunięcia stanu niepołączalności, sprawowanie przez niego urzędu niepołączalnego z mandatem deputowanego kończy się z mocy prawa.

94. Sąd Konstytucyjny zauważa, że norma ustawy przewidująca zakończenie sprawowania urzędu niepołączalnego z mandatem deputowanego w przypadku, gdy deputowany nie podejmie niezbędnych kroków w celu usunięcia niepołączalności, jest sprzeczna z art. 69 ust. 2 konstytucji, w którym wyraźnie przewidziano, że podobna sytuacja prowadzi do wygaśnięcia mandatu deputowanego, a nie odwrotnie.

95. Przyjmując do wiadomości powyższe, Sąd Konstytucyjny stwierdza, że art. 5 ust. 2 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. o statusie deputowanego Parlamentu jest sprzeczny z normami konstytucyjnymi.

96. W celu usunięcia niejasności ustawy, związanych z przypadkami niepołączalności urzędów publicznych osób wybieralnych, Sąd Konstytucyjny wnosi do Parlamentu wniosek o to, żeby tę kwestię rozwiązać z uwzględnieniem wniosków z niniejszego postanowienia.

97. Sąd Konstytucyjny ponownie odwołuje się do wniosku z postanowienia nr 2 z dnia 20 stycznia 2015 r., w którym wskazał na konieczność określenia w ustawie przypadków wygaśnięcia mandatu deputowanego, w tym także w razie zaistnienia stanu niepołączalności.

Wnioski

98. I tak w przypadku osób nowo wybranych do Parlamentu stan niepołączalności powstaje od momentu potwierdzenia przez Sąd Konstytucyjny prawomocności mandatu deputowanego, a w przypadku osób sprawujących mandat — od momentu objęcia innego urzędu odpłatnego lub zaistnienia nowych przypadków niepołączalności przewidzianych ustawą.

99. Od daty zaistnienia stanu niepołączalności deputowany w terminie określonym ustawą powinien się określić — wybrać między mandatem parlamentarnym a innym urzędem i zrezygnować z jednego z nich.

100. W przypadku złożenia oświadczenia o rezygnacji mandat deputowanego wygasa z momentem złożenia tego oświadczenia. Jeśli deputowany nie podejmie żadnych działań w przewidzianym ustawą terminie w celu usunięcia niepołączalności, to po upływie tego terminu mandat deputowanego wygasa z mocy prawa. Rezygnacja deputowanego podawana jest do wiadomości Parlamentu, który ma obowiązek ogłosić informację o opróżnieniu mandatu.

III. NIEPOŁĄCZALNOŚĆ URZĘDU DEPUTOWANEGO Z URZĘDEM CZŁONKA RZĄDU, KTÓRY ZŁOŻYŁ DYMISJĘ

1. Argumenty autorów wniosku

101. Autorzy wniosku twierdzą, że poczynając od 9 stycznia 2015 r., 11 deputowanych zajmujących jednocześnie urząd członka rządu nie złożyło rezygnacji z urzędu członka rządu w terminie przewidzianym w art. 5 ust. 1 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r.

102. Deputowani ci w dalszym ciągu brali udział w posiedzeniach rządu i *de facto* wykonywali obowiązki członków rządu, co było sprzeczne z konstytucyjnymi i ustawowymi normami, co uznali autorzy wniosku.

2. Argumenty władz

103. W pisemnej opinii Parlamentu zauważa się, że w celu zapewnienia ciągłości bieżącej działalności rządu w art. 103 konstytucji zobowiązano rząd, który

złożył rezygnację, do wykonywania funkcji tylko w zakresie zarządzania sprawami społecznymi do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego rządu. Tak więc normy konstytucyjne dotyczące niepołączalności należy — zgodnie z wykładnią — odczytywać łącznie z postanowieniami art. 103 konstytucji, jako że tymczasowa działalność polegająca na zarządzaniu sprawami społecznymi stanowi obowiązek starego rządu, który nie jest niepołączalny z działalnością deputowanego.

104. Zgodnie z pisemną opinią prezydenta Republiki Mołdawii rząd na podstawie art. 103 konstytucji pełni swoje obowiązki do czasu stwierdzenia ważności wyborów nowego Parlamentu. W celu zapewnienia ciągłości władzy wykonawczej i działalności organu wykonawczego członkowie rządu będący jednocześnie deputowanymi mają obowiązek *de iure* pełnić swoje obowiązki do czasu złożenia przysięgi przez nowy rząd wobec prezydenta Republiki Mołdawii.

3. Ocena Sądu Konstytucyjnego

106. Sąd Konstytucyjny zauważa, że zgodnie z art. 99 ust. 1 konstytucji urząd członka rządu jest niepołączalny z jakąkolwiek inną odpłatną działalnością, a zgodnie z ust. 2 inne warunki niepołączalności ustanowiono w ustawie organicznej.

107. W art. 100 konstytucji ustanowiono, że uprawnienia członka rządu kończą się w przypadku rezygnacji, usunięcia ze stanowiska, niepołączalności urzędów lub śmierci.

108. Rozwijając normy konstytucyjne, w art. 29 ustawy nr 64-XII z dnia 31 maja 1990 r. o rządzie, przewidziano, że minister nie ma prawa do: sprawowania żadnego innego urzędu w centralnych i lokalnych organach władzy publicznej; wchodzenia w skład organów kierowniczych organizacji komercyjnych; zajmowania się działalnością gospodarczą osobiście lub poprzez osoby trzecie; zajmowania się inną odpłatną działalnością z wyjątkiem naukowo-pedagogicznej.

109. Sąd Konstytucyjny przypomina, że w art. 12 ustawy nr 199 z dnia 16 lipca 2010 r. o statusie osób sprawujących odpowiedzialne urzędy państwowe przewidziano usunięcie kolizji wynikającej z naruszenia zasady niepołączalności w ciągu miesiąca od momentu jej zaistnienia.

110. Ponadto zgodnie z art. 103 ust. 1 konstytucji rząd wykonuje swoje uprawnienia do czasu stwierdzenia ważności wyboru nowego Parlamentu.

111. Przy stanowieniu wymienionej normy ustawodawca wyszedł z założenia, że każdy Parlament powołuje własny rząd, jako że skład rządu i program jego działalności muszą odpowiadać konfiguracji politycznej powstałej po wyborach.

112. Przy czym w art. 103 ust. 2 konstytucji przewidziano, że w przypadku dymisji rządu do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego rządu pełni on swoje funkcje tylko w zakresie zarządzania sprawami społecznymi.

113. Jeśli chodzi o uprawnienia rządu w stanie dymisji, w postanowieniu Sądu Konstytucyjnego nr 7 z dnia 18 maja 2013 r. zauważa się, co następuje: „111. [...] Rząd, który złożył dymisję, kontynuuje zarządzanie sprawami społecznymi do czasu powołania nowego pełnoprawnego rządu. Oznacza to, że rząd, który złożył dymisję,

sprawuje tylko określoną część władzy — «zarządza», a nie «rządzi». 112. Pod pojęciem «zarządzanie sprawami społecznymi» rozumie się bieżące, codzienne decyzje rządu, które są konieczne do kontynuowania działalności służby państwowej. W oczekiwaniu na zakończenie rozmów dotyczących utworzenia nowego rządu ta działalność musi zapobiec pełnemu brakowi władzy wykonawczej, która ma charakter operatywny i jest w społeczeństwie niezbędna. [...] 114. Rząd, który zarządza sprawami społecznymi, tym bardziej nie może występować z ważnymi inicjatywami politycznymi w sprawach, w których nie mógł podjąć decyzji politycznej przed dymisją lub które w efekcie doprowadziły do jego dymisji. W szczególności wyklucza się decyzje, które wskutek ich podjęcia mogą nałożyć długoterminowe zobowiązania na przyszły rząd. [...] 115. Jedną z podstaw do ograniczenia działalności rządu będącego w stanie dymisji jest to, że Parlament nie może pociągnąć go do odpowiedzialności. Jasne jest, że nie można zdymisjonować rządu w stanie dymisji. Co za tym idzie, przyznanie rządowi w stanie dymisji tego ważnego uprawnienia stanowi zagrożenie dla parlamentaryzmu”.

114. Odnośnie do niniejszej sprawy Sąd Konstytucyjny zauważa, że 10 grudnia 2014 r., po stwierdzeniu ważności wyborów parlamentarnych z 30 listopada 2014 r., rząd podał się do dymisji (postanowienie rządu nr 992 z dnia 10 grudnia 2014 r.). Złożenie przysięgi przez nowy rząd nastąpiło 18 lutego 2015 r. Tego samego dnia Parlament przyjął postanowienie nr 11 o zatwierdzeniu programu działalności rządu i wyrażeniu rządowi wotum zaufania, prezydent Republiki Mołdawii wydał dekret nr 1455-VII o powołaniu rządu i członkowie nowego rządu złożyli przysięgę.

115. Sąd Konstytucyjny zauważa, że niektórzy członkowie rządu w stanie dymisji, którzy zgodnie z postanowieniami art. 103 konstytucji kontynuują swoją pracę do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego rządu, są jednocześnie deputowanymi nowo wybranego Parlamentu i do czasu upływu ustanowionego ustawą 30-dniowego terminu sprawują oba urzędy.

116. W tym kontekście Sąd Konstytucyjny wskazuje na to, że między normami konstytucji istnieje ścisły związek prawny i logiczny; wykładnia dokładnego sensu tych norm, a także ich stosowania musi być dokonywana z zachowaniem zasad jednności materii konstytucyjnej i „minimalnego korzystnego wpływu”.

117. Sąd Konstytucyjny podkreśla, że bez względu na istniejący — na pierwszy rzut oka — konflikt związany z naruszeniem zasady niepołączalności, normom i duchowi konstytucji przyświeca cel zapewnienia ciągłości sprawowania władzy państwowej przez organy utworzone zgodnie z normami konstytucji.

118. Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę na niemożność przeprowadzenia w takich warunkach zmian kadrowych w rządzie. W związku z tym Sąd Konstytucyjny przywołuje wniosek zawarty w postanowieniu nr 7 z dnia 18 maja 2013 r. (pkt 152), że zmiany kadrowe w ramach rządu będącego w stanie dymisji mogą zachodzić tylko w przypadku, gdy członek tego rządu nie może wykonywać swoich obowiązków z obiektywnej przyczyny (w razie choroby, śmierci), tak aby zachować *status quo* zarządu państwowego.

119. Przy tym Sąd Konstytucyjny podkreśla, że krótkoterminowe przypadki, do jakich należy tymczasowe wykonywanie obowiązków, którego celem jest zapobieżenie powstania próżni we władzy oraz zapewnienie funkcjonowania mechanizmów tworzenia pełnoprawnych organów, należy usuwać bez zwłoki.

120. W świetle norm konstytucyjnych Sąd Konstytucyjny podkreśla, że przy tworzeniu nowego Parlamentu urzędujący członkowie rządu, którzy złożyli dymisję, w przypadku wybrania ich na urząd deputowanego mogą łączyć oba urzędy do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego rządu.

121. Sąd Konstytucyjny podkreśla, że zasada niepołączalności ustanowiona najwyższą ustawą stanowi gwarancję realizacji zasady podziału władzy państwowej i jest ukierunkowana na zapewnienie funkcjonowania państwa prawa.

Wychodząc z powyższego, na podstawie art. 140 konstytucji, art. 26 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, art. 6, 60, 61, 62 pkt b) i 68 kodeksu postępowania konstytucyjnego Sąd Konstytucyjny

POSTANAWIA

1. Zgodnie z rozumieniem art. 69 ust. 1 i art. 70 ust. 1 i ust. 2 konstytucji stan niepołączalności wobec osób wybranych do Parlamentu powstaje w sposób następujący:

— w przypadku osób nowo wybranych do Parlamentu: z chwilą uznania przez Sąd Konstytucyjny mandatu deputowanego;

— w przypadku osób sprawujących mandat: z chwilą objęcia jednego z innych urzędów odpłatnych lub zaistnienia innych przypadków niepołączalności przewidzianych ustawą.

2. Zgodnie z rozumieniem art. 69 ust. 2 i art. 70 ust. 1 i ust. 2 konstytucji:

— do czasu upływu przewidzianego ustawą terminu zakończenia stanu niepołączalności deputowany musi wybrać między mandatem deputowanego a urzędem, który jest źródłem niepołączalności, i złożyć jeden z tych urzędów. W przypadku gdy deputowany znajdujący się w stanie niepołączalności złoży oświadczenie o rezygnacji z urzędu deputowanego, mandat deputowanego wygasa z momentem złożenia oświadczenia;

— jeśli po upływie przewidzianego ustawą terminu stan niepołączalności będzie trwał, uznaje się, że deputowany *de iure* złożył rezygnację. Mandat deputowanego wygasa z mocy prawa z dniem, w którym upłynął przewidziany ustawą termin na usunięcie niepołączalności;

— rezygnację deputowanego podaje się do wiadomości Parlamentu, który ogłasza, że zgodna jest wakujący.

3. Zgodnie z rozumieniem art. 70 ust. 1, art. 99, art. 100 i art. 102 konstytucji przy tworzeniu nowego Parlamentu urzędujący członkowie rządu, którzy podali się do dymisji, w przypadku wybrania ich na urząd deputowanego mogą łączyć oba urzędy do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego rządu.

4. Uznać za niekonstytucyjny art. 5 ust. 2 ustawy nr 39-XIII z dnia 7 kwietnia 1994 r. o statusie członka Parlamentu.

5. Niniejsze postanowienie jest ostateczne, nie podlega zaskarżeniu, wchodzi w życie z dniem przyjęcia i zostaje opublikowane w „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

Opracowanie i tłumaczenie: *Andrzej Poglódek**

* **Dr Andrzej Poglódek**, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego,
andrzejpoglodek@interia.pl, <http://orcid.org/0000-0001-5549-283X>