

WYROK*
z dnia 8 października 2001 r.
Sygn. K. 11/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stepień

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 października 2001 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Gminy Stare Babice, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności: art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306), w części wprowadzającej zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) polegające na skreśleniu ust. 3 w art. 24f i art. 24g ustawy z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 31 ust. 3 zd. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a :

Artykuł 18 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rada Gminy Stare Babice wystąpiła 7 lutego 2001 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że przepis art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306), w części wprowadzającej zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 118, poz. 1271.

jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.), polegające na skreśleniu ust. 3 w art. 24f i skreśleniu art. 24g ustawy, jest niezgodny z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 31 ust. 3 zdanie 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały Rady Gminy Stare Babice z 30 listopada 2000 r. (Nr XXIV/288/2000), głównym powodem zaskarżenia kwestionowanego przepisu jest przekonanie, że uchylenie przepisów zezwalających na wyznaczenie radnych do spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych – jako reprezentantów mienia komunalnego, spowodowało ograniczenie samorządu terytorialnego w jego prawie do sprawowania bezpośredniego zarządu i kontroli nad działalnością komunalną prowadzoną przez gminy w formie spółek prawa handlowego.

Ograniczenie polegające na zniesieniu wyjątku w ogólnej zasadzie, że radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby, w ocenie Rady Gminy Stare Babice, jest nadmierne w stosunku do zakładanego przez ustawodawcę celu oraz godzi w uprawnienia właścicielskie gmin.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 11 maja 2001 r. wyraził pogląd, że przepis art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306), w części wprowadzającej zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) polegające na skreśleniu ust. 3 w art. 24f i skreśleniu art. 24g, jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 31 ust. 3 zdanie 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prokurator Generalny stwierdził przede wszystkim, że ustawodawca ma swobodę w prawnym regulowaniu różnych dziedzin życia społecznego, oczywiście w ramach konstytucyjnego porządku prawnego. Swoboda ta ograniczona jest obowiązkiem ustawodawcy stanowienia prawa zgodnie z wymaganiami o generalnie określonym charakterze, takimi jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa, równość wobec prawa, zasada proporcjonalności. Prokurator Generalny podkreślił, że zakazy dotyczące łączenia stanowisk i funkcji są dziś oczywiste, stanowiąc pewien standard przyjęty w państwach demokratycznych. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne miały zapobiegać nieprawidłowościom w sprawowaniu funkcji publicznych. Kolejne nowelizacje przepisów regulujących te kwestie podyktowane były krytyczną oceną obowiązujących uregulowań, znamionujących się nadmiernym liberalizmem.

Za punkt wyjścia rozważań w przedmiotowej sprawie Prokurator Generalny przyjął pogląd Trybunału Konstytucyjnego, odnoszący się do szczególnej kategorii funkcjonariuszy jakimi są radni, wyrażony w sprawie K. 29/95 (OTK w 1996 r., t. I, s. 85). W ocenie Prokuratora Generalnego wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń w odniesieniu do ich działalności zawodowej, stanowi pewnego rodzaju uszczuplenie ich praw. Jednocześnie Prokurator Generalny przyznał, że osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej. Celem tych ograniczeń jest zapobieganie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących określone funkcje w państwie, w tym również osób sprawujących funkcje w samorządach terytorialnych. Dbłość o zaufanie obywateli do władz obejmuje bowiem wszystkie jej szczeble.

W tym stanie rzeczy, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia utrzymywanie w ustawie wyjątku dotyczącego możliwości łączenia funkcji radnego z udziałem w radach nadzorczych spółek prawa handlowego (jako reprezentantów mienia komunalnego). Z punktu widzenia przyczyn uzasadniających zakaz łączenia funkcji publicznych z działalnością w spółkach prawa handlowego nie ma bowiem znaczenia w ilu i w jakiego rodzaju spółkach działalność jest prowadzona. W szczególności Prokurator Generalny nie zgodził się z poglądem, że likwidacja – przez kwestionowany przepis – wyjątków od ogólnego zakazu łączenia funkcji narusza zasady państwa prawnego, skoro w interesie państwa prawnego leży budowanie zaufania obywatela do władz.

Prokurator Generalny odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji uznał, że trudno doszukać się relacji między zasadami wynikającymi z tych przepisów a prawem ustawodawcy do wprowadzenia zakazów, mających na celu ważny interes społeczny. Przepisy te wyrażają zasadę, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Wnioskodawca nie wykazał natomiast, na czym konkretnie miałyby polegać naruszenie tych zasad.

Prokurator Generalny wyraził także wątpliwość co do zasadności przywołania art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjnej przepisu znoszącego wyjątki od zakazu łączenia funkcji publicznych z działalnością gospodarczą. Konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej wysławia art. 22 Konstytucji. Wnioskodawca, powołując się na przepis art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji, ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że eliminacja radnych z kręgu osób, które mogą być reprezentantami mienia komunalnego w spółkach prawa handlowego z udziałem gminy, naruszając zasadę samodzielności w sferze prawa cywilnego i ograniczając prawa właścicielskie, godzi w przywołany przepis. Nie wykazał natomiast, że z tego powodu nie może samodzielnie dysponować swoim mieniem.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zgodził się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 23 czerwca 1999 r., że tylko zakazy bezwzględne mogą w praktyce doprowadzić do realizacji niepołączalności sprawowania funkcji publicznej z prowadzeniem działalności gospodarczej (*sygn. K. 30/98*).

W ocenie Prokuratora Generalnego zniesienie istniejących wyjątków, na mocy kwestionowanego przepisu, realizuje ten postulat. Obowiązująca regulacja pozostaje w zgodzie z zasadą, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanawiane tylko w ustawie, między innymi ze względu na ochronę ważnego interesu publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3. W ocenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej w pisemnym stanowisku z 4 października 2001 r., zarzuty wnioskodawcy, sformułowane we wniosku, są niezasadne. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że skreślone przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowiły wyjątek od zasady, w myśl której radny nie powinien łączyć swojej działalności publicznej z funkcjami lub działaniami przynoszącymi mu osobiste korzyści majątkowe. Przy wprowadzaniu dalszych ograniczeń uwzględniono społeczne uwarunkowania podmiotów działających w sektorze publicznym oraz postulaty ukrócenia praktyk wykorzystywania działalności publicznej dla osiągania osobistych korzyści. Ustawodawca, mając swobodę w zakresie kształtowania praw i obowiązków uczestników życia publicznego, dokonał kwestionowanych zmian z zachowaniem zasady proporcjonalności. Zdaniem Marszałka Sejmu nowa regulacja ma na celu ochronę istotnego interesu publicznego i jest proporcjonalna do ciężarów nakładanych na radnego – obywatela, jak również na gminę – osobę prawną. Nie pozbawia radnego korzyści majątkowych będących podstawą jego egzystencji, ani gminy wpływu na utworzone przez nią spółki. Gminy w ramach obowiązujących ograniczeń mogą

korzystać ze swoich uprawnień właścicielskich wobec spółek. Dlatego też, zdaniem Marszałka Sejmu, wskazane jako wzór kontroli przepisy art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji mają jedynie luźny związek z omawianą kwestią, a zakaz zasiadania radnych w organach zarządzających spółek komunalnych nie narusza zasady samodzielności gmin i nie stoi w sprzeczności z podmiotowością publicznoprawną gminy.

W ocenie Marszałka Sejmu bezpodstawny jest również zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 i art. 31 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji. Art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) nie naruszył standardów demokratycznego państwa prawnego, a ponadto art. 2 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem, skoro Konstytucja zawiera szereg innych przepisów o charakterze szczegółowym, dotyczących pozycji ustrojowej gminy.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Przedstawiciel Rady Gminy Stare Babice odniósł się ponadto do pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego. Podkreślił konieczność zbadania kwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Wyraził pogląd, że ustawodawca przekroczył granice swobody działania wprowadzając ograniczenia, które nie są konieczne w demokratycznym państwie i w sposób nadmierny ograniczają radnych i gminy w wykonywaniu ich funkcji. Podniósł, że zmiana w ustawie o samorządzie gminnym, wprowadzona „przy okazji”, nie uwzględnia istoty samorządu terytorialnego i roli radnych w spółkach jako przedstawicieli mienia komunalnego.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił uwagę, że udział radnych w organach zarządzających spółek jest zjawiskiem niepożądanym ze względów społecznych, rodzi bowiem kolizję pomiędzy działaniami samorządu jako reprezentanta interesów mieszkańców i działaniami gminy jako właściciela (udziałowca) spółki świadczącej odpłatnie usługi na rzecz mieszkańców. Dążeniem ustawodawcy była eliminacja tych zjawisk. Ustawodawca nie naruszył przy tym uprawnień właścicielskich gminy, która może wyznaczać reprezentantów mienia komunalnego spoza grona radnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rada Gminy Stare Babice wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że przepis art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306), w części wprowadzającej zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.), polegające na skreśleniu ust. 3 w art. 24f i skreśleniu art. 24g ustawy, jest niezgodny z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 31 ust. 3 zd. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. W istocie więc wnioskodawca zakwestionował art. 18 pkt 1 ustawy z 3 marca 2000 r. (podstawa skreślenia ust. 3 w art. 24f) i art. 18 pkt 2 ustawy (podstawa skreślenia art. 24g ustawy o samorządzie gminnym).

Skreślony ust. 3 w art. 24f ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wiązał się bezpośrednio z przepisem art. 24f ust. 2, zgodnie z którym radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa

handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są z mocy prawa nieważne. Przepis art. 24f ust. 3 ustanawiał wyjątek w tym zakresie stanowiąc, że: “Zakaz, o którym mowa w ust. 2, nie dotyczy radnych, o ile zostali oni wyznaczeni do spółek określonych w tym przepisie, jako reprezentanci mienia komunalnego; radni nie mogą zostać wyznaczeni do więcej niż dwóch spółek”.

Drugi z uchylonych przepisów (art. 24g ustawy o samorządzie gminnym) stanowił:

“1. Osoby, o których mowa w art. 24f ust. 3 mogą otrzymywać odrębne wynagrodzenie z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego, do której zostały wyznaczone jako reprezentanci mienia komunalnego.

2. Wysokość wynagrodzenia łącznie z dietami z tytułu pełnienia funkcji w jednej spółce nie może przekraczać miesięcznie czterokrotności najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie kodeksu pracy; jeżeli wynagrodzenie przyznane przez spółkę jest wyższe, nadwyżka stanowi dochód budżetu gminy, której organ delegował pobierającego wynagrodzenie.

3. Spółka prawa handlowego przekazuje nadwyżkę, o której mowa w ust. 2, na rachunek urzędu gminy określonej w tym przepisie, w terminie 14 dni od dnia wypłaty wynagrodzenia lub diety”.

Skutkiem uchylecia zacytowanych przepisów jest, zdaniem Rady Gminy Stare Babice, nadmierne i nieuzasadnione ograniczenie samodzielności gmin. Wprowadzone zmiany pozbawiły radnych możliwości sprawowania bezpośredniego zarządu i kontroli nad działalnością komunalną prowadzoną przez gminy w formie spółki prawa handlowego. W ocenie wnioskodawcy tak daleko idące ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej zostały przypadkowo wprowadzone do regulacji, której przedmiotem – jak wskazuje tytuł ustawy – było ograniczenie wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, a nie wyłączenie z określonej działalności radnych gmin.

W tym miejscu należy stwierdzić, że ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) została uchwalona na bazie kilku projektów. Powołana Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących wynagrodzenia osób pełniących niektóre funkcje publiczne, a także osób zatrudnionych w niektórych zakładach pracy uwzględniła w swoich pracach: poselski projekt ustawy o wynagrodzeniu osób zatrudnionych w niektórych zakładach pracy (*druk nr 516*), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (*druk nr 948*), poselski projekt ustawy o ograniczeniu dochodów osób pełniących niektóre funkcje publiczne (*druk nr 963*), poselski projekt ustawy o uposażeniach kadry kierowniczej w administracji publicznej przedsiębiorstwach państwowych, spółkach akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością i innych jednostkach mających związek instytucjonalny z administracją publiczną (*druk nr 973*), senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym (*druk 1020*). Opracowany przez Komisję Nadzwyczajną projekt nosił pierwotnie tytuł: ustawa o wynagradzaniu osób kierujących publicznymi osobami prawnymi (*druk 1506-A*) i nie zawierał w swej pierwotnej treści kwestionowanego przepisu. Propozycja skreślenia art. 24f ust. 3 i art. 24g w ustawie o samorządzie gminnym została zgłoszona w trakcie drugiego czytania projektu ustawy na 70 posiedzeniu Sejmu 20 stycznia 2000 r. Trudno jednak zgodzić się z zarzutem, że ograniczenia zostały wprowadzone do ustawy “przypadkowo”. Dotychczasowy stan prawny określono jako “czysty element korupcji politycznej” (*sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu*, s.

122). Zdaniem posła zgłaszającego poprawkę taka sytuacja może mieć miejsce gdy organ kontrolowany przez radę gminy czyli zarząd gminy, powołuje członków organu spółki z grona radnych gminy. Z tytułu członkostwa w tych organach radni mogli otrzymywać wynagrodzenie na zasadach określonych w skreślonym art. 24g ustawy o samorządzie gminnym. W toku prac komisji nad poprawkami zgłoszonymi na posiedzeniu Sejmu dyskutowano problem dopuszczalności dokonywania zmian w ustawie o samorządzie gminnym. Pomimo tego, że zgłoszona poprawka wykraczała poza merytoryczną treść ustawy właściwej (ustawa dotyczyła wynagrodzeń), komisja zarekomendowała ją pozytywnie, mając na celu wyeliminowanie z systemu prawa tej “korupcjogennej zasady” (*Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej z 21 stycznia 2000 r.*, s. 28).

Ostatecznie na mocy ustawy z dnia 3 marca 2000 r., której nadano tytuł: “o wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi” (Dz.U. Nr 26, poz. 306) skreślono ust. 3 w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 24g tej ustawy. Zgodnie z przepisem przejściowym, po upływie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, radni reprezentujący jednostki samorządu terytorialnego w organach spółek prawa handlowego tracą z mocy prawa członkostwo w tych organach (art. 28 ustawy o wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi).

2. Zakazy i ograniczenia w zakresie łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem na określonych stanowiskach, podejmowania przez radnych dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców, a także ograniczające ich swobodną działalność gospodarczą stały się przedmiotem licznych uregulowań prawnych. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Spółki te są tworzone przede wszystkim w sferze użyteczności publicznej. Poza nią mogą być tworzone o ile spełnią przewidziane w ustawie warunki (art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej).

Ta sama ustawa w art. 11 (w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1998 r.) zakazywała radnym rady gminy udziału we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, a także pełnienia funkcji pełnomocnika handlowego spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Artykuł 11 ustawy o gospodarce komunalnej został skreślony na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.), która zastąpiła ustawę antykorupcyjną z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274 ze zm.). Na mocy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. dodano do ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie o samorządzie gminnym) między innymi art. 24f i art. 24g, które przejęły w zasadzie uregulowania dotyczące radnych, dotychczas obowiązujące w ustawie o gospodarce komunalnej oraz w ustawie antykorupcyjnej z 1992 r. Ponadto jednak do ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono w art. 24f ust. 3 wyjątek od ogólnego zakazu udziału radnego w organach spółek prawa handlowego, wyrażonego w art. 24f ust. 2 ustawy.

W ocenie wnioskodawcy nowa regulacja “była rozwiązaniem spójnym i logicznym dając jednakowe prawa radnym i członkom organów gmin”. Należy bowiem zwrócić uwagę, że mimo połączenia w dawnej ustawie antykorupcyjnej z 1992 r. regulacji odnoszącej się do obu grup funkcjonariuszy gminnych, ich sytuacja prawna była zróżnicowana. Część przepisów ustawy z 1992 r. odnosiła się do “osób wchodzących w skład organów gminy”, a zatem radnych i członków zarządu, niezależnie od tego, czy pozostawali oni w stosunku pracy z gminą. Zakazy dotyczące tej grupy ujęto w dwóch przepisach: art. 3 zakazywał im prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia komunalnego (osoby te nie mogły

też być przedstawicielem lub zastępcą w prowadzeniu takiej działalności); art. 4 ust. 2 zakazywał im udziału w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych spółek z udziałem mienia Skarbu Państwa lub gminy; osoby te nie mogły też posiadać kontrolnych pakietów udziałów lub akcji w takich spółkach.

Odrębnie uregulowano natomiast sytuację niektórych pracowników samorządowych (art. 2 ust. 1 pkt 4). Członkowie zarządu (będący pracownikami), sekretarz, skarbnik oraz pracownicy mianowani, z reguły zajmujący kierownicze stanowiska zostali objęci ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej na podstawie art. 1 ustawy. Wskazani pracownicy samorządowi również nie mogli być członkami zarządów, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, nie mogli też być przez nie zatrudniani ani wykonywać w nich innych zajęć (art. 1 ust. 1), ale na mocy art. 1 ust. 3 ustawy osoby te mogły być wyznaczane do władz spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych jako przedstawiciele gminy. Wyjątek od ogólnego zakazu dotyczył zatem członków zarządu gmin będących pracownikami.

Warto przypomnieć, że dwutorowa regulacja sytuacji prawnej członków zarządu gminy (raz jako pracowników, raz jako osób wchodzących w skład organu) pociągnęła za sobą pewną sprzeczność, usuniętą ostatecznie przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 2 czerwca 1993 r. Ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię, Trybunał stanął na stanowisku, że “pracownicy samorządowi wymienieni w art. 2 ust. 1 pkt 4, mimo że wchodzi w skład organów gminy, mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych, jeżeli wyznaczeni zostali jako przedstawiciele gmin lub związków międzygminnych, wyłączenia bowiem przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy nie dotyczą osób wymienionych w art. 1 ust. 3 ustawy”. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały wyraził pogląd, że u podstaw ograniczeń legło dążenie do zapobieżenia podejrzeniom o stronnictwo lub interesowność tych osób. Sytuacja osób wyznaczonych na określone stanowiska w spółce jest jednak inna, gdyż do ich zadań należy m.in. dbałość o interesy gminy lub związku międzygminnego, który reprezentują (*uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r., sygn. W. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 432*).

W uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rada Gminy Stare Babice powołała się na przedstawiony pogląd, mający jej zdaniem *per analogiam* znaczenie w niniejszej sprawie. Dlatego też należy od razu podkreślić, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r. odnosiła się do sytuacji prawnej członków zarządu gminy, którzy mieli status pracowników samorządowych. Argumentacja przytoczona w uchwale nie może znaleźć bezpośredniego zastosowania w niniejszej sprawie. Po pierwsze dlatego, że dotyczyła pracowników samorządowych i opierała się na stanie prawnym wynikającym z ustawy antykorupcyjnej z 1992 r. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 1998 r. uznał, już na tle nowego stanu prawnego, badając konstytucyjność art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, że zakaz łączenia stanowisk i funkcji skierowany do “radnych rad gmin”, nie zawiera wyłączenia z tego zakazu radnych, w związku z pełnioną przez nich funkcją w organach gminy. “Literalne brzmienie tego przepisu przemawia więc za tym, że dotyczy on wszystkich radnych, w tym także pełniących określone funkcje w zarządzie gminy. Odmienne wykładnia analizowanego przepisu naruszałaby konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, którą Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, przyjmując, iż jej istotę stanowi jednakowe traktowanie podmiotów w obrębie danej klasy”. Nie ulega wątpliwości, iż fakt piastowania mandatu radnego ma relewantny charakter, wyróżniający radnego spośród pozostałych obywateli. Brak jest natomiast przesłanek do uznania, iż interes społeczny przemawia za potrzebą wewnętrznego zróżnicowania sytuacji prawnej zbiorowości radnych na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (*sygn. K. 24/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 88*).

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wyrażone w powołanym wyroku. Przepis art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przejął w zasadzie regulację art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, dlatego też przepis art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy interpretować podobnie. Ustanowiony zakaz łączenia funkcji radnego z członkostwem w organach spółki prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby, oraz zakaz pełnienia funkcji pełnomocnika handlowego takiej spółki dotyczy wszystkich radnych, także tych, którzy są jednocześnie członkami zarządu gminy. Ten generalny zakaz nie stoi w sprzeczności z regulacją art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który zobowiązuje radnego do brania udziału “w pracach rady gminy i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany”. Jak wynika z treści tego przepisu, podjęcie się funkcji radnego zobowiązuje do działalności społecznej zgodnej z celem i charakterem tej funkcji i złożonym przez radnego ślubowaniem. W szczególności radny ma obowiązek udziału w pracach rady gminy i jej organów (komisji) oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany, np. we władzach związku lub porozumienia międzygminnego. W stanie obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z 3 marca 2000 r. obowiązek ten można było odnieść również do uczestnictwa w organach spółek prawa handlowego, jeżeli radny został wyznaczony jako reprezentant gminy (A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, C.H. Beck, s. 186). W aktualnym stanie prawnym art. 24 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić argumentu przemawiającego za poglądem, że radny powinien brać udział w pracach organów spółek prawa handlowego, skoro nie może być już do nich wyznaczany w związku ze skreśleniem art. 24f ust. 3 ustawy.

3. Odstępstwo od zasady niepołączalności funkcji radnego gminy z członkostwem we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych lub z funkcją pełnomocnika handlowego spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby wynikało z art. 24f ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dodanego na podstawie art. 19 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.). Skreślenie tego przepisu na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306), a w konsekwencji także art. 24g, oznacza powrót do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 1998 r. (w tej dacie weszła w życie ustawa z 21 sierpnia 1997 r.).

Trybunał Konstytucyjny stoi 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. Autorytet państwa i prawa przezeń stanowionego jest w dużym stopniu uzależniony od autorytetu funkcjonariuszy publicznych działających w jego imieniu. Interes publiczny, którego realizacji mają służyć antykorupcyjne przepisy polega na “zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. W demokracji przedstawicielskiej to zaufanie jest założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania ustroju społecznego (por. *uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1994 r., sygn. W. 2/94*, OTK w 1994 r., cz. I, s. 191; *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97*, OTK ZU Nr 2/1998, s. 82).

W powołanej wyżej uchwale Trybunał Konstytucyjny podkreślił znaczenie mandatu przedstawicielskiego, “jako dobrowolnej służby publicznej, polegającej m.in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele”.

Ustawodawca może więc nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można zatem rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych. Zasada proporcjonalności ograniczeń odnosić się winna nie do statusu radnego jako obywatela lecz do potrzeb związanych z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że do oceny racjonalności i współmierności wprowadzanych ograniczeń w pierwszym rzędzie jest powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy „ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (*orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 134, 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU Nr 2/1996, s. 109*).

Trybunał Konstytucyjny – nie kwestionując swobody ustawodawcy w ustalaniu zakresu ograniczeń, które mogą być kształtowane w różnych okresach w odmienny sposób, z uwagi na nasilenie zjawisk korupcji i negatywną reakcję społeczną – stwierdza tylko, czy ustawodawca realizując zakładany cel, nie przekroczył granic swobody regulacyjnej w sposób naruszający przepisy konstytucyjne. Oceny zakwestionowanego przepisu art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) należy zatem dokonać przez pryzmat tego celu, który wymaga realizacji ze względu na interes publiczny w prawidłowym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego.

Za rezygnacją z uregulowań przewidzianych w art. 24f ust. 3 i art. 24g ustawy o samorządzie gminnym przemawiał jej „korupcjogenny” charakter. Niewątpliwie zagrożeniem dla niezależności osób sprawujących funkcje publiczne (a do nich należy zaliczyć radnych gminy), stanowią powiązania majątkowe z podmiotami, które mogą mieć interes faktyczny w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć i decyzji. Rzeczywiste zagrożenie istnieje wówczas, gdy powiązanie majątkowe osoby sprawującej urząd publiczny z innym podmiotem ma charakter stały – co może prowadzić do częściowego przynajmniej utożsamiania interesu majątkowego funkcjonariusza z interesem majątkowym tego podmiotu. Z takiego założenia wyszedł ustawodawca ustanawiając zasadę, że radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są z mocy prawa nieważne (art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przejął niemal *in extenso* treść art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Trybunał Konstytucyjny badając ten ostatni przepis w sprawie o sygn. K. 24/97 stwierdził, że zakaz pełnienia przez radnych funkcji w spółkach z udziałem komunalnych osób prawnych wynika m.in. z możliwości istnienia kolizji interesów, ponieważ o niektórych sprawach (np. o wyborze sposobu prowadzenia i formach prowadzenia gospodarki komunalnej) decyduje rada gminy bądź zarząd gminy (pełniący zgodnie z art. 12 ustawy funkcję zgromadzenia wspólników w jednoosobowej spółce gminy), a więc ogólnie rzecz ujmując – radni (*wyrok z 31 marca 1998 r., OTK ZU Nr 2/1998, s. 83 i n.*). Przepis art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej nie był zresztą przepisem wyjątkowym gdy chodzi o ograniczenia w stosunku do radnych. Jak już wcześniej wspomniano ograniczenia te wynikały także z ustawy antykorupcyjnej z 1992 r., która jednak miała węższy zakres, gdyż sformułowany w niej zakaz członkostwa nie rozciągał się na spółki prawa handlowego z udziałem innych, niż gminy, komunalnych osób prawnych bądź podmiotów gospodarczych, w których takie osoby uczestniczą.

Już na tle przepisów ustawy antykorupcyjnej z 1992 r., Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakaz członkostwa w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy spółek odnosi się także do członków rady gminy. Jako *ratio legis* tak sformułowanego zakazu Trybunał Konstytucyjny wskazał “przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o sytuacje tzw. konfliktu interesów, poddawane restryktywnej regulacji w wielu państwach zachodnich, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. Fakt materialnego zainteresowania wynikami gospodarczymi spółki może taki konflikt wywołać, nawet jeśli dana osoba nie posiada w tej spółce własnych udziałów czy akcji. Wynagradzanie osób pełniących funkcje w organach spółki nie pozostaje bowiem bez związku z zyskami osiąganymi przez tą spółkę”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że organom samorządu lokalnego przysługują rozległe kompetencje, a sposób wykonywania tych kompetencji może ułatwiać bądź utrudniać działalność poszczególnym spółkom. “Zakaz łączenia mandatu członka rady gminy z członkostwem w organach spółki działającej na terenie gminy przyczynia się – w aspekcie subiektywnym – do usunięcia konfliktu interesów i tworzonej przezeń pokusy nadużywania stanowiska oraz – w aspekcie obiektywnym – do ochrony autorytetu organów samorządu lokalnego” (*uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1994 r., sygn. W. 2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 193*).

Za racjonalnością przyjętych w ustawie z 3 marca 2000 r. rozwiązań polegających na skreśleniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym przemawiają nie tylko podniesione wyżej argumenty. Zastrzeżenia mógł również budzić tryb wyznaczania przedstawicieli mienia gminnego w spółkach prawa handlowego, na co zwracano uwagę podczas debaty sejmowej. Radnych – “reprezentantów mienia komunalnego” w jednoosobowej spółce gminy wyznacza bowiem zarząd gminy, pełniący zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia), co z punktu widzenia relacji zachodzących pomiędzy tymi organami jest zjawiskiem niepożądanym. Różnice w statusie prawnym członków zarządu i rady gminy wynikają z przyjętego w Polsce modelu władzy samorządowej. Wprawdzie do ustroju organów samorządu terytorialnego nie ma zastosowania zasada podziału władz, to jednak w żadnym razie nie zakazuje to przyjmowania przez ustawodawcę zwykłego rozwiązań mających na celu zachowanie dystansu personalnego między organami stanowiącymi (a więc i kontrolującymi), a aparatem wykonawczym (*wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU Nr 2/1996, s. 109*). Ukształtowany w Polsce model samorządu terytorialnego przyjął jako zasadę podział na organy uchwałodawcze i wykonawcze gminy. Rada gminy, zgodnie z art. 15 ustawy o samorządzie gminnym jest organem stanowiącym i kontrolnym. Jako organ kontrolny rada nadzoruje i ocenia działalność zarządu oraz podporządkowanych mu jednostek komunalnych. Rada gminy wybiera i odwołuje zarząd, stanowi o kierunkach jego działania oraz przyjmuje sprawozdanie z jego działalności (art. 18 ustawy o samorządzie gminnym). Zarząd jest organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Nie ma kompetencji stanowiących ani kontrolnych, te należą bowiem do kompetencji rady gminy (ewentualnie przysługują ogółowi mieszkańców – referendum). Natomiast o uczestnictwie radnego w organach spółki decyduje zarząd, nad którego działalnością rada gminy winna sprawować nadzór. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju zależność rodzi kolizję interesów “reprezentanta” gminy jako radnego i członka organów spółki zwłaszcza, że z tytułu wykonywania funkcji w spółce prawa handlowego radny mógł otrzymywać odrębne wynagrodzenie. Tymczasem osoby pełniące służbę publiczną w jednostkach samorządu gminnego w zamian za swoją działalność otrzymują wynagrodzenie lub uposażenie i inne świadczenia, jakie przysługują im z mocy prawa. Świadczenia te powinny stanowić wystarczający ekwiwalent za ich zaangażowanie w działalność publiczną lub pracę – bez względu na to, jak oni oceniają ich wysokość i zakres (R.

Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gminy*, Samorząd Terytorialny Nr 4/2000, s. 25).

4. Fakt uczestnictwa przedstawiciela gminy w organach zarządzających spółki, jak zauważa wnioskodawca, umożliwia zabezpieczenie interesów gminy i realizuje zasadę samodzielności gmin w wykonywaniu jej uprawnień właścicielskich. Podporządkowanie wszystkich radnych zakazowi wynikającemu z art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje, zdaniem Rady Gminy Stare Babice ograniczeniem uprawnień gmin wynikających z art. 16 ust. 2 i z art. 165 ust. 1 Konstytucji i pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie uzasadnił przy tym zarzutu sprzeczności zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, co pozwala sądzić, że naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego – w jej ocenie – wynika z naruszenia pozostałych wskazanych przepisów Konstytucji. Dlatego też analiza zarzutu sprzeczności art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z 3 marca 2000 r. z art. 2 Konstytucji staje się aktualna dopiero w razie uznania, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucyjną zasadę podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego konkretyzuje w odniesieniu do gmin art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wprowadza domniemanie właściwości samorządu gminnego w realizacji zadań publicznych. Wykonując te zadania gminy uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Samodzielność ma zasadnicze znaczenie dla działalności samorządu terytorialnego. Gwarantuje ją posiadanie podmiotowości cywilnoprawnej, własnych zadań, wyodrębnienie majątkowe i organizacyjne, niezależność – w ramach legalizmu – od organów administracji rządowej i samodzielność finansowa. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest jednak wartością absolutną, może być ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 494).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana regulacja nie wkracza w zakres przysługujących gminie uprawnień w realizacji zadań publicznych. Zadaniem jest czynność określona w dyspozycji normy prawnej, którą gmina powinna lub może podjąć w okolicznościach przewidzianych w tejże normie. W sposób zgeneralizowany określa zadania gmin art. 16 ust. 2 Konstytucji, w tych zaś ramach, stosownie do art. 166 ust. 1 Konstytucji, gmina wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ustawy o samorządzie gminnym). Najogólniej zadania gmin ujmuje art. 7 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do którego zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Niewątpliwie zakwestionowana regulacja nie wkracza w tę sferę uprawnień gmin.

Zasady i formy gospodarki komunalnej polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań własnych określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.). Zgodnie z art. 2 tej ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

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. Rada gminy jako organ samorządu i radni jako mandatariusze wyborców mają inne, aniżeli udział radnych w organach spółek prawa handlowego, właściwe instrumenty kontroli nad mieniem gminy. Łączenie tych instrumentów w rękach tych samych osób gmatwa 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.

Wobec braku naruszenia uprawnień gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z 3 marca 2000 r. jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

6. Powołany – jako wzorzec kontroli – art. 165 ust. 1 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i jednocześnie stanowi, że: “Przysługują im własność i inne prawa majątkowe”, przy czym wszystkim tym prawom ustrojodawca przyznaje ochronę konstytucyjną. Ogół przysługujących gminie praw majątkowych stanowi mienie komunalne (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 45 ustawy o samorządzie gminnym, podmioty mienia komunalnego (gminy, związki międzygminne, inne komunalne osoby prawne) samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Na osoby zarządzające mieniem komunalnym ustawodawca nałożył obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu “zgodnie z przeznaczeniem tego mienia” (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że własność przysługująca gminom odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU Nr 3/2000, s. 398*).

W niniejszej sprawie nie ma podstaw do twierdzenia, że doszło do uszczuplenia własności lub innych praw majątkowych gminy. Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że formułowanie zarzutu, iż zakaz sprawowania przez radnych funkcji reprezentantów mienia komunalnego w spółkach z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby, pozbawia lub ogranicza zdolność gminy do kontroli nad jej mieniem, wynika z niezrozumienia różnic między publicznoprawnym charakterem uprawnień kontrolnych rady gminy a rolą organów kontrolnych spółki prawa handlowego, działających na gruncie zasad prawa prywatnego regulowanych przez kodeks spółek handlowych.

Wskazany – jako wzorzec badania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu – art. 165 ust. 1 Konstytucji miał, jak można się domyślać, wzmocnić argumentację wnioskodawcy, jednakże nie udało się jemu wykazać, że skreślenie art. 24f ust. 3 i art. 24g ustawy o samorządzie gminnym wywiera negatywny skutek w sferze praw majątkowych gminy.

Gmina zachowała swoje dotychczasowe uprawnienia, a jej organy nie utraciły żadnej ze swych kompetencji. Ustawowy zakaz uczestniczenia określonej kategorii osób, pozostających w szczególnych stosunkach prawnych z gminą, w organach podmiotów wykorzystujących dla celów gospodarczych mienie komunalne, nie stanowi w żadnej mierze ograniczenia własności i innych praw majątkowych gminy, a jedynie nałożenie określonych rygorów ustrojowych porządkujących wykonywanie określonych funkcji samorządu terytorialnego. Prawidłowe zarządzanie własnością gminną gwarantuje możliwość wyznaczenia innych, poza radnymi

reprezentantów mienia gminnego. Przekonanie, że bezwzględny zakaz członkostwa radnych w organach spółki, spowoduje niemożność sprawowania bezpośredniego zarządu czy kontroli nad działalnością komunalną prowadzoną przez gminy w formie spółek prawa handlowego w sytuacji, gdy członkami zarządu są wyłącznie radni, oznaczałoby, że poza zarządem gminy nie ma osób kompetentnych do reprezentowania "mienia komunalnego". Trudno zgodzić się z takim założeniem, a zwłaszcza uznać, że skreślenie ust. 3 w art. 24f i art. 24g ustawy uniemożliwia realizację uprawnień właścicielskich. Ograniczenie kręgu osób mogących reprezentować gminę w organach spółki nie oznacza naruszenia zasady wykonywania własności przez gminę (inaczej C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrński, *Ustawa o gospodarce komunalnej*, Warszawa 1997, s. 66). Pozycja gmin, jako współników lub akcjonariuszy spółek handlowych, jest regulowana ponadto przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz.1037) i one stanowią gwarancję ochrony jej interesów w tych spółkach.

Przedstawione argumenty pozwalają stwierdzić, że ustawodawca nie naruszył uprawnień gmin wynikających z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

7. Rada Gminy Stare Babice podniosła ponadto, iż przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielności w sferze prawa cywilnego oznacza również przyznanie tej jednostce własności i innych praw majątkowych, które podlegają takiej samej ochronie jak mienie obywateli. W tym aspekcie, zdaniem wnioskodawcy, należy zbadać zgodność zakwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji, przy czym w uzasadnieniu swojego wniosku Rada Gminy Stare Babice akcentuje zarzut naruszenia uprawnień właścicielskich gminy wynikających z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje zadania poprzez działania w formach prawnych właściwych dla administracji publicznej. Zaspokajanie potrzeb mieszkańców nie może być jednak wykonywane za pomocą jedynie instrumentów administracyjnych – część z nich może być zaspokojona tylko za pomocą środków gospodarczych. Konieczne jest więc rozróżnienie dwóch podstawowych sfer działalności samorządu terytorialnego: publicznoprawnej i cywilnoprawnej. W sferze prawa cywilnego jednostka samorządu terytorialnego występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. Jej samodzielność w tej sferze wynika przede wszystkim z nadania jej osobowości prawnej oraz przyznania jej uprawnień właścicielskich i innych uprawnień majątkowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Istotą samodzielności jest swoboda czynności prawnych (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 280-281). Jak już wykazano wcześniej, zakwestionowany przepis nie narusza tej sfery uprawnień gminy.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy zasadę proporcjonalności. Zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostało już wyjaśnione, że odwołanie się do przewidzianych w tym przepisie kryteriów jest uzasadnione wówczas, gdy zostało ustalone, że w danej sytuacji chodzi o wolność lub prawo podmiotowe mające rangę konstytucyjną (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r.*, OTK ZU Nr 7/1999, s. 894). Powołana zasada ma zatem znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia dopuszczalności ograniczeń wolności i praw jednostki, ale także z punktu widzenia praw jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa własności i innych praw majątkowych, stanowiących mienie komunalne (por. *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 1995 r.*, sygn. K. 10/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 77).

Rada Gminy Stare Babice zakwestionowała przepis art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr

26, poz. 306) w płaszczyźnie prawa publicznego, w odniesieniu do zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego i tych gwarancji konstytucyjnych, które w sposób bezpośredni odnoszą się do możliwości wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego określonych zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Powołując się natomiast na art. 165 ust. 1 Konstytucji, Rada Gminy Stare Babice nie wykazała, że doszło do ograniczenia praw jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa własności i innych praw majątkowych.

Ustawodawca rezygnując z regulacji stanowiącej wyjątek od zasady ustanowionej w art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wkroczył w zakres uprawnień przysługujących gminie, w sposób naruszający wskazane we wniosku normy konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny dokonał tej oceny z uwzględnieniem celu jaki chciał osiągnąć ustawodawca oraz współmierności zastosowanych środków prawnych.

Celem zmian w ustawie o samorządzie gminnym, wynikających z art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi jest ochrona prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz przeciwdziałanie nadużyciom. Jak już podkreślano, ze względu na publiczny charakter funkcji radnego ustawodawca ma większą swobodę w ingerowaniu w jego sytuację prawną w okresie kadencji, m.in. poprzez ustanawianie zakazów i ograniczeń w sprawowaniu dodatkowych funkcji czy wykonywania zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza uchwalania przepisów eliminujących zjawiska patologiczne, które nie mogą być uznawane jako naruszające zasadę zaufania obywateli do państwa, lecz wręcz przeciwnie jako służące jej umacnianiu (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 89). Powrót do całkowitego zakazu łączenia mandatu radnego ze stanowiskiem we władzach zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych, pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym, a zastosowane środki są współmierne do rangi chronionego interesu. W wyroku z 23 czerwca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ograniczenia wynikające z dawnej ustawy antykorupcyjnej nie były skuteczne, między innymi dlatego, że ustawa ta przewidywała wyjątki mające na celu złagodzenie ograniczeń swobody gospodarczej. Z tego punktu widzenia Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w tym zakresie (chodziło o regulacje antykorupcyjne), tylko zakazy bezwzględne, nie dopuszczające „luzów interpretacyjnych”, mogą w praktyce doprowadzić do realizacji niepołączalności sprawowania funkcji publicznej z prowadzeniem działalności gospodarczej (sygn. K. 30/98, OTK ZU Nr 5/1999, s. 550). Nałożone na radnych ograniczenia pozostają w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, a zakres tych ograniczeń jest współmierny do rangi tego interesu. Nie mogą być one jednak rozpatrywane z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ten dotyczy, jak już podkreślono, ograniczenia praw i wolności jednostki. Zasada proporcjonalności ograniczeń miałaby zastosowanie w odniesieniu do statusu radnego jako obywatela, natomiast na gruncie uprawnień gminy, bez wskazania, że doszło do naruszenia konkretnego prawa (np. art. 64 ust. 1 Konstytucji), art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem. Wydaje się, że zauważa to również wnioskodawca, skoro nie podnosi podobnego zarzutu w kontekście pozbawienia radnych uprawnień wynikających ze skreślonego art. 24g ustawy o samorządzie gminnym.

Trybunał Konstytucyjny biorąc pod uwagę, że art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi nie narusza art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji uznał, że kwestionowany przepis pozostaje w zgodzie także z art. 2 Konstytucji RP.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.