

Warszawa, dnia 7 maja 2001 r.

**Wyjaśnienia Sejmu RP w sprawie wniosku Rady Gminy Stare Babice z dnia 7 lutego 2001 r. do Trybunału Konstytucyjnego**

**I. stan sprawy i przedmiot wyjaśnień**

1. przedmiotem wniosku Rady Gminy Stare Babice jest zarzut sprzeczności z Konstytucją RP 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 do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Zmiany te polegają na skreśleniu ust. 3 w art. 24 f i na skreśleniu art. 24 g ustawy o samorządzie terytorialnym.

Na skutek dokonanych zmian w art. 24 f ustawy o samorządzie gminnym, przepis ten uzyskał taki kształt, iż zakaz - prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, a także zarządzanie taką działalnością lub pełnienie funkcji przedstawiciela czy pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności - uzyskał charakter bezwzględny (pozbawiony wyjątków). Wobec tego, art. 24 g dotyczący przyznania odrębnego wynagrodzenia i określenia jego wysokości, jakie mogli otrzymywać radni z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego, do której zostali wyznaczeni jako reprezentanci mienia komunalnego, stał się bezprzedmiotowy, i został również – w konsekwencji - uchylony.

2. wnioskodawca stoi na stanowisku, że ww. zmiany naruszają art. 2, 16, 31 ust. 3 zd. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zdaniem wnioskodawcy, naruszone zostały więc następujące przepisy :

- klauzula demokratycznego państwa prawnego,
- klauzula konstytuowania się samorządu terytorialnego z mocy prawa, potwierdzająca uczestnictwo samorządu w realizacji władzy (tj. norma

wyodrębniająca samorząd pod względem instytucjonalnym i funkcjonalnym)

- klauzula dopuszczająca ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności
- klauzula przyznająca osobowość prawną samorządowi terytorialnemu, w tym przyznająca mu prawo własności i inne prawa majątkowe. Naruszono prawa właścicielskie gminy.

Wnioskodawca podnosi, iż szczególną formą złamania przez ustawodawcę przepisów konstytucyjnych było naruszenie zasady proporcjonalności, co w konsekwencji powoduje, nadmierną ingerencję w samodzielność gminy.

Wnioskodawca zarzuca także przypadkowość zmian wprowadzonych przez art. 18 ustawy z 3 marca 2000 r. Przepisy te zostały jego zdaniem przypadkowo wprowadzone do regulacji której przedmiotem było ograniczenie wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

3. Wniosek Rady Gminy Nowe Babice powinien być rozpatrywany na tle dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej zakazów łączenia mandatu przedstawicielskiego (w tym radnego) z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej.

Trybunał wyróżnił – biorąc pod uwagę przepisy konstytucyjne oraz ustalenia doktrynalne – niepołączalność w znaczeniu formalnym (jako zakaz kumulowania funkcji), i niepołączalność w znaczeniu materialnym (jako właśnie zakaz podejmowania lub wykonywania określonych rodzajów działalności które nie dają się pogodzić z wykonywaniem mandatu). W konsekwencji takiego rozróżnienia, widoczna jest różnica między pomiędzy uzasadnieniem jakie Trybunał prezentuje w przypadku niepołączalności materialnej oraz w przypadku niepołączalności formalnej.

W dalszym toku niniejszych *Wyjaśnień* mowa będzie jedynie o uzasadnieniu dla niepołączalności w znaczeniu materialnym.

## II. zgodność ocenianych przepisów z art. 2

1. Trybunał Konstytucyjny aprobuje zakazy łączenia funkcji publicznych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jeśli celem ich jest, przede wszystkim, uniknięcie tzw. *konfliktu interesów*. Konflikt taki, dotyczy zawsze interesu publicznego reprezentowanego przez osobę pełniącą służbę publiczną i interesu prywatnego tej osoby. Dlatego też – zdaniem Trybunału - związki osób wykonujących mandat przedstawicielski z działalnością gospodarczą powinny być poddane w demokratycznym państwie prawa „surowej reglamentacji”. Dane podejście Trybunału należy podzielić i odnieść także do przedmiotowej sprawy.

Trybunał uznając konstytucyjność zakazu łączenia mandatu członka rady gminy z członkostwem w organach spółki działającej na terenie tej gminy (w sprawie W. 2/ 94), wskazał iż ustanowienie takiego zakazu ma dwa korzystne aspekty: obiektywny, tj. przyczynia się do ochrony autorytetu organów samorządu lokalnego, i subiektywny, tj. prowadzi do usunięcia konfliktu interesów i usunięcia tworzenia pokusy nadużywania stanowiska.

Trybunał sprecyzował i objaśnił także cele, jakie jego zdaniem, spełnia niepołączalność mandatu w sensie materialnym. Są one następujące:

- ograniczenie roli czynników pozaprawnych w procesie podejmowania decyzji administracyjnych (K. 30 / 98),
- chronienie interesu publicznego, polegające na zapobieżeniu angażowania się osób piastujących funkcje publiczne, w sytuacji i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność lub uczciwość, ale także podważać autorytet organów w których działają, a także osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego działania tych organów (W. 2/ 94),
- eliminowanie sytuacji określanej przez Trybunał mianem samoprzywilejowania. Polega ona na tym, iż w jednym ręku łączy się

uprawnienia do stanowienia regulacji i zarazem możliwość wykorzystania tworzonych w ten sposób możliwości (W. 17/ 94).

2. Przepisy zakazujące łączenia mandatu - jak słusznie podnosi Wnioskodawca – należy rozpatrywać z punktu widzenia przepisów represyjnych, a więc takich które wkraczają w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności.

Ustawodawca, wydając art. 18 ustawy z 3 marca 2000 r., wykazał się, zdaniem Sejmu RP, należyłą starannością w konstruowaniu zakazu wyznaczania radnych do spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych w których uczestniczą takie osoby. Zachował on dyrektywę określoności prawa, która jest nieodzownym składnikiem zasad przyzwoitej legislacji i zasady demokratycznego państwa prawa. Artykuł 18 jest precyzyjny i jednoznaczny. Mamy tu do czynienia z dostateczną określonością ustawowej regulacji ingerującej w uprawnienia radnych. Jest to ważne dlatego, iż konstrukcja niepołączalności materialnej ma to do siebie, że – jak się zauważa w nauce prawa - jej zakres często nie jest formułowany kategorycznie, lecz za pomocą kryteriów ocennych.

Należy zauważyć, iż *gross* argumentów dotyczących niepołączalności materialnej, zostało wyprowadzonych przez Trybunał jeszcze pod rządem przepisów Małej Konstytucji (z 1992 r.), i powtórzone pod panowaniem przepisów Konstytucji z 1997 r. Dosłowne powtórzenie przepisu o demokratycznym państwie prawnym w art. 2 obecnych przepisów konstytucyjnych, jest rozumiane jako dotychczasowego kształtu i rozumienia treści zasady demokratycznego państwa prawa (*O utrwaleniu poglądu TK co do znaczenia wcześniejszego dorobku orzeczniczego w sprawie zasady demokratycznego państwa prawnego, zob. przykładowo wyrok z 13 czerwca 1999, K. 36/ 98*).

## **1. Zgodność ocenianych przepisów z zasadą równości wobec prawa**

Zakazy łączenia funkcji publicznych z określoną przez prawo działalnością gospodarczą (lub zakazy łączenia dwóch funkcji publicznych) nie naruszają zasady równości. Osoba pełniąca funkcję publiczną – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - musi liczyć się z poddaniem się szczególnemu reżimowi (tj. ograniczeniom), od którego jest wolny każdy inny podmiot. Radny, wykonując mandat przedstawicielski, znajduje się więc w sytuacji odmiennej niż obywatel. Dlatego, zasada równości nie sprzeciwia się różnemu traktowaniu przez prawo różnych podmiotów.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułuje, według Trybunału, kumulatywne ujęcie przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności człowieka. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenia. Zdaniem Sejmu RP, ingerencja z art. 18 ustawy z 3 marca 2000 r. nie jest nadmierna, i dobrze wyważa ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw, z potrzebami demokratycznego państwa prawa.

## **2. Zgodność ocenianych przepisów z art. 16 Konstytucji RP**

Przepis ten, ustanawiający konstytucyjną odrębność samorządu terytorialnego - pod względem instytucjonalnym i przede wszystkim funkcjonalnym - nie jest naruszony przez działanie ustawodawcy zwykłego. Rada Gminy nadal zachowuje pełnię samodzielności w wykonywaniu powierzonych jej ustawowo zadań. Zachowuje ona samodzielność w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności do administracji rządowej.

Trybunał Konstytucyjny, nawiasem mówiąc, dopuszcza ograniczenie samodzielności samorządu, pod warunkiem iż ograniczenia takie są przeprowadzone w drodze ustawy, i że znajdują one uzasadnienie w konstytucyjnie ustalonych celach lub w konstytucyjnie chronionych wartościach. Ocena tych celów lub wartości – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – należy do samego ustawodawcy (orzeczenie z 24 stycznia 1995, K. 5/95). Nie można więc odmówić takiego prawa, a co za tym idzie i wyrażenia ocen, ustawodawcy wprowadzającemu regulację z art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r.

Ustawodawca ma prawo więc ingerować w sferę samodzielności samorządu, dostosowując stosunki cywilnoprawne do zmian jakie zachodzą w wyniku głębokich zmian prawnoustrojowych. Wobec tego gminy muszą się liczyć z ograniczeniami przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego interes państwa ( zob. *sprawę o sygn. akt K. 10/ 95) i szerzej, uzasadnienie J. Oniszczyka, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 684).*

Należy także wskazać, że samodzielność samorządu terytorialnego polega, i wyraża się na działaniu samorządu w ramach obowiązujących ustaw. Dlatego celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych – jest tworzenie ram prawnych, w którym ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (*J. Oniszczyk, jw., s. 686*).

Wnioskodawca, w uzasadnieniu wniosku, powołuje się na art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) według którego gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formach, między innymi, zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ustawodawca, wprowadzając art. 18 ustawy z 3 marca 2000 r., zasady tej w niczym nie narusza. Żąda on jednakże większej przejrzystości w relacji między radnymi a spółkami.

Ustawodawca nie narusza także art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej: jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub zakłady budżetowe, a także mogą przystępować do takich podmiotów.

### **Konkluzje:**

1. Poszczególne zarzuty wnioskodawcy – Rady Gminy Stare Babice, nie znajdują uzasadnienia w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

2. Art. 18 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi ( Dz. U. Nr 26, poz. 306) w części w jakiej

wprowadza zmiany do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, polegające na uchyleniu ust. 3 w art. 24 f i na uchyleniu art. 24 g, nie narusza przepisów Konstytucji RP.

Możliwość wyznaczania zarówno członków organów gmin jak i radnych gmin jako reprezentantów mienia komunalnego, stanowiła – w ocenie wnioskodawcy - istotną gwarancję prawidłowej realizacji zarówno zadań publicznych, jak i ochrony mienia komunalnego. Ograniczenia wprowadzone ustawą z dnia 3 marca 2000 r. eliminują czy to ze sfery bezpośredniego zarządu czy to ze sfery kontroli nad działalnością komunalną osoby – radnych „którzy w pierwszym rzędzie są powołani do pełnienia tych funkcji”.

*Sporządził: Mirosław Granat*