

Warszawa, 1999-01-05

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku i pisma procesowego Rady Miasta Gdańska i stanowiska Prokuratora**  
**Generalnego w sprawie K.30/98**

1. Wnioskodawca, Rada Miasta Gdańska, wnosi o stwierdzenie, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679) narusza konstytucyjne zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (art. 65). Wykazuje on, że przedmiotowe ograniczenia działalności gospodarczej w nowej ustawie w stosunku do wszystkich osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 1 i 2 zostały rozszerzone o zakaz pełnienia kolejnych funkcji, a dodatkowo, ograniczenia rozszerzone są o zakaz podejmowania przez członków zarządów gmin, skarbników (głównych księgowych budżetu), sekretarzy gmin i innych osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) - przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska - zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Ponadto wnioskodawca wskazuje, że istniejący zakaz posiadania kontrolnych udziałów lub pakietów akcji nabrał charakteru zakazu bezwzględnego. Zaostrzono także zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem wnioskodawcy ograniczenia przewidziane w art. 7 ustawy powodują utrudnienia uzyskania innego zatrudnienia (po zakończeniu zatrudnienia w urzędach gmin) dla osób wydających decyzje. Ponadto przepisy te wprowadziły zakazy w toku trwania aktualnej kadencji członków zarządów gmin, co spowodowało naruszenie zasady kadencyjności tych organów.

2. Prokurator Generalny na wstępie zauważa, że przedmiotowy wniosek odbiega w zasadniczy sposób od upoważnienia udzielonego przez Radę Miasta Gdańska Prezydentowi Miasta Gdańska, które obejmuje opracowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jedynie w zakresie art. 4 i 7 ustawy i stąd odnosi się tylko do tych przepisów. Prokurator nie podziela ogólnych zarzutów wnioskodawcy, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie stwierdzające niekonstytucyjności ograniczeń wykonywania dodatkowej pracy przez funkcjonariuszy państwowych i samorządowych. Wszyscy pracownicy (funkcjonariusze) z art. 2 ustawy to osoby pełniące służbę publiczną, której pełnienie wymaga eliminacji sytuacji i okoliczności mogących kolidować z wykonywaną pracą. Nie można porównywać tych grup pracowników z innymi pracownikami (niepełniającymi funkcji władczych) lub innymi pracownikami spoza sfery służby publicznej.

Wniosek co do art. 65 Konstytucji Prokurator uznaje za chybiony, gdyż nie dotyczy on wykonywania pracy dodatkowej. W konkluzji Prokurator w całości nie podziela poglądów Wnioskodawcy co do niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

3. Podziela stanowisko Prokuratora Generalnego.

W kwestii naruszenia zasady kadencyjności Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 24/97 uznał za zbyt daleko idący pogląd, iż przepisy Konstytucji statuują zasadę stabilizacji personalnej rady w okresie całej kadencji, a wszelka ingerencja ustawodawcy - mogąca pośrednio wpłynąć na zmianę składu osobowego organu - poza najzupełniej wyjątkowymi i szczególnie uzasadnionymi wypadkami - stanowi naruszenie postanowień przepisów. Nawet gdyby przyjąć, że z przepisów wynika zasada ochrony składu osobowego gminy przez okres trwania całej kadencji, to wówczas należy wyważyć zachodzący w danej konstrukcji prawnej stosunek tak sformułowanej wartości do innej, niewątpliwie ważnej, wartości konstytucyjnie chronionej, będącej podstawą regulacji antykorupcyjnych, a mianowicie - interesu publicznego. Nie podlega wątpliwości, że w interesie publicznym leży ochrona autorytetu państwa oraz zapobieżenie sytuacjom kryminogennym w strukturach władzy publicznej, a więc cele jakie urzeczywistnia przepis ustawowy. Co więcej, interes publiczny jest tu na tyle wyrazisty i oczywisty, że musi przeważać nad wieloma innymi przez Konstytucję chronionymi wartościami. Skoro w danej sytuacji wartość ta ma charakter nadrzędny, nie jest w interesie państwa utrzymanie stanu z nią niezgodnego dłużej niż to konieczne; dodatkowo przemawia za tym okoliczność, że nie zostaje naruszona przy tym wola wyborców, gdyż - ewentualne - uzupełnienie składu

radę następują z ich udziałem i z poszanowaniem ich woli.

Nie można także mówić o utracie przez członków rady nabytych praw. Mandat radnego jest nabywany w specyficzny sposób w drodze wyboru i jego piastowania nie daje się utożsamić ze słusznie nabytym prawem podmiotowym, odnoszącym się do całego okresu kadencji. Prawo do sprawowania mandatu nie stanowi "prawa nabytego" w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Ponadto nie istnieje prawo - w znaczeniu chronionego prawa podmiotowego (uprawnienia) - członka rady do bycia powołanym w skład władz spółki prawa handlowego, nawet jeśli taką zdolność posiadał (K. 29/95, K. 24/97). Uzyskanie mandatu radnego nie stanowi w sensie prawnym gwarancji, iż wybrana osoba będzie pełnił mandat przez całą kadencję (ordynacja wyborcza przewiduje różne sytuacje, w których może on wygasnąć).

Ze względu na publiczny charakter funkcji radnego ustawodawca ma też większą swobodę do ingerowania 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 za naruszające zasadę zaufania obywateli do państwa, lecz wręcz przeciwnie jako służące jej umacnianiu. Tak więc rozbudowa katalogu sytuacji, w których mandat ustanie przed upływem kadencji, nie staje się automatycznie sprzeczna z Konstytucją (K. 24/97). Ponadto, nowa regulacja nie zmienia wstecz sytuacji podmiotów łączących mandat z zatrudnieniem, a jedynie wprowadza zmianę na przyszłość, w odniesieniu do pozostającego okresu (K. 29/95).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla też, że sprawowanie mandatu przedstawicielskiego jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązki (W. 2/94, K. 24/97). Wykonywanie funkcji publicznych w wielu przypadkach pozbawia lub ogranicza prawa osób je pełniących w zakresie przynależności do partii politycznych czy organizacji związkowych bądź w sferze zatrudnienia. Przyjęcie mandatu przedstawicielskiego może więc wpływać zawężająco na swobodę wyboru lub zachowania miejsca pracy, ponieważ ustawodawca może nakładać na radnych różne ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem że pozostają one w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, a zakres ograniczeń będzie współmierny do rangi tego interesu (K. 29/95). Wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego z pełnieniem funkcji i zajmowaniem stanowisk we władzach zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych spółek, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym i jest współmierne do jego rangi. Ustawodawca ma kompetencje do dokonywania takich zmian, zwłaszcza w okresie przemian ustrojowych niosących za sobą tworzenie lub nowe ukształtowanie istniejących instytucji prawnych (K. 24/97).

Można odwołać się także do starszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które znajduje nadal zastosowanie. Wprawdzie literalne brzmienie przepisów art. 32 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych różni się, jednakże ich istota - ustanowienie konstytucyjnej zasady równości w prawie i wobec prawa - jest bardzo zbliżone (K. 24/97).

Zasada równości wobec prawa, tak jak ją ujmował art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podstawowe, ale nie wyłączne cechy, ze względu na istnienie których nie wolno różnicować obywateli pod względem prawnym wymienia art. 67 ust. 2 (U. 7/87, K. 10/96). Z punktu widzenia równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie (K. 17/95). Tylko jeśli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania zakazanego przez art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego różnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając różnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione (K. 17/95).

Odnosnie zarzutów co do naruszenia konstytucyjnej zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu z art. 65 ust. 1 Konstytucji, to możliwe jest jej ograniczanie w drodze ustawy i za względu na ważny interes

społeczny (art. 22). Jak wynika z wyżej przedstawionych argumentów Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że niektóre grupy pracowników czy funkcjonariuszy muszą podlegać szczególnym ograniczeniom ( i z tego punktu widzenia wszyscy będący w takiej samej sytuacji i charakteryzujący się wspólną cechą istotną są traktowani równo) ze względu na ważny interes społeczny i pełnioną służbę publiczną. Nie można więc mówić o naruszeniu zasady z art. 65 Konstytucji, gdyż wybór zawodu czy miejsca pracy zostaje dokonany świadomie i nie jest narzucany. Ograniczenia narzucane zaś danej funkcji nie stoją w sprzeczności z tą konstytucyjną zasadą. U podstaw wszelkich ograniczeń w tym zakresie leży bowiem dążenie do zapobiegania podejrzeniom o stronnictwo lub interesowność osób pełniących funkcje publiczne (K. 24/97, U. 2/94, W. 17/93) i ochrona prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego.

*Opracowała: Joanna Maria Karolczak*

W opinii wykorzystano następujące orzeczenia i uchwały Trybunału Konstytucyjnego:

- \* orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r., U. 7/87
- \* uchwała z 2 czerwca 1993 r., W. 17/93
- \* uchwała z 13 kwietnia 1994 r., W. 2/94
- \* orzeczenie z dnia 28 listopada 1995 r., K. 17/95
- \* orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K. 10/96
- \* orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r., K. 29/95
- \* wyrok z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97