

Dz.U. 1994 Nr 54 poz. 223

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

**z dnia 13 kwietnia 1994 r.
(Sygn. W. 2/94)**

w sprawie wykładni art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Lech Garlicki (sprawozdawca)
Stefan Jaworski
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzciniński
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przez wyjaśnienie:

„1. Czy ograniczenie wynikające z art. 4 ust. 1 i ust. 2 wskazanej ustawy ma zastosowanie do posłów, senatorów i członków rady gminy będących również członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;

2. Czy ograniczenie działalności gospodarczej członków rad gmin wynikające z art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy dotyczy tylko tych spółek wymienionych w tym przepisie, których siedziby znajdują się na terenie gminy, której członkiem rady gminy jest dana osoba oraz związków międzygminnych, do których należy ta gmina”;

ustalili:

1. Ograniczenie wynikające z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274) ma także zastosowanie do posłów, senatorów i

członków rady gminy będących zarazem członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;

2. Ograniczenie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274) ma zastosowanie nie tylko do członków rady gminy w gminie, na terenie której znajdują się siedziby spółek wymienionych w tym przepisie, ale także do członków rad gmin, na terenie których spółki takie prowadzą rzeczywistą działalność gospodarczą.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanych wyżej przepisów, w szczególności o ustalenie, czy ograniczenie z nich wynikające ma zastosowanie do posłów, senatorów i członków rady gminy będących również członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych także jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz o ustalenie, czy ograniczenie działalności gospodarczej członków rad gmin wynikające z art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy dotyczy tylko tych spółek wymienionych w tym przepisie, których siedziby znajdują się na terenie gminy, której członkiem rady gminy jest dana osoba oraz związków międzygminnych, do których należy ta gmina.

Uzasadniając wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że ani ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ani ustalona już przez Trybunał Konstytucyjny (uchwała z dnia 2 czerwca 1993 r. W. 17/92) powszechnie obowiązująca wykładnia niektórych postanowień tej ustawy nie wyjaśniają wątpliwości będących przedmiotem wniosku. Wątpliwości takie powstają natomiast w praktyce stosowania wskazanej ustawy, co znajduje wyraz w pismach kierowanych do Rzecznika.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pojęciem „spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa” (art. 4 ust. 1 i ust. 2 wskazanej ustawy) objąć także należy pojęcie „jednoosobowej spółki Skarbu Państwa”, jako że przepisy prawne nie przewidują odrębnego bytu prawnego takiej spółki. W odniesieniu natomiast do wykładni art. 4 ust. 2 tej ustawy Rzecznik reprezentuje stanowisko, iż ograniczenia wprowadzone w tym przepisie odnoszą się jedynie do tych spółek, których siedziby znajdują się na terenie gmin, w której członkiem rady gminy jest dana osoba, bądź tych spółek, których siedziby znajdują się na terenie związku międzygminnego, do którego należy ta gmina. Rzecznik wskazał, iż ograniczenia wyprowadzane z ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. muszą być merytorycznie uzasadnione i nie mogą prowadzić do pozbawienia prawa do uczestniczenia w legalnym obrocie gospodarczym. Nakładanie ograniczeń na członków rad gminy, którzy realizują swe funkcje stanowiące i kontrolne jedynie na ściśle określonym terenie, nie powinno wykraczać poza ten teren.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 17 III 1994 r. podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wskazując przede wszystkim, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest spółką prawa handlowego w rozumieniu art. 4 wskazanej ustawy. Tym samym odnosić się do niej muszą zakazy wynikające z tego przepisu. W odniesieniu do wykładni art. 4 ust. 2 Prokurator Generalny – nawiązując do wskazanej uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1993 r. – uznał, iż zakaz w nim ustalony odnosi się tylko do terenu tej gminy, w

skład organów której wchodzi dana osoba, bądź terenu związku międzygminnego, do którego należy ta gmina.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw musi następować z uwzględnieniem zasad zawartych w przepisach konstytucyjnych. Do sytuacji prawnej posłów, senatorów i osób wchodzących w skład organów gminy znajdują zastosowanie ogólne normy konstytucyjne wyznaczające zakres praw i wolności obywateli, w tym także swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (art. 6 przepisów konstytucyjnych, pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwanej dalej „Małą Konstytucją”). Znajduje też do niej zastosowanie ogólna reguła interpretacyjna, wyprowadzana z art. 67 ust. 1 tych przepisów, i zakazująca rozszerzającej interpretacji przepisów ograniczających prawa i wolności obywatela (zob. uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., W. 17/92). Odejście od tych norm i reguł dopuszczalne jest tylko wtedy, jeżeli inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne stwarzają do tego podstawę.

Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie przypisać należy charakterowi mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służby publicznej, polegającej m. in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele. Znajduje to normatywny wyraz m. in. w postanowieniach art. 2 ust. 1 Małej Konstytucji ustanawiających wyraźny zakaz prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji. Przepis ten wskazuje, że adresatami tego zakazu są „posłowie i senatorowie... oraz inne osoby pełniące urzędy lub funkcje publiczne w Państwie określone w ustawie konstytucyjnej”. Celem tego przepisu jest zapobieżenie 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. Należy dodać, iż podobne uregulowania spotykamy obecnie w niemal wszystkich państwach demokratycznego świata. W Polsce sięgają one swoją tradycją zwłaszcza do art. 22 Konstytucji Marcowej z 1921 r. i dokonanej w jego wykonaniu nowelizacji przepisów o spółkach akcyjnych z 1926 r.

Zakres podmiotowy zakazów ustanowionych w art. 2 Małej Konstytucji wynika częściowo z jego tekstu, a częściowo z odesłania do pojęcia „innych urzędów lub funkcji publicznych w Państwie, określonych w ustawie konstytucyjnej”. Obejmuje on więc *expressis verbis* posłów i senatorów, a pośrednio, z mocy art. 71 ust. 4 i art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji – także osoby wchodzące w skład organów stanowiących samorządu terytorialnego, a więc w każdym razie osoby będące członkami rady gminy.

Natomiast określenie zakresu przedmiotowego wspomnianych zakazów zostało (art. 2 ust. 1 *in fine* Małej Konstytucji) odesłane do ustawodawstwa zwykłego. Elementem tego ustawodawstwa jest ustawa z dnia 1 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a w każdym razie te jej przepisy, które odnoszą się do posłów, senatorów i członków rad gminy. Sytuacja prawna tych osób może, a nawet musi być więc kształtowana odmiennie od sytuacji prawnej ogółu obywateli, pozostających poza podmiotowym zakresem art. 2 ust. 1 Małej Konstytucji.

2. Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ustala m. in. zakaz członkostwa w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa. Zakaz ten należy rozumieć jako rozciągający się także na członkostwo w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298; zm.: z 1991 r. Nr 60, poz. 213 i Nr 111, poz. 480), do spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy stosuje się przepisy Kodeksu handlowego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Niesporne jest tym samym, że „jednoosobowa spółka Skarbu Państwa” jest spółką prawa handlowego (zob. też art. 158 k.h.). Pozostaje jednak pytanie, czy ustawowe sformułowanie „spółka prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa” obejmuje także jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, gdzie Skarb Państwa jest jedynym udziałowcem lub akcjonariuszem.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż sformułowanie „z udziałem” odnosi się też do sytuacji, gdy udział ten ma charakter wyłączny, wynosi więc 100%. Art. 4 wskazanej ustawy z 5 czerwca 1992 r. nie różnicuje spółek z udziałem Skarbu Państwa w zależności od skali tego udziału (tak, jak czyni to np. art. 2 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Przyjąć tym samym należy, że odnosi się do każdej sytuacji, gdy Skarb Państwa jest udziałowcem spółki prawa handlowego, niezależnie od wielkości tego udziału. W przeciwnym razie dochodziłoby się do absurdalnego wniosku, iż art. 4 odnosi się do spółki z 99% udziałem Skarbu Państwa, a nie znajduje zastosowania do udziału 100%. Podobnie rozumiano pojęcie „spółki z udziałem Skarbu Państwa” w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy z 1992 r. (zob. wypowiedź poselską w debacie nad art. 1 ust. 1 – stenogr. z 16 pos. Sejmu w dniu 28 maja 1992 r., s. 7).

Za przyjętą interpretacją powyższego sformułowania przemawia też ratio legis zarówno art. 2 Małej Konstytucji, jak i art. 4 wskazanej ustawy. Przypomnieć należy, iż chodzi o wyeliminowanie sytuacji i uwikłań mogących nie tylko stawiać pod znakiem zapytania osobistą bezstronność czy uczciwość osób publicznych, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa i osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Za działalność jednoosobowych spółek Skarbu Państwa odpowiedzialność w niemalym zakresie ponoszą ministrowie resortowi, a także minister właściwy w sprawach prywatyzacji. Rolą parlamentu jest sprawowanie w tym zakresie bezstronnej i obiektywnej kontroli. Bezpośrednie powiązania z organami kierowniczymi czy nadzorczymi jednoosobowych spółek Skarbu Państwa mogą – w odbiorze wyborców – stawiać pod znakiem zapytania ową bezstronność i obiektywizm, a to z kolei może prowadzić do obniżania autorytetu parlamentu i jego członków. Są to na tyle istotne wartości konstytucyjne, iż muszą one kształtować wykładnię przepisów ustawy z 1992 roku.

3. Art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy z dnia 1 czerwca 1992 r. odnosi zakaz członkostwa w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych wskazanych w nim spółek także do „osób wchodzących w skład organów gminy”. Swym zakresem podmiotowym obejmuje więc w sposób oczywisty m. in. członków rady gminy. Natomiast zakres przedmiotowy art. 4 ust. 2 jest językowo identyczny z zakresem przedmiotowym art. 4 ust. 1 (podmiotowo adresowanym do posłów i senatorów). Skoro jednak ustawodawca wydzielił w odrębne ustępy identyczną regulację sytuacji parlamentarzystów i sytuacji osób wchodzących w skład organów gminy, to może to świadczyć o intencji odmiennego potraktowania obu tych grup. Bezsporne jest przecież, że poseł (senator) jako reprezentant całego Narodu (art. 6 i 26 Małej

Konstytucji) winien być inaczej traktowany niż członek rady gminy, którego „władza” ogranicza się jedynie do terenu danej gminy. Stąd też Trybunał Konstytucyjny przyjął (cytowana uchwała z dnia 2 czerwca 1993 r. W. 17/92), iż kryterium terytorialne ma podstawowe znaczenie dla określenia (i różnicowania) zakresu zakazów ustanowionych przez ustawę z dnia 5 czerwca 1992 r.

W świetle tej uchwały Trybunału Konstytucyjnego oczywistym jest, iż nie tylko zakazy z art. 3 wskazanej ustawy, ale także zakazy z jej art. 4 ust. 2 nie mogą odnosić się do całego terytorium Rzeczypospolitej, gdy chodzi o członków rady gminy. Nie musi to jednak oznaczać, że zakazy z art. 4 ust. 2 mają odnosić się wyłącznie – tak jak zakazy z art. 3 – jedynie do terytorium tej gminy, w skład której organów wchodzi dana osoba.

Ratio legis zakazu ustanowionego w art. 4 jest przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację 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. Z kolei, na osiągnięcie zysków przez spółkę wpływają warunki jej funkcjonowania nie tylko w gminie, gdzie ma ona siedzibę, ale także na wszystkich tych terenach, gdzie spółka ta prowadzi działalność gospodarczą, a więc które obejmuje rzeczywistym zakresem swego działania. Na wszystkich tych terenach 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 tej 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. Ograniczenie owego zakazu tylko do terenu gminy, gdzie dana spółka ma swoją siedzibę nie byłoby wystarczające, zwłaszcza że cechą wielu spółek z udziałem Skarbu Państwa lub innych podmiotów publicznych jest rozległy terytorialnie zakres działania. Raz jeszcze przypomnieć należy, że wykładnia przepisów ustawy z 5 czerwca 1992 r. dokonywana jest na tle postanowień art. 2 ust. 1 Małej Konstytucji, dopuszczających wyjątkowe odejście od zakazu rozszerzającego interpretowania przepisów ograniczających prawa i wolności obywatelskie.

Przyjęte tu kryterium rzeczywistego zakresu działalności gospodarczej wyraża odejście od kryterium formalnego, jakim byłoby odwołanie się do sposobu określenia terytorialnego zakresu działania spółki w jej oficjalnych dokumentach, zwłaszcza w statucie. Częstokroć statuty spółki odnoszą zakres działalności gospodarczej do całego terytorium kraju, choć w praktyce działalność ta ogranicza się do znacznie węższego terytorium. Odnoszenie w takiej sytuacji zakazów z art. 4 ust. 2 ustawy do całego terytorium kraju nie znajdowałoby racjonalnego uzasadnienia. W każdej sytuacji potencjalnego konfliktu interesów konieczne jest więc wyjaśnienie, czy gmina, w której radzie zasiada dana osoba, jest faktycznie terenem działalności gospodarczej spółki, a więc czy można wskazać na konkretne przejawy (materialne, organizacyjne, handlowe, produkcyjne lub usługowe) obecności spółki na tym terenie. Wobec złożoności form działalności gospodarczej ocena będzie zawsze musiała być dokonywana ad casum, stosownie do konkretnie zaistniałych

okoliczności sprawy. Tym samym pozostawić ją należy organom stosującym ustawę z 1992 r., tzn. – w ostatecznym rachunku – sądom.

Kryterium rzeczywistego zakresu terytorialnej działalności gospodarczej spółki pozwala też na powstrzymanie się od konstruowania innych kryteriów formalnych i automatycznego rozciągania zakazów z art. 4 ust. 2 także na sytuację, gdy siedziba spółki znajduje się wprawdzie w innej gminie, ale gmina ta jest członkiem związku międzygminnego, do którego należy także gmina, w której dana osoba jest członkiem rady. Można przypuszczać, że w większości wypadków rzeczywista działalność spółki i tak rozciągać się będzie na teren całego związku międzygminnego. Jeżeli jednak działalność ta nie będzie obejmować gminy, gdzie dana osoba jest członkiem rady, to nie ma powodu do stosowania zakazów z art. 4 ust. 2 chyba, że osoba taka znajdzie się także w organach związku międzygminnego.

4. Przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia terytorialnego zasięgu zastosowania art. 4 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1992 r. odbiega od wykładni ustalonej wcześniej na tle art. 3 tej ustawy. Nie należy tego rozumieć jako zmiany stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, a jedynie jako wynik odrębności treściowej obu wskazanych przepisów.

Art. 3 ustawy dotyczy ograniczenia działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek i z tego względu musi być rozpatrywany w bezpośrednim powiązaniu z zasadą swobody działalności gospodarczej, ustanowioną w art. 6 przepisów konstytucyjnych. Dla zdefiniowania pojęcia „działalności gospodarczej” punktem odniesienia są postanowienia ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 z późn. zmianami), co Trybunał Konstytucyjny podkreślił już w orzeczeniu z dnia 20 sierpnia 1992 r., K. 4/92 (OTK w 1992, cz. II. s. 22). Art. 2 ust. 1 tej ustawy odnosi pojęcie działalności gospodarczej do działalności prowadzonej w celach zarobkowych na własny rachunek i na własne ryzyko. Nawet jeżeli uznać, iż konstytucyjne rozumienie tego pojęcia może mieć szerszy charakter, to w każdym razie w odniesieniu do wskazanego wyżej ustawowego określenia „działalności gospodarczej” dopuszczalność wprowadzania ustawowych ograniczeń podlegać musi najpoważniejszym ograniczeniom.

Art. 4 ustawy z 5 czerwca 1992 r. dotyczy natomiast „działalności” o innym charakterze, nasuwającej raczej analogie z instytucją zlecenia bądź nawet stosunku pracy. Nie musi tu występować ani element działania na własny rachunek, ani element osobistego ryzyka gospodarczego. Nawet więc jeśli (w oparciu o tytuł ustawy) uznać, iż pełnienie funkcji w organach spółek wymienionych w art. 4 ustawy stanowi formę działalności gospodarczej, to związek tej formy z gwarancjami ustanowionymi w art. 6 przepisów konstytucyjnych ma znacznie luźniejszy charakter. Konstytucyjnie dopuszczalne (a nawet nakazane) jest tym samym różnicowanie wymiaru (intensywności) ograniczeń ustanawianych w dziedzinach objętych art. 3 ustawy i w dziedzinach objętych jej art. 4.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy, jak w sentencji.