

68/6/A/2005

WYROK

z dnia 28 czerwca 2005 r.

Sygn. akt K 41/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 czerwca 2005 r., wniosku Rady Miejskiej w Zamościu o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806 ze zm.), w części wprowadzającej do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) art. 24f ust. 1a w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do radnych wybranych przed dniem wejścia w życie kwestionowanych przepisów, z art. 169 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 4 pkt 2 ustawy z 23 listopada 2002 r. powołanej w punkcie 1, w części wprowadzającej do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) art. 25b w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do radnych wybranych przed dniem wejścia w życie kwestionowanych przepisów, z art. 169 ust. 2 Konstytucji,
- 3) art. 9 ustawy z 23 listopada 2002 r. powołanej w punkcie 1 z art. 169 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806 oraz z 2004 r. Nr 167, poz. 1759) w części, w jakiej wprowadza art. 24f ust. 1a do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806), jest zgodny z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 9 ustawy z 23 listopada 2002 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 lipca 2005 r. w Dz. U. Nr 128, poz. 1076.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Na podstawie uchwały z 28 czerwca 2004 r. Rada Miejska w Zamościu wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 1 lit. a, b, c ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), w części wprowadzającej do ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 24f ust. 1a, oraz

2) art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym art. 25b,

są niezgodne z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 169 ust. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą kadencyjności, o ile mają zastosowanie do radnych wybranych przed dniem wejścia w życie kwestionowanych przepisów;

3) art. 9 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 169 ust. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą kadencyjności.

Postanowieniem z 23 września 2004 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie stwierdzenia zgodności:

1) art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie gminnym art. 24f ust. 1a, z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie powiatowym art. 25b, z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał stwierdził ponadto, że wnioskodawczyni zakwestionowała we wniosku art. 1 pkt 1 lit. a, b i c ustawy zmieniającej. Jednocześnie wyraźnie jednak oznaczyła przedmiot kontroli, wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją wyłącznie art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej w odniesieniu do art. 24f ust. 1a dodanego do ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że wnioskodawczyni zawęziła w tym zakresie wniosek do art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej. Na mocy tego bowiem przepisu do ustawy o samorządzie gminnym dodany został art. 24f ust. 1a.

Przedmiot wniosku obejmuje zatem art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie gminnym art. 24f ust. 1a, oraz art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie powiatowym art. 25b w zakresie, w jakim mają zastosowanie do radnych wybranych przed dniem wejścia w życie kwestionowanych przepisów, oraz art. 9 ustawy zmieniającej. W odniesieniu do każdego z zaskarżonych przepisów jako wzorzec kontroli wnioskodawczyni oznaczyła art. 169 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku, odwoławszy się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Rada Miejska w Zamościu podniosła, że art. 169 ust. 2 Konstytucji, określając zasady prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego, daje wyraz zasadzie wybieralności, a więc i kadencyjności tych organów. Kadencyjność zaś oznacza m.in. nakaz stabilizacji składu personalnego tych organów w ramach kadencji,

co powoduje, że sytuacje, w których skład personalny organu wybieralnego (kadencyjnego) ulega zmianie w okresie kadencji, należy traktować jako wyjątkowe.

Wnioskodawczynie podkreśliła, że zasada kadencyjności nabiera szczególnej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborców. Nakaz płynący z zasady kadencyjności splata się bowiem wówczas z obowiązkiem szanowania woli wyborców, wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania. Oznacza to, że zmiana przepisów powodująca naruszenie stabilności wyboru na radnego nie może nastąpić w trakcie kadencji, jeżeli nie zaszły żadne szczególne okoliczności powstałe już po wyborze i przemawiające za tego typu rozwiązaniem.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawczynie zaznaczyła, że kwestionowane przez nią przepisy ingerują w stabilność personalną urzędujących rad. Dodała, że w przypadku Zamościa ingerencja ta dotyczy aż 7 spośród 23 radnych.

Podkreśliła, że dotąd obowiązujące ograniczenia działalności gospodarczej prowadzonej przez radnych nie miały zastosowania do tych radnych, którzy rozpoczęli wykorzystywanie mienia komunalnego jeszcze przed uzyskaniem mandatu radnego. Dla uzasadnienia tego stanowiska odwołała się do poglądu prezentowanego w doktrynie oraz do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r., która dotyczyła innego stanu prawnego, ale – zdaniem wnioskodawczynie – na zasadzie analogii znajduje zastosowanie do radnych wybranych w wyborach z 27 października 2002 r.

Wnioskodawczynie zwróciła ponadto uwagę, że od czasu ostatnich wyborów sytuacja w gminach nie uległa tak drastycznie niekorzystnej ewolucji, by konieczna była natychmiastowa ingerencja ustawodawcy. Podkreśliła też dysproporcję pomiędzy zaskarżonym uregulowaniem a wcześniej wprowadzonymi ograniczeniami prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W uchwalanych wcześniej przepisach ustawodawca jednoznacznie wskazywał bowiem, że obejmują one radnych pierwszej kadencji następującej po wejściu w życie tych przepisów.

2. W piśmie z 30 grudnia 2004 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w przedmiotowej sprawie. Wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim w ustawie o samorządzie gminnym dodaje art. 24f ust. 1a, jest zgodny z art. 169 ust. 2 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności z Konstytucją art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej ze względu na niedopuszczalność orzekania, a w zakresie kontroli zgodności z Konstytucją art. 9 ustawy zmieniającej ze względu na zbędność orzekania.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, stwierdził, że w wyniku zmian dokonanych w ustawie o samorządzie powiatowym ustawą z 11 kwietnia 2001 r., art. 92 tej ustawy otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym do rady miasta na prawach powiatu (a takim jest Zamość) i do radnych mają zastosowanie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś ustawy o samorządzie powiatowym. W ocenie Prokuratora Generalnego oznacza to, że art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej, dodający w ustawie o samorządzie powiatowym art. 25b, wykracza poza zakres działania wnioskodawczynie, co wyłącza dopuszczalność jego kontroli w niniejszym postępowaniu.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 9 ustawy zmieniającej, odwoławszy się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r. (sygn. K 20/03), stwierdził, że przepis ten jest przepisem przejściowym, jednorazowo regulującym sytuację prawną m.in. radnych wybranych w wyborach 27 października 2002 r. Został więc skonsumowany przed dniem orzekania w niniejszej sprawie, co oznacza, że orzekanie w tym zakresie jest zbędne.

Następnie Prokurator Generalny stwierdził, że art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, dodany przez art. 1 pkt 1 lit. a kwestionowanej ustawy, ma

zastosowanie do radnych obecnej kadencji, na co wskazuje zarówno art. 9 ustawy zmieniającej, jak i brak w tej ustawie przepisów przejściowych, odmiennie regulujących tę kwestię.

Nie podzielił poglądu wnioskodawczyni, że kwestionowane uregulowanie w zakresie, w jakim odnosi się do radnych obecnej kadencji, jest niewspółmierne do rangi chronionego interesu publicznego. Ma ono bowiem zapobiegać uzyskiwaniu na uprzywilejowanych zasadach mienia komunalnego przez osoby pełniące funkcje publiczne, a także – realnej ze względu na pełnioną funkcję – możliwości wpływania na zyski działalności prowadzonej przez radnych przy udziale tego mienia.

Jak podkreślił, ochronę interesu publicznego miała na celu także regulacja zawarta w art. 9 ustawy, która w odniesieniu do radnych obecnej kadencji istotnie mogła stanowić zaskoczenie. Nie można już jednak tego odnieść w stosunku do tych radnych, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminnego po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, oraz tych radnych, którzy – już po wejściu w życie kwestionowanego uregulowania – zostali wybrani w wyborach uzupełniających, bądź z listy wstąpili na miejsce radnego, którego mandat wygasł.

3. W piśmie z 15 marca 2005 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w przedmiotowej sprawie. W ocenie Sejmu art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie gminnym art. 24f ust. 1a, jest zgodny z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność orzekania, a w zakresie kontroli konstytucyjności art. 9 ustawy zmieniającej ze względu na zbędność orzekania.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Marszałek Sejmu podkreślił, że żaden z zakwestionowanych przepisów nie powoduje wprost destabilizacji wyboru organów stanowiących. W każdym bowiem przypadku radny musi podjąć indywidualną decyzję, czy zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, czy też prowadzić dalej taką działalność, co jest równoznaczne z decyzją o utracie mandatu. Wprowadzone ograniczenia nie stanowią ingerencji ustawodawcy naruszającej kadencyjność organów samorządu terytorialnego. Ich pośrednie skutki mogą mieć wpływ na stabilność składu osobowego tych organów, a także na eliminację zjawisk patologicznych w sferze gospodarki komunalnej.

W ocenie Sejmu ustawodawca może nakładać na mandatariuszy różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej pod warunkiem, że będą one pozostawać w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, oraz że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Ograniczenia wprowadzone przez zakwestionowane przepisy spełniają te warunki.

Uzasadniając przedstawione stanowisko w zakresie konieczności umorzenia postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 4 pkt 2 i art. 9 ustawy zmieniającej z art. 169 ust. 2 Konstytucji, Sejm powtórzył argumenty przedstawione przez Prokuratora Generalnego.

II

Na rozprawie 28 czerwca 2005 r. uczestnicy rozprawy podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawczyni wyjaśnił dodatkowo, że jego zdaniem to właśnie utrwalona praktyka organów gmin oraz fakt, że organy nadzorcze nie reagowały na praktykę przyjmującą, iż ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych dotyczy tylko działalności prowadzonej z wykorzystaniem mienia nabytego w

trakcie kadencji, spowodowały powszechne odczucie, że to właśnie nowe przepisy niekorzystnie zmieniają sytuację radnych i ingerują w stabilność kadencji rad gmin. Zwrócił przy tym uwagę, że ta wąska interpretacja, przyjęta przez rady gmin, znalazła wsparcie w doktrynie.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że tak ukształtowana, błędna praktyka skłoniła ustawodawcę do ustanowienia zaskarżonych przepisów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie rozważył legitymację Rady Miejskiej w Zamościu do zainicjowania postępowania w przedmiocie konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Wnioskodawczyni kwestionuje konstytucyjność art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie gminnym art. 24f ust. 1a, art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej, w części wprowadzającej do ustawy o samorządzie powiatowym art. 25b, oraz art. 9 ustawy zmieniającej, przy czym w odniesieniu do dwóch pierwszych przepisów o tyle, o ile mają zastosowanie do radnych, którzy uzyskali mandat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Należy podzielić pogląd Prokuratora Generalnego oraz Sejmu w kwestii niedopuszczalności kontroli konstytucyjności art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie zakwestionowanym w niniejszym postępowaniu.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące samorządu terytorialnego mogą występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Jak wynika z załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652), Zamość jest miastem na prawach powiatu. Rozporządzeniem tym utworzona została ponadto gmina Zamość i powiat zamojski. Z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, iż: „Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie”. Jednak zgodnie z ust. 3 tego artykułu: „Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym”. W zakresie objętym wnioskiem do rady miasta na prawach powiatu oraz do radnych zastosowanie znajdują zatem przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Oznacza to, że art. 4 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie, którego dotyczy wniosek, nie jest objęty zakresem działania Rady Miejskiej w Zamościu. To zaś wyklucza dopuszczalność merytorycznego badania tego przepisu w postępowaniu zainicjowanym przez wnioskodawczynię.

2. Przechodząc do oceny art. 1 pkt 1 lit. a, w zakresie zaskarżonym przez wnioskodawczynię, oraz art. 9 ustawy zmieniającej, należy na wstępie przypomnieć, że konstytucyjność tych przepisów była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, Trybunał stwierdził ich zgodność z art. 2 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Przepisy te były jednak oceniane z punktu widzenia praw radnych.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż zakwestionowane przepisy ustawy zmieniającej stanowią kolejny krok ustawodawcy zmierzający do ograniczenia korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla

własnych, prywatnych celów. *Ratio legis* ustawy zmieniającej jest zatem oczywista i nie może być kwestionowana w państwie demokratycznym.

Ocena skuteczności tego rodzaju bardzo restryktywnych uregulowań leży poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie ma bowiem instrumentów służących ocenie skuteczności przeciwdziałania korupcji za pomocą stosowania przedmiotowych przepisów.

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawczyni nie kwestionuje samej konieczności istnienia ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez radnych, a jedynie objęcie zakazem połączonym z sankcją określoną w art. 9 ustawy tych radnych, którzy rozpoczęli wykonywanie mandatu przed dniem wejścia w życie kwestionowanych uregulowań. W ocenie Rady Miejskiej w Zamościu objęcie ustawą zmieniającą radnych w toku kadencji narusza wynikającą z art. 169 ust. 2 Konstytucji zasadę kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Ocenę zaskarżonych przepisów należy poprzedzić ustaleniem zakresu i znaczenia zmian, które wprowadzają. Zachodzi bowiem potrzeba ponownego zbadania, czy zaskarżone przepisy, mimo że obowiązki z nich wynikające powinny już być dawno wykonane, rodzą skutki prawne z punktu widzenia kompetencji, obowiązków i sposobu działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej wprowadził do ustawy o samorządzie gminnym art. 24f ust. 1a. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z ustępem pierwszym tego artykułu, zakazującym radnym prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, zarządzania taką działalnością oraz pełnienia funkcji przedstawiciela lub pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności. Zgodnie z dodanym, zaskarżonym ustępem 1a: „Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 190 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6”. Przepis ten mówi o wszystkich radnych, do których może się odnosić zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego od 1 stycznia 2003 r., jeżeli przed początkiem kadencji prowadzili taką działalność, a po objęciu mandatu radnego nie zaprzestali jej w wyznaczonym, trzymiesięcznym terminie.

Ten ogólny przepis nie odnosi się jednak do radnych, którzy zostali wybrani 27 października 2002 r. Tej grupy radnych dotyczy art. 9 ustawy zmieniającej. Na mocy tego przepisu zostali oni zobowiązani do zaprzestania prowadzenia działalności, o której jest mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. od 1 stycznia 2003 r. W przypadku niewypełnienia tego obowiązku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego najpóźniej po upływie miesiąca od końca tego trzymiesięcznego terminu, tzn. nie później niż 1 maja 2003 r.

Rada Miejska w Zamościu kwestionuje konstytucyjność art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej w takim tylko zakresie, w jakim przepis ten – jej zdaniem – obejmuje zakazem określonym w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radnych, którzy prowadzili działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, oraz objęcie ich – na mocy art. 9 ustawy zmieniającej – sankcją określoną w tym przepisie.

Uzasadnienie zarzutów sformułowanych we wniosku Rada Miejska w Zamościu opiera na stwierdzeniu, że w stanie prawnym sprzed zmiany, którą wprowadziły

kwestionowane przepisy, ograniczenie działalności gospodarczej, o którym jest mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie miało zastosowania do tych radnych, którzy rozpoczęli prowadzenie działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego jeszcze przed uzyskaniem mandatu. Twierdzenie to nie znajduje jednak oparcia w stanie prawnym.

Rada Miasta Zamościa stwierdza, że zakaz ten „miał ograniczyć możliwość wykorzystywania stanowiska radnego dla uzyskania mienia komunalnego dla celów gospodarczych na uprzywilejowanych zasadach. Takich uprzywilejowanych zasad uzyskania mienia komunalnego nie ma w przypadku uzyskania mienia przed wyborem na radnego”. Zdaniem wnioskodawczynie do czasu wejścia w życie kwestionowanych przepisów ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego miało zatem zastosowanie tylko w stosunku do tych radnych, którzy weszli we władanie majątkiem komunalnym już po ich wyborze na radnych.

Uzasadniając tę interpretację art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wnioskodawczynie odwołuje się do poglądu wyrażonego przez W. Kisiela (*Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 126). Posiłkowo powołuje także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uchwale z 2 czerwca 1993 r. (sygn. W 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 44), ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię art. 3 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 ustalił wówczas w odniesieniu do zupełnie innego rodzaju spraw, iż sformułowanie użyte w art. 3 tej ustawy: „nie można prowadzić działalności na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego”, oznacza zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem takiego mienia, w którego władanie osoby objęte zakazem weszły już po wyborze.

Nie można jednak podzielić poglądu wnioskodawczynie, iż dopiero kwestionowany przez nią art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej spowodował, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego objął także tych radnych, którzy weszli we władanie mieniem komunalnym przed uzyskaniem mandatu. Zakaz taki wynikał bowiem jasno z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dodanego przez ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.). Przepis ten brzmiał i brzmi nadal następująco: „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”. Zakaz ten obowiązuje więc już od 1 stycznia 1998 r. i od tej daty jego zakres nie uległ zmianie. Nie zmieniły go także kwestionowane przez wnioskodawczynię przepisy ustawy zmieniającej.

Zakaz ten został wprowadzony w trakcie trwania kadencji radnych w latach 1994 – 1998, lecz zgodnie z art. 30 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679) miał mieć zastosowanie „do radnych rad gmin kadencji następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie”. Tymi następnymi kadencjami są już niewątpliwie kadencja 1998-2002 oraz obecna kadencja. Ustawa ta nie różnicowała zatem sytuacji radnych w zależności od tego, czy nabyli mienie lub prowadzili działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego jeszcze przed rozpoczęciem kadencji, czy też zdarzenia takie zaszły już po jej rozpoczęciu. Zakaz ten niewątpliwie istniał w porządku prawnym od 1 stycznia 1998 r. i dotyczył osób, które miały dostateczny czas, by powziąć decyzję co do kandydowania na stanowisko radnego, wiedząc, jakie

konsekwencje z objęciem tej funkcji będą się dla nich łączyły. Trudno przyjmować, że w pojęciu „prowadzenia działalności gospodarczej (...) z wykorzystaniem mienia komunalnego” mieści się tylko kwestia nabywania mienia komunalnego lub wejścia w inne prawa majątkowe związane ze składnikami tego mienia, nie zaś czerpanie z tego mienia lub praw majątkowych z nim związanych dochodów i pożytków. Działalność gospodarcza jest zawsze bowiem nastawiana na osiągnięcie zysku, w tym przede wszystkim zysku osiąganego z powodu bieżącego wykorzystywania do celów gospodarczych składników mienia i praw majątkowych. Skoro ustawodawca nie mówi ani o mieniu nabytym uprzednio, ani o „mieniu nabywanym” w trakcie kadencji w celu wykorzystania do prowadzenia działalności gospodarczej, to brak jest podstaw do takiego zróżnicowania zakresu znaczeniowego art. 24f ust. 1 ustawy, o jakim jest mowa we wniosku.

Byłoby nihilizmem prawniczym stwierdzenie, że zakaz taki nie wywierał żadnych ujemnych następstw dla tych, którzy go złamali. Przeciwnie, kategoryczne stwierdzenie, że „radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej” wywołuje przekonanie, iż osoba wybrana, która nie zaprzestała takiej działalności przed dniem ślubowania, traci niejako z natury rzeczy prawo do bycia radnym. Należy jedynie zauważyć, że ujemne następstwa prawne złamania zakazu przez osobę pragnącą zostać radnym nie były w sposób dostateczny „obudowane” instrumentarium prawnym. Stąd być może nieuzasadnione niczym poczucie, że złamanie zakazu nie wywoła żadnych ujemnych następstw, tzn. ani prawnych, ani politycznych.

Już jednak od 30 maja 2001 r. (przez art. 8 pkt 9 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 45, poz. 497) wprowadzono wyraźny obowiązek dla rad gmin, by stwierdzały one w drodze uchwały najpóźniej w 3 miesiące od upływu terminu, w którym radny był obowiązany do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej – wygaśnięcie mandatu radnego. Niewątpliwie bowiem niezaprzestanie przez radnego działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania było zarazem datą „wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu” w rozumieniu art. 190 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.; dalej ordynacja wyborcza).

Uregulowanie to zatem było o tyle korzystniejsze dla radnych w stosunku do pierwotnego, że dawało im, już po złożeniu ślubowania, szansę na dostosowanie biegu swych interesów do wymagań ustawy, o ile oczywiście rada gminy nie stwierdziła wygaśnięcia mandatu zaraz po złożeniu ślubowania. W pierwotnym stanie prawnym można było bowiem domniemywać, że osoba taka w ogóle nie jest zdolna do objęcia mandatu radnego. Stwarzać to mogło również trudności w działalności rady ze względu na wątpliwą legitymizację jej składu.

Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984) wprowadzono do art. 24f ustawy o samorządzie gminnym ustęp 6, który brzmiał: „Naruszenie przez radnego obowiązków określonych w ust. 1-5 powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę w danym roku prawa do diety”. Przepis ten obowiązywał od 27 października 2002 r. do 1 stycznia 2003 r. Jest rzeczą oczywistą, że unormowanie to traktować należało jako uzupełnienie postanowień ordynacji wyborczej o wygaśnięciu mandatu – nie zaś jego uchylenie. Trudno bowiem zakładać, iż złamanie wyraźnego, obowiązującego od dawna zakazu rodzi dla radnego jedynie odpowiedzialność regulaminową oraz „sankcję” w postaci utraty diety. Przepis ten interpretowany być winien jako dyscyplinujący, tzn. określający skutki, jakie

spadają na osoby, które nie zaprzestały tej działalności w terminach przewidzianych ustawowo, za okres, w którym dalej pełniły funkcje radnych.

Na zaskarżone unormowanie należy zatem patrzeć w relacji do już ukształtowanych i niewątpliwie ciężących na radach gmin obowiązków.

Dodanie przez ustawę z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw art. 24f ust. 1a, miało więc dla radnych wybranych w wyborach 27 października 2002 r., którzy nie zaprzestali mimo niewątpliwego obowiązywania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy – ten skutek, że do nich właśnie odnosi się art. 9 przedmiotowej ustawy zmieniającej w związku z art. 6 tej ustawy.

Artykuł 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym wyznaczył wszystkim radnym, którzy rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej objętej zakazem przed uzyskaniem mandatu radnego, trzymiesięczny termin liczony od dnia ślubowania – do zaprzestania tej działalności pod rygorem utraty mandatu. To wyróżnia korzystnie ich sytuację prawną w porównaniu z radnymi, którzy rozpoczęli zakazaną działalność gospodarczą dopiero po uzyskaniu mandatu radnego. Daje im bowiem odrębny trzymiesięczny termin, liczony od dnia złożenia ślubowania do zaprzestania zakazanej działalności, podczas gdy ci drudzy liczyć się muszą z tym, iż wobec podjęcia i niezaprzestania przez nich zakazanej działalności rada gmina może w każdej chwili podjąć uchwałę o wygaśnięciu mandatu, choć ma na to trzy miesiące od daty podjęcia zakazanej działalności (art. 190 ust. 1 pkt 2a w związku z ust. 2 ordynacji wyborczej). Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 24f ust. 1a ustawy stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w trybie art. 190 ust. 5 i 6 ordynacji wyborczej, które do tej ustawy zostały dodane przez art. 6 ustawy zmieniającej. Tym samym radni ci muszą się liczyć z tym, że rada gminy podejmie uchwałę o wygaśnięciu ich mandatu nie później niż w ciągu miesiąca od upływu terminu, do końca którego winni zaprzestać działalności. Nowe, zaskarżone unormowanie jest zatem o wiele korzystniejsze dla radnych, którzy mimo złożenia ślubowania nie zaprzestali prowadzonej uprzednio działalności gospodarczej tylko z tego względu, że prowadzili ją przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, choć o zakazie powinni byli od dawna wiedzieć. Ono właśnie wprowadziło dla nich właściwy okres dostosowawczy. Sytuację rady gminy zmienia zaś w ten sposób, że wyznacza jej krótszy, jednomiesięczny termin podjęcia inicjatywy w przedmiocie wygaśnięcia mandatu takiego radnego. Istnienie tego okresu dostosowawczego przy tak restryktywnych zakazach wydaje się nieodzowne.

Jeszcze korzystniejsze rozwiązanie wprowadza dla radnych wybranych w wyborach przeprowadzonych 27 października 2002 r. zaskarżony art. 9 ustawy zmieniającej. Korzystna nowość – w ich przypadku – polega na tym, iż mimo niezaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia ślubowania mają jeszcze szansę dalszego sprawowania funkcji radnego pod warunkiem dochowania terminu trzech miesięcy od daty wejścia ustawy zmieniającej w życie. Termin zaprzestania działalności będzie im zatem dopiero od 1 stycznia 2003 r., zamiast od niewątpliwie wcześniejszego dnia ślubowania. Rada natomiast miała w stosunku do radnych wybranych 27 października 2002 r., którzy nie zaprzestali działalności gospodarczej, miesięczny termin dla podjęcia odpowiednich uchwał o wygaśnięciu mandatów. Termin ten upłynął 1 maja 2003 r.

Zarówno zatem art. 1 pkt 1 lit. a, jak i tym bardziej art. 9 ustawy zmieniającej bardzo korzystnie zmieniły sytuację radnych, którzy prowadzili działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego przed początkiem kadencji, a następnie jej nie zaprzestali po dniu złożenia ślubowania lub po 1 stycznia 2003 r., dając im odrębny trzymiesięczny okres dostosowawczy. Z takiego przywileju nie mogą jednak skorzystać

radni, którzy podjęli zakazaną działalność w trakcie kadencji, co skądinąd może mieć uzasadnienie.

Argumenty uzasadnienia wniosku dotyczące zaskoczenia (niekorzystnego) radnych przez ustawodawcę są zatem oczywiście bezzasadne. Nie mają one nadto żadnego znaczenia w badanej sprawie ze względu na to, iż wzorcem konstytucyjnym jest art. 169 ust. 2 Konstytucji, który ma służyć stabilizacji składu personalnego organu przedstawicielskiego w trakcie kadencji i go chronić.

Tak więc „zaskoczenie”, na jakie powołuje się wnioskodawczyni dotyczyć może jedynie skrócenia czasu reagowania na niezaprzeszanie przez radnych zakazanej działalności gospodarczej. Sam obowiązek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego istniał od dawna i miał bezwzględny charakter. Nastąpiło natomiast skrócenie terminu, w jakim rada winna powziąć uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu, jednak po upływie okresu dostosowawczego stworzonego dla radnych. Uchylono przepisy o odpowiedzialności regulaminowej oraz o utracie prawa do diety przez te osoby. Z punktu widzenia rady oznacza to jedynie, że nie ma już obowiązku kierowania tego rodzaju spraw do odpowiedniej komisji celem ustalenia odpowiedzialności regulaminowej. Wyegzekwowanie tego obowiązku byłoby utrudnione wobec skrócenia terminu, do którego rada gminy powinna podjąć uchwałę o wygaśnięciu mandatu radnego. Należy jednak zważyć, że charakter prawny terminu, do którego rada powinna podjąć uchwałę o wygaśnięciu mandatu radnego jest zupełnie inny, niż charakter prawny terminu, w jakim radni winni dokonać wyboru, czy zaprzestać zakazanej działalności, czy zrezygnować z funkcji radnego.

Badając charakter prawny tego terminu, należy w pierwszym rzędzie podkreślić, że dotyczy on wypełniania takich obowiązków przez radę gminy, których wypełnianie niewątpliwie leży w interesie samej rady, również z punktu widzenia stabilności jej składu w trakcie kadencji. Winna ona zawsze – w swoim dobrze pojmowanym interesie – stwierdzać możliwie najszybciej wygaśnięcie mandatu radnego osoby łamiącej ustawowe zakazy. Żaden organ przedstawicielski samorządu terytorialnego nie jest i nie powinien być zainteresowany, by w jego pracach uczestniczyły osoby łamiące ustawowe zakazy, a przez to podważające zaufanie społeczne do tak ukonstytuowanej rady. Nie chodzi tylko o legitymizację polityczną i odbiór społeczny, zwłaszcza w delikatnych kwestiach zagrożenia korupcją czy brakiem obiektywizmu ze strony radnych. Chodzi także o bardzo złożone kwestie prawne, jakie wiążą się z wypełnianiem funkcji radnych przez osoby, które nie mogły tych funkcji łączyć z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą.

Uchwała rady stwierdza jedynie, że do zaprzestania działalności gospodarczej nie doszło w ustawowym terminie i na skutek tego mandat radnego wygasł. Stawia to przed radą zawsze wyzwanie, jak oceniane będą – co najmniej – te jej uchwały, które podjęte zostały z udziałem osób, którym minął termin do zaprzestania prowadzenia zakazanej działalności gospodarczej. Także więc i z tego punktu widzenia skrócenie terminu podjęcia takiej uchwały leży w interesie rady. Niezależnie od istnienia lub braku terminu ustawowego, rady same winny czuwać nad jak najszybszym podejmowaniem stosownych uchwał, a w rezultacie usuwaniem ze swego grona osób, które funkcji radnych nie powinny pełnić.

Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że skrócenie ustawowego terminu, w którym rada powinna podjąć uchwałę o wygaśnięciu mandatu, nie tylko nie pogarsza sytuacji prawnej tej rady jako organu przedstawicielskiego, ale przeciwnie – porządkuje ją, a przez to czyni bardziej przejrzystą i poprawną z punktu widzenia demokracji przedstawicielskiej, o której mowa w art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Znany jest termin, w którym radni powinni zaprzestać zakazanej działalności. Po jego upływie rada winna jak najszybciej podjąć stosowne uchwały tak, by następne osoby

obejmujące mandaty mogły jak najszybciej i najdłużej pełnić swe funkcje w trakcie kadencji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek Rady Miasta Zamościa o zbadanie zgodności art. 1 pkt 1 lit. a i art. 9 ustawy zmieniającej z art. 169 ust. 2 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie. Z punktu widzenia rady jako organu przedstawicielskiego, a zwłaszcza stabilizacji jej składu personalnego w trakcie kadencji, przedmiotowe unormowania, prowadzące do skrócenia terminu dla podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, są korzystniejsze. Zaskarżone przepisy są zgodne z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.