

Dz.U. 1995 Nr 4 poz. 23

U C H W A Ł A

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 11 stycznia 1995r.

Sygn.akt W.17/94

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U.Nr 20 , poz.101 z późn.zm.)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Tomasz Dybowski

Lech Garlicki (sprawozdawca)

Stefan Jaworski

Krzysztof Kolasiński

Ferdynand Rymarz

Wojciech Sokolewicz

Janusz Trzcіński

Błażej Wierzbowski

Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniu 28 grudnia 1994r. 3 i 11 stycznia 1995r. w trybie art.13 ust.1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 109, poz. 470, zm.:w 1993r. Nr 47, poz.213 i z 1994r, Nr 122, poz.593), wniosku Prezesa

Rady Ministrów o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U.Nr 20, poz.101 z późn.zm.), przez wyjaśnienie: «1) czy użyty w art.4 ust.2 ustawy zwrot dotyczący osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe , która "pełni również inną funkcję" odnosi się do przypadku członkostwa takiej osoby we władzach spółek prawa handlowego; 2) czy użyty w tym samym art.4 ust.2 ustawy zwrot "wynagrodzenie" odnosi się również do przychodów uzyskiwanych z tytułu udziału we władzach statutowych spółek prawa handlowego ».

u s t a l i ł:

1) Artykuł art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U Nr 20, poz.101, z późn.zm.) nie znajduje zastosowania do przypadków łączenia kierowniczego stanowiska państwowego i stanowisk we władzach spółek prawa handlowego, ponieważ łączenie takie jest zabronione z mocy art.1 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz.274). Jedynym dopuszczonym przez prawo wyjątkiem jest sytuacja, gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostaje wyznaczona, w myśl art.1 ust.3 powołanej wyżej ustawy z dnia 5 czerwca 1992r. do zajęcia stanowiska we władzach spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych jako przedstawiciel tych podmiotów i wówczas art.4 ust.2 powołanej wyżej ustawy z dnia 31 lipca 1981r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe może znajdować zastosowanie wobec tej osoby.

2) Zwrot „pełni również inną funkcję”, użyty w art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe,

odnosi się także do sytuacji, gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostaje wyznaczona - jako przedstawiciel jednego z podmiotów wymienionych w art.1 ust.3 ustawy z dnia 5 czerwca 1992r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - do zajęcia stanowiska we władzach spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych;

3) Pojęcie „wynagrodzenie”, użyte w art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 lipca 1981r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, odnosi się do przychodów osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, uzyskiwanych z tytułu równoczesnego zajmowania stanowisk we władzach spółek, o których mowa w punkcie drugim niniejszej uchwały.

U z a s a d n i e

1. Prezes Rady Ministrów wystąpił w dniu 28 października 1994 roku do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Na tle sformułowania tego przepisu ("Osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe, która pełni również inną funkcję, przysługuje jedno, wybrane przez nią wynagrodzenie przewidziane w przepisach niniejszej ustawy bądź w odrębnych przepisach") Prezes Rady Ministrów wnosił o ustalenie, czy określenia "pełni również inną funkcję" oraz "wynagrodzenie" odnoszą się do sytuacji, gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe wchodzi do władz spółki prawa handlowego i uzyskuje z tego tytułu przychody. Prezes Rady Ministrów nie przedstawił własnej propozycji rozumienia powyższego przepisu, wskazał natomiast na liczne wątpliwości interpretacyjne, jakie na tym tle powstawały w praktyce.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 14 listopada 1994 r. przedstawił stanowisko, iż członkostwo we władzach spółek prawa handlowego jest "pełnieniem innej funkcji" w rozumieniu art.4 ust.2 ustawy z 1981 roku, a przychody uzyskiwane z tytułu udziału we władzach spółek prawa handlowego są "wynagrodzeniem" w rozumieniu tegoż przepisu. W obszernym uzasadnieniu Prokurator Generalny wskazał m.in. na zachowanie pełnej aktualności przez art.4 ust.2 wspomnianej ustawy, jako że m.in. nawiązała do niego "ustawa antykorupcyjna" z 5 czerwca 1992 r. Pojęcie "inna funkcja" powinno być rozumiane jako jakiegokolwiek inne zajęcie w stosunku do kierowniczego stanowiska państwowego zajmowanego przez daną osobę. Gdy chodzi o udział we władzach spółki prawa handlowego, to osoby, o których mowa, zasiadają w nich jako przedstawiciele Skarbu Państwa, realizują więc przede wszystkim funkcje publiczne. Niewątpliwie mamy wówczas do czynienia z pełnieniem "innej funkcji" w rozumieniu art.4 ust.2 ustawy z 1981 roku. Gdy chodzi o pojęcie "wynagrodzenia", to konieczne jest najpierw rozważenie, jaki jest charakter stosunku łączącego ze spółką członka jej władz. Funkcja członka zarządu jest wykonywana na ogół na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia i w tym zakresie nie ma wątpliwości co do "wynagrodzeniowego" charakteru odpłatności za wykonywaną pracę. Natomiast status członka rady nadzorczej przypomina - zdaniem Prokuratora Generalnego - specyficzne zlecenie (art.750 k.c.). Nie musi się z tym wiązać odpłatność, jeżeli jednak zostaje ona ustalona, to kodeks handlowy odnosi do niej pojęcie "wynagrodzenia" (art.386 par.3 i art.429 k.h.). Prokurator Generalny uważa, iż pojęcia "wynagrodzenie" nie można utożsamiać z pojęciem "wynagrodzenie za pracę", używanym zwłaszcza w kodeksie pracy. Pojęcie "wynagrodzenie" jest szersze i obejmuje "wszelkie gratyfikacje (przychody) związane z pełnieniem każdej funkcji, a więc również funkcji członka rady nadzorczej spółki prawa handlowego i to niezależnie od charakteru stosunku

prawnego łączącego członka rady nadzorczej ze spółką". Tego typu przychody są więc - w przekonaniu Prokuratora Generalnego - objęte zakresem art.4 ust.2 ustawy z 1981 r.

2. Trybunał Konstytucyjny ustalił najpierw stan prawny i praktykę w materii, której dotyczy wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa z 31 lipca 1981 r. nie miała charakteru regulacji "antykorupcyjnej". Traktowano ją jako unormowanie kwestii uposażeń osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie. Ustawa ta przetrwała - choć w poważnie zmienionej formie - do dzisiaj. Zarówno jej nowelizacje z 1989 r. i 1993 r., jak też nawiązanie do niej przez art.1 ustawy z 5 czerwca 1992 r. świadczą nie tylko o uznaniu mocy obowiązującej ustawy z 1981 r. (co jest zresztą oczywiste, choćby z tego powodu, że ustawa ta ani nie została uchylona, ani nie została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z konstytucją), ale i o przekonaniu, że nadal odgrywać ona powinna istotną rolę regulacyjną. Postanowienia ustawy z 1981 roku należy więc rozumieć i stosować w świetle późniejszych regulacji pokrewnych, a zwłaszcza art.2 Małej Konstytucji oraz przepisów ustawy z 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Choć zarówno art.2 Małej Konstytucji, jak i ustawa z 1992 r. obejmują swym zakresem szerszy krąg podmiotów, niż ustawa z 1981r. to nie ulega wątpliwości, że obejmują one wszystkie osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe.

Twórcy ustawy z 1981 roku nie mieli oczywiście na myśli udziału osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe we władzach spółek prawa handlowego - forma ta była w praktyce nieznana ówczesnej polskiej gospodarce. Niemniej język art.4 tej ustawy był na tyle pojemny, że od początku lat 90-tych zaczęły pojawiać się pytania, czy i w jakim zakresie przepis ten może odnosić się do przychodów uzyskiwanych z tytułu

zajmowanych stanowisk we władzach spółek prawa handlowego. W praktyce chodziło zwłaszcza o sytuacje, gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostawała wydelegowana do rady nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa (lub podmiotu podobnego) dla reprezentowania jego interesów. Tego typu delegowanie - konieczne na tle regulacji kodeksu handlowego - stało się zjawiskiem częstym, a gratyfikacje z tego tytułu traktowano - w zupełnie zresztą publiczny sposób - jako *sui generis* uzupełnienie przychodów urzędników państwowych.

Zapytywane w tej sprawie organy państwowe uznawały dopuszczalność jednoczesnego pobierania wynagrodzenia z tytułu pełnienia kierowniczego stanowiska państwowego oraz wynagrodzenia z tytułu udziału w pracach rad nadzorczych spółek, o których była mowa. W opinii Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów z dnia 13 stycznia 1994 r. (PR-28/J/3068/94) - wywołanej zastrzeżeniami podniesionymi przez NIK co do takiego łączenia wynagrodzeń - wskazano m.in., że zajmowanie stanowiska we władzach spółki nie jest pełnieniem funkcji publicznej, nie daje więc podstaw do stosowania art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. Pismem z dnia 20 stycznia 1994 (BS/292/93) Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zwrócił się do Urzędu Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w sprawie. Biuro Prawne URM (pismo z dnia 17 lutego 1994 r., nr Pr.163/12/94) zwróciło się o opinię do Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta RP. W piśmie z dnia 7 marca 1994 (BP.14-21-94) Biuro Prawne Kancelarii Prezydenta RP wyraziło pogląd, iż "nie ma przeszkód prawnych do pobierania wynagrodzenia przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe z tytułu ich udziału we władzach spółki", zwracając przy tym uwagę na konieczność jednoznacznego unormowania wysokości wynagrodzeń z tego tytułu. Na tle tej opinii Biuro Prawne URM (pismo z dnia 9 marca 1994r. nrPr.163/12/94), stwierdziło iż w pełni podziela pogląd w niej zawarty.

Trybunał Konstytucyjny uważa za oczywiste, że powyższe interpretacje i opinie pozbawione były jakiegokolwiek mocy prawnie wiążącej i stanowiły jedynie informację o sposobie rozumienia art.4 ust.2 ustawy z 1981 roku przez służby prawnicze organów władzy wykonawczej, odpowiedzialnych za realizację tego przepisu. Nie istnieje więc jakakolwiek "powszechnie obowiązująca" wykładnia art.4 ust.2, od której Trybunał musiałby odstępować. Trybunał Konstytucyjny nie może jednak nie stwierdzić, że w rozstrzyganej przez niego dzisiaj kwestii funkcjonowała już wykładnia usankcjonowana autorytetem kierowniczych organów władzy wykonawczej. To że była to wykładnia błędna nie zmienia faktu, że tworzyła ona sposób rozumienia obowiązującego stanu prawnego, a jej adresaci mogli ją traktować jako wyznaczającą ich uprawnienia i obowiązki w wykonywaniu art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do formułowania ocen indywidualnych zachowań, a - tym bardziej - do orzekania, czy poszczególne osoby naruszyły prawo oraz czy i jaką ponieść mają z tego tytułu odpowiedzialność. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny zauważa, że fakt działania w granicach ustalonych wspomnianymi wyżej urzędowymi opiniami nie może nie mieć wpływu na ocenę dobrej wiary osób zainteresowanych i subiektywnego przekonania tych osób, że postępują zgodnie z prawem. Na marginesie tej sprawy trzeba zaznaczyć, że o ile budziła ona tak daleko idące wątpliwości interpretacyjne, że wymagała ustalenia wiążącej wykładni to uprawnione po temu organy mogły już wtedy zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w formie wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art.4 ust.2. Pozwoliłoby to uniknąć szeregu następstw niekorzystnych dla funkcjonowania aparatu państwowego i jego autorytetu w oczach opinii publicznej.

3. Ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię art.4 ust.2 ustawy z 31 lipca 1981 r. Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Przede wszystkim należy ustalić zakres zastosowania art.4 ust.2 ustawy z 1981r. do sytuacji, gdy osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe zasiadają jednocześnie we władzach spółek prawa handlowego. Przepis art.4 ust.2 interpretować należy na tle ogólnego zakazu "prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji" nałożonego przez art.2 Małej Konstytucji na wszystkie osoby pełniące urzędy lub funkcje publiczne. Jak już wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, celem art.2 Małej Konstytucji "jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać 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" (uchwała z dnia 13 kwietnia 1994, W 2/94, OTK 1994, s.191). Główną treścią zakazów ustanowionych w art.2 Małej Konstytucji jest niemożność wykonywania określonych rodzajów działalności, stosownie do postanowień ustawodawstwa zwykłego. Art.4 ustawy z 1981 r. należy traktować jako jedno z takich postanowień. Nie ustanawia on wprowadzie zakazu łączenia jakichkolwiek funkcji z kierowniczymi stanowiskami państwowymi (zakazy takie wynikają natomiast zarówno z art.8 i 31 Małej Konstytucji, jak z ustawy z 5 czerwca 1992), wprowadza natomiast zakaz pobierania wynagrodzeń z więcej niż jednego źródła.

Wyróżnienie "osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe" daje wyraz specyfice ich charakteru i pozycji. Zmiany ustrojowe, jakie zaszły po 1989 roku przeobraziły pod wieloma względami charakterystykę tej grupy, nie zmieniły jednak szczególnego powiązania stanowiska z władzą, jakie nadal jest udziałem tego właśnie kręgu osób urzędowych. Efektem jest m.in. częste łączenie kilku istotnych stanowisk w rękach jednej osoby (dość wskazać praktykę parlamentarnego pochodzenia członków rządu, występującą często w systemach parlamentarnych), trudność ustalenia, które

działania przypisać należy której z pełnionych funkcji, jednoczesność wykonywania tych funkcji w czasie (czas pracy osób, o których mowa jest wyznaczany zakresem zadań i nie daje się przyporządkować żadnemu z systemów znanych powszechnemu prawu pracy).

Związek stanowiska z władzą rodzi też szczególne wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie pozostaje to bez związku z większymi możliwościami tych osób do zyskiwania różnego rodzaju przywilejów. Chodzi w szczególności o zjawisko, tzw. samouprzywilejowania, znane wielu systemom współczesnym (por. np. D.Grimm: Parlament a partie w RFN, Przegląd Sejmowy nr 1/1994, s.83 i n.) i łączące się ze skupieniem w jednym ręku uprawnienia do stanowienia regulacji i szansy wykorzystywania tworzonych w ten sposób możliwości. Wynika też z tego szczególna łatwość pojawiania się konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę popadają ze sobą w kolizję.

Wszystkie te zjawiska nakazują szczególne traktowanie osób zajmujących kierownicze stanowiska publiczne. Odnoszą się do nich wszystkie dyspozycje zarówno art.2 Małej Konstytucji, jak i ustawy z 5 czerwca 1992 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności publicznej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W tych ramach ustawa z 1981 r. ustanawia dodatkowy zakaz, adresowany już tylko do osób nią objętych, a mianowicie zakaz pobierania wynagrodzenia z więcej niż jednego źródła. Na tym tle konieczne jest dokonanie szczegółowego wyznaczenia zakresu sytuacji, w których art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. w ogóle może znajdować zastosowanie do uczestniczenia we władzach spółek prawa handlowego.

Gdy chodzi o zakres podmiotowy, to adresatami tej normy są jedynie "osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe", a więc osoby określone w art.2 ustawy z 1981 r. Ponieważ cała ta ustawa ma charakter regulacji szczególnej, to określeniu objętych

nią osób należy przypisać charakter enumeratywny, co wyklucza dokonywanie interpretacji rozszerzającej czy - tym bardziej - stosowanie analogii.

Gdy chodzi o zakres przedmiotowy, to związki osób pełniących kierownicze stanowiska państwowe z funkcjonowaniem spółek prawa handlowego normuje w pierwszym rzędzie ustawa z 5 czerwca 1992 r. Ustanawia ona (art.1 ust.1) generalny zakaz zajmowania przez takie osoby stanowisk członków zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego. Zakazuje ona także, by osoby te były zatrudnione lub wykonywały inne zajęcia w tych spółkach (zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1993, W 17/92, OTK 1993, s.420 i n.). Jedynym wyjątkiem od tych zakazów jest sytuacja (art.1 ust.3 ustawy z 5 czerwca 1992 r.), gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostanie wyznaczona do zajęcia stanowiska we władzach spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych jako przedstawiciel tych podmiotów. Konieczne jest więc równoczesne spełnienie dwóch przesłanek: 1) udziałowcem spółki prawa handlowego musi być Skarb Państwa lub inny podmiot wskazany w art.1 ust.3 cyt.ustawy; 2) osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe musi zostać wyznaczona do władz spółki, by występować w nich jako przedstawiciel Skarbu Państwa (lub innego podmiotu wskazanego w art.1 ust.3). Niedozwolony jest więc zarówno udział w innym charakterze we władzach spółki z udziałem Skarbu Państwa, jak też w ogóle udział we władzach innych spółek. Przesądza o tym ustawa z 5 czerwca 1992 r. i - tym samym - do sytuacji takiego niedozwolonego udziału we władzach spółek nie znajduje zastosowania ustawa z 31 lipca 1981 r. Trybunał Konstytucyjny nie widzi potrzeby rozwijania wywodów dotyczących takich sytuacji. Art.1 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992r. ustala generalny zakaz udziału osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe we władzach spółek prawa handlowego i ustalenie to ma na tyle jednoznaczny

charakter, że nie wymaga dalszej wykładni ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Jedynym dopuszczalnym przez prawo wyjątkiem od owego zakazu jest sytuacja, gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostaje wyznaczona - jako przedstawiciel jednego z podmiotów wymienionych w art.1 ust.3 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. do zajęcia stanowiska we władzach spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny ogranicza swoją wykładnię ustawy z 1981r. tylko do sytuacji dopuszczanej przez prawo. Tylko bowiem wtedy, gdy udział we władzach spółki ma charakter legalny, pojawić się mogą pytania o charakter wykonywanych czynności i możliwości pobierania przychodów z tego tytułu. Te kwestie rozstrzyga - w odniesieniu do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe - art.4 ust.2 ustawy z 31 lipca 1981 r.

4. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie pojęcie "pełnienia innej funkcji", użyte przez art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. Polskie prawo nie formułuje jednolitej definicji pojęcia "funkcja", choć posługuje się nim w wielu różnych regulacjach. Należy wobec tego przyjąć, że posługuje się tym pojęciem w znaczeniu potocznym, językowym. Słownik Języka Polskiego (Warszawa 1988, t.I,s.619) określa funkcję jako "prace, obowiązki, które ktoś ma wykonać, stanowisko". Językowe pojęcie funkcji wykracza więc poza pojęcie stanowiska, a obejmuje - przedmiotowo rozumiany - zespół stałych obowiązków powierzonych określonej osobie lub na niej ciążyący. Także zresztą w języku prawnym dokonuje się odróżnienia pełnienia "urzędu" od "funkcji" (tak zwłaszcza art.2 Małej Konstytucji), co nakazuje traktować "funkcję" jako coś wykraczającego poza konkretną pozycję w aparacie państwowym.

Przepisy prawa przyjmują też wiele sformułowań nawiązujących do pojęcia "funkcji", ale ujętych zwykle w formę bardziej skonkretyzowaną. Istnieje więc pojęcie "funkcjonariusza publicznego" (np. art.120 par.11 k.k.), ale - jak wiadomo - kodeks ten nadaje mu stosunkowo wąskie znaczenie. Więcej wskazówek dostarcza natomiast art.200 k.k. ustalający kwalifikowaną odpowiedzialność za zagarnięcie mienia społecznego m.in. wobec osoby, która dokonuje tego „w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją”. Użyte tu pojęcie „funkcji” jest na tyle pojemne, iż może objąć czyny popełnione przez osobę wyznaczoną do reprezentowania Skarbu Państwa (podmiotu podobnego) we władzach spółki z udziałem Skarbu Państwa czy innych podmiotów publicznych.

Inne przepisy prawa używają pojęcia „funkcja publiczna” (np. art.2 Małej Konstytucji i ustawa z dnia 5 czerwca 1992r.), nakazujące wyróżnienie z ogólnego kręgu "funkcji" takich, które łączą się w wykonywaniem zadań publicznych, a więc m.in. związanych z działaniami podmiotów państwowych bądź samorządowych.

Art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. nie uzupełnia terminu "funkcja" jakimikolwiek określeniami dodatkowymi, uzupełniającymi (więc zawężającymi) jej treść. Co więcej, użycie określenia "inna funkcja" wskazuje na zamiar ustawodawcy objęcia tym pojęciem wszelkich funkcji, jakie w ogóle istnieją. Jeżeli więc możliwe jest odniesienie pojęcia "funkcja" do zajmowania stanowisk we władzach spółek prawa handlowego, to oznaczać to będzie objęcie tych stanowisk reżimem art.4 ust.2 ustawy.

Kodeks handlowy nie używa terminu "funkcja" w omawianym tu kontekście. Nie bez racji wskazał jednak Prokurator Generalny, że "społeczna i prawna ranga organów [spółki], a zwłaszcza rad nadzorczych spółek powoduje, że działalność osób uczestniczących w tych organach jest traktowana jako funkcja". Taką terminologię napotkać można w doktrynie (A. Wiśniewski: Prawo o spółkach, t.2, 1991, s.176 używa

np. określenia "funkcjonariusze spółki"), także Trybunał Konstytucyjny posłużył się już określeniem "osoby pełniące funkcje we władzach spółki"»(W 2/94, s.193). Podstawowego argumentu dostarcza jednak terminologia ustawy z 5 czerwca 1992 r. Nie posługuje się ona wprawdzie pojęciem "funkcji", a używa terminu "zajmowanie stanowisk we władzach spółek". Mogłoby to sugerować odrębność pojęciową "funkcji" i "stanowiska" gdyby nie fakt, że ustawa ta (w nawiązaniu do ustawy z 1981 r.) stosuje też pojęcie "kierownicze stanowiska państwowe". Niesporne jest, że pełnienie kierowniczego stanowiska państwowego jest tożsame z wykonywaniem funkcji i to o publicznym charakterze. Skoro to samo pojęcie "stanowiska" zostało odniesione do udziału we władzach spółek, to - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - należy to rozumieć jako wypowiedź ustawodawcy obejmującą pojęcie "stanowiska" szerszym pojęciem "funkcji". Ponieważ zaś art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. użył pojęcia "funkcja" w najszerszym możliwym znaczeniu, to sugerowałoby to, iż każda osoba zasiadająca we władzach spółki prawa handlowego pełni "funkcję" w rozumieniu tego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny nie widzi jednak potrzeby formułowania konkluzji o tak generalnym charakterze. Skoro bowiem art.4 ust.2 stosować się może jedynie do spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa (lub innego podobnego podmiotu), to już z tego punktu widzenia mamy do czynienia z sytuacją o specyficznym charakterze. Skoro zaś dodatkowo chodzi tylko o osoby wyznaczone do reprezentowania Skarbu Państwa (podmiotu podobnego) we władzach spółki, to odpowiedzi wymaga jedynie pytanie, czy w takiej właśnie sytuacji mamy do czynienia z "pełnieniem funkcji". Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, iż źródłem umocowania danej osoby do wejścia do władz spółki jest decyzja upoważnionego organu o jej wyznaczeniu. Co więcej, osoba taka występuje jako przedstawiciel Skarbu Państwa (podmiotu podobnego), zadaniem jej jest więc reprezentowanie i ochrona interesów podmiotu publicznego, a zadanie to należy

rozumieć jako obowiązek służbowy. Skoro zaś chodzi tu o osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe, to zachodzić tu powinna daleko posunięta tożsamość pomiędzy zadaniami i interesami realizowanymi przez nią w spółce i na zajmowanym stanowisku państwowym. To wszystko prowadzi do szczególnego nasycenia elementami publicznymi działalności takiej osoby we władzach spółki, można nawet twierdzić, że działalność ta jest przedłużeniem stanowiska państwowego przez nią pełnionego. Wynikać mogą z tego inne publiczno-prawne konsekwencje o doniosłym charakterze, np. w zakresie odpowiedzialności karnej na tle - wskazanego już - art.200 k.k. też używającego pojęcia „pełnionej funkcji”.

Uprawniona jest na tym tle konkluzja, iż sytuacja, o której mowa, wyczerpuje znamiona "pełnienia innej funkcji" z art.4 ust.2 ustawy z 1981 r.

5. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie, czy przychody uzyskiwane przez osoby zasiadające we władzach spółek prawa handlowego stanowią "wynagrodzenie" w rozumieniu art.4 ust.2 ustawy z 1981 r.

Polskie prawo nie formułuje jednolitej definicji pojęcia "wynagrodzenie". Charakter jednoznacznie zdefiniowany ma natomiast pojęcie "wynagrodzenia za pracę", przyjęte w kodeksie pracy i innych ustawach pracowniczych. Takie wynagrodzenie łączy się z istnieniem stosunku pracy, a więc - w omawianych tu sytuacjach - odnosić się może jedynie do członków zarządu spółki, o ile funkcja będzie wykonywana w oparciu o umowę o pracę. Skoro jednak art.4 ust.2 nie mówi o "wynagrodzeniu za pracę", a używa ogólnego pojęcia "wynagrodzenie", to należy przyjąć, że przyznaje on temu pojęciu znaczenie odmienne (szersze) niż zastosowane w prawie pracy. Należy zauważyć, że także inne akty normatywne posługują się pojęciem "wynagrodzenia" w takim odmiennym (szerszym) charakterze. Kodeks cywilny mówi o "zapłacie wynagrodzenia" przy umowie o dzieło

(art.627) oraz o "wynagrodzeniu" za wykonanie umowy zlecenia (art.735, 744, 746 i 751) łącząc instytucję wynagrodzenia z wykonaniem określonych działań przez jedną ze stron umowy. Zwrócić zwłaszcza uwagę należy na szerokie ujęcie umowy zlecenia przez kodeks cywilny, który nakazuje stosować odpowiednio przepisy o zleceniu do wszystkich umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane odrębnymi przepisami (art.750 k.c.). Na tej podstawie można twierdzić, iż z wynagrodzeniem mamy do czynienia we wszystkich w zasadzie wypadkach, gdy dochodzi do stałego świadczenia określonych prac (usług) przez zleceniobiorcę na rzecz zleceniodawcy, chyba że strony umówiły się inaczej. Tak też umowy zlecenia są rozumiane w praktyce działania administracji publicznej, która - z różnych względów - posługuje się nimi miast zawierać umowy o pracę.

Szerokie pojęcie „wynagrodzenia” stosowane jest także przez prawo podatkowe. Ustawa z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych mówi wyraźnie o „wynagrodzeniach otrzymywanych przez osoby... należące do składu zarządów, rad nadzorczych, komisji lub innych organów stanowiących osób prawnych” (art.13 pkt 7). Przychody członków rad nadzorczych spółek prawa handlowego są więc określane mianem „wynagrodzenia”.

Pojęcie "wynagrodzenia" stosowane jest - co najważniejsze - także przez kodeks handlowy. *Expressis verbis* występuje ono w przepisach o spółkach akcyjnych (art.386 par.3 mówi o „osobnym wynagrodzeniu członków rad nadzorczych, delegowanych do stałego indywidualnego wykonywania nadzoru, a art.429 dopuszcza szczególną formę kalkulowania wynagrodzenia członków rady nadzorczej i komisji rewizyjnej jako tantiemy, tzn. udziału w zyskach spółki). Przepisy o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością nie regulują wprost sprawy honorowania członków rad nadzorczych, co zawsze rozumiano jako odesłanie do ogólnych przepisów o zleceniu. Jeżeli członkiem rady nadzorczej jest osoba nie będąca współnikiem, to jej "stosunek do spółki należy traktować jako

posiadający cechy umowy zlecenia" (J.Tomkiewicz, J.Bloch: Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz, 1934, s.114). „Członkowie rady nadzorczej mogą otrzymywać za swoje czynności wynagrodzenie... Ich stosunek do spółki należałoby w tym zakresie ocenić jako specyficzny stosunek podobny do zlecenia - art.750 k.c. (A.Wiśniewski, jw. s.157). Przypomnieć zaś należy, że przepisy kodeksu cywilnego (a - niegdyś - kodeksu zobowiązań) odnoszą pojęcie "wynagrodzenia" do umowy zlecenia.

Stale przychody (gratyfikacje) uzyskiwane z tytułu udziału we władzach spółki należy tym samym traktować jako "wynagrodzenie... przewidziane w odrębnych przepisach" (tymi odrębnymi przepisami są już to art.429 k.h. - spółki akcyjne, już to art.735 w zw. z art.750 k.c. - spółki z o.o.). Nie chodzi oczywiście w tym wypadku o wyrównanie kosztów czy nakładów związanych z udziałem we władzach spółki (bo tu znajdzie zastosowanie art.742 k.c.), a o odpłatność za czas i wysiłek poświęcony działalności we władzach spółki. Jeżeli umowa zawarta (w formie pisanej bądź dorozumianej) z osobą zasiadającą we władzach spółki przewiduje tego typu odpłatność, to - w odniesieniu do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe - spełniona zostaje dyspozycja art.4 ust.2 ustawy z 1981 r. i powstaje konieczność wyboru pobieranego wynagrodzenia. Jest to rozwiązanie logiczne, bo zadaniem osoby wyznaczonej do władz spółki prawa handlowego jest reprezentacja i obrona interesów Skarbu Państwa (lub innego podmiotu publicznego). Łatwo wyobrazić sobie konflikt pomiędzy interesami Skarbu Państwa a interesami konkretnej spółki. Gdyby osoba reprezentująca Skarb Państwa (i pobierające swe zasadnicze wynagrodzenie ze środków Skarbu Państwa) mogła pobierać jednocześnie wynagrodzenia od spółki, to na tym tle mogłoby dochodzić do personalnego konfliktu interesów, mogącego stwarzać pokusę nadużywania i niewłaściwego wykonywania zajmowanego stanowiska publicznego (zob.W.2/94, s.193).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art.4 ustawy z 1981 r. musi być interpretowany i stosowany w świetle zasad wynikających z art.2 Małej Konstytucji. Poddaje on osoby kierujące państwem szczególnemu reżimowi prawnemu, nakładając na nie obowiązki i ograniczenia, których konstytucja nie nakłada na "zwykłych" obywateli. Przyjęcie kierowniczego stanowiska państwowego oznacza dobrowolne podporządkowanie się tym szczególnym rygorom, a jednym z nich jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej i dodatkowego zarobkowania (zob. W 2/94, s.190-191). Nie jest to zresztą przypadek odosobniony, bo wiele kategorii osób pozostających w służbie państwowej jest poddanych podobnym ograniczeniom. Dość wskazać art.19 ust.2 ustawy z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych, który zakazuje urzędnikom „wykonywania zajęć, które... mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność”. Analogiczną formułę przyjmuje art.18 ustawy z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych.

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

Na oryginale właściwe podpisy Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Elżbieta Gruber