

W Y R O K

z dnia 31 marca 1998 r.

Sygn. akt K. 24/97

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stefan J. Jaworski – przewodniczący

Andrzej Mączyński

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Wojciech Sokolewicz – sprawozdawca

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 31 marca 1998 r. na rozprawie sprawy z połączonych wniosków Rady Miejskiej w Poznaniu i Rady Miejskiej w Starogardzie Gdańskim z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

1. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm. z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488) oraz z art. 1 i art. 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej, a obecnie z art. 169 ust. 2, art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. Art. 12 ust. 3 wymienionej wyżej ustawy o gospodarce komunalnej z art. 1 i art. 3 powołanych wyżej przepisów konstytucyjnych, a obecnie z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

orzeka:

1. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) nie jest niezgodny z art. 169 ust. 2, art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

2. Art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) nie jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I.

1. Pismem z 7 maja 1997 r. Gmina Miejska w Starogardzie Gdańskim złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie zgodności art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) z art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych oraz art. 72 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. w związku z art. 1 i 3 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 tej samej Ustawy Konstytucyjnej.

W uzasadnieniu wnioskodawca podniósł, iż zgodnie z zaskarżonymi przepisami radni rad gmin nie mogą być członkami organów, ani pełnomocnikami handlowych spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych. Jeżeli wybór lub powołanie do organów spółek miało miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny zobowiązany jest zrzec się stanowiska lub funkcji (art. 11 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej). Natomiast art. 12 ust. 3 wymienionej ustawy postanawia, że do spółek z udziałem gminy stosuje się odpowiednio przepisy art. 18. Z tego ostatniego przepisu wynika, że w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w skład rady nadzorczej wchodzi co najmniej 2 członków wybranych przez pracowników spółek. Jeżeli liczba członków rady nadzorczej jest większa niż 6 osób, liczba członków wybranych przez pracowników spółki odpowiednio zwiększa się.

Skarżący podkreśla, iż nie kwestionuje samej zasady zakazującej łączenia funkcji radnego z członkostwem w organach komunalnych spółek prawa handlowego. Nie kwestionuje także liczby członków rad nadzorczych wybieranych przez pracowników w takich spółkach. Nie dostrzega natomiast uzasadnienia, by przepisy te działały wstecz i dotyczyły członków organów spółek prawa handlowego, wybranych przed wejściem w życie ustawy, jeżeli są również radnymi, jak też rad nadzorczych w obecnych składach, wybranych przed wejściem w życie ustawy. Stosowanie art. 18 ustawy powoduje konieczność odwołania ze składu rady nadzorczej przedstawicieli gminy lub przedstawicieli innych wspólników. Wiele spółek powstało bowiem wcześniej na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych lub było tworzonych na podstawie kodeksu handlowego. W związku z tym skarżący uważa, że przepis art. 12 ust. 3 ustawy powinien obowiązywać jedynie w stosunku do spółek powstałych po dniu jej wejścia w życie, natomiast przepis art. 11 ust. 2 ustawy – od nowej kadencji rad gmin.

Skarżący przypomniał ponadto, iż radni gmin, już po raz trzeci w ciągu ostatnich pięciu lat, stają przed alternatywą zrzeczenia się mandatu lub rezygnacji z funkcji w organach spółek w trakcie kadencji. Tymczasem zasada kadencyjności oznacza nie tylko określenie z góry ram czasowych funkcjonowania organu, ale także nakaz stabilizacji jego składu osobowego w czasie kadencji. Z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy oraz art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej wynika więc zakaz dokonywania zmian sytuacji radnych w czasie trwania kadencji oraz nakaz zapewnienia radom gmin stabilizacji personalnej w tym okresie.

2. Wniosek w sprawie zbadania zgodności z konstytucją przepisów art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej złożyła 23 maja 1997 r. również Rada Miejska w Poznaniu. We wniosku podniesiono, iż wprowadzona art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej zasada niepołączalności mandatu radnego z członkostwem we władzach zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą te osoby, dotyczy również radnych bieżącej kadencji. W świetle powyższego wskazany przepis może w konsekwencji doprowadzić do sytuacji, w której część radnych będzie zmuszona dokonać wyboru pomiędzy sprawowaniem mandatu a kontynuacją sprawowania wymienionych funkcji w spółkach, zaś dotychczasowe doświadczenie związane z wprowadzaniem zasady niepołączalności

mandatu z zatrudnieniem w administracji gmin, wskazuje, że tego rodzaju przepis skłoni adresatów normy raczej do rezygnacji z mandatu. Powyższa sytuacja narusza – zdaniem wnioskodawcy – art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w powiązaniu z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy, które to przepisy gwarantują organom samorządu terytorialnego – radom gmin, stabilizację personalną w okresie kadencji tych organów. Zasadę takiej stabilizacji potwierdził także już wcześniej Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r. (K. 29/95).

Zdaniem wnioskodawcy art. 11 ust. 1 i 2 o gospodarce komunalnej w związku z art. 28 tej ustawy jest niezgodny również z art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, a w szczególności z wynikającą z powyższego przepisu zasadą niedziałania prawa wstecz. Radnym przysługiwał bowiem określony obowiązującymi przepisami prawa zakres wolności obywatelskiej, na którą składał się katalog praw, w tym prawo jednoczesnego sprawowania mandatu radnego z pełnieniem funkcji członka władz zarządzających, kontrolnych, rewizyjnych oraz pełnomocnika spółki prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których osoby takie uczestniczą. Natomiast wejście kwestionowanego przepisu w życie odbiera tym radnym powyższe prawo w trakcie trwania kadencji.

Art. 12 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej narusza także wynikającą z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej zasadę pewności prawa oraz zasadę niedziałania prawa wstecz. Przepis ten przewiduje stosowanie do wszystkich spółek z udziałem gminy, w tym także spółek powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, zasad określonych w art. 18 ustawy, a m.in. i tej zasady, zgodnie z którą określoną liczbę członków rad nadzorczych spółek wybierają jej pracownicy (ust. 3), pozostałych zaś członków powołuje i odwołuje zarząd gminy (ust. 4). Tymczasem przed wejściem w życie ustawy o gospodarce komunalnej powstało wiele spółek prawa handlowego z udziałem gminy, w których – zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami prawa – umowy spółki, statuty określały zasady tworzenia tych podmiotów (podział udziałów) oraz zasady powoływania i funkcjonowania ich organów, w tym także rad nadzorczych. Poszczególne postanowienia umów i statutów były niejednokrotnie efektem długotrwałych i żmudnych negocjacji, w rezultacie których udziałowcy (akcjonariusze) ustalili określone prawa im przysługujące w zakresie powoływania członków organów spółki. Natomiast art. 12 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej arbitralnie ingeruje w postanowienia umów i statutów spółek powstałych przed

dniem wejścia w życie ustawy. Obowiązek realizacji tego przepisu nakazuje wprowadzenie odpowiednich zmian do umów i statutów tych spółek, a zatem oznacza ingerencję w zakres wcześniej nabytych praw przysługujących udziałowcom i akcjonariuszom, co w przypadku niezaakceptowania przez wspólników lub akcjonariuszy tych zmian może doprowadzić do rozpadu wskazanych spółek i do destabilizacji gospodarki miejskiej.

3. W sprawie wyraził stanowisko Prokurator Generalny RP, stwierdzając w piśmie z 7 sierpnia 1997 r., iż przepisy art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 12 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej nie są niezgodne z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym w związku z art. 1 i art. 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej oraz art. 67 ust. 2 tych przepisów konstytucyjnych.

Uzasadniając swe stanowisko Prokurator Generalny zgodził się ze stwierdzeniem wnioskodawców, iż Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r. (sygn. K. 29/95) stwierdził, że nadmierna ingerencja ustawodawcy w nakaz stabilizacji stanu osobowego rad gmin w okresie kadencji narusza zasadę kadencyjności składu tych organów, co jest tym samym sprzeczne z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w związku z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło jednak innej materii, gdyż odnosiło się do zakazu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w ramach systemu organizacyjnego gminy. Chodziło zatem o zachowanie dystansu personalnego między organami stanowiącymi (a więc i kontrolującymi), a aparatem wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny uznał wprawdzie, że ustawodawca – mając na względzie interes publiczny – mógł wprowadzić takie ograniczenia, jednak nie dopatrzył się okoliczności uzasadniających natychmiastową ingerencję, gdyż postępowanie przed Trybunałem nie wykazało, by sytuacja w gminach – z powodu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w strukturach gminy – uległa drastycznie niekorzystnej ewolucji od czasu ostatnich wyborów.

Jeśli chodzi o zakaz łączenia mandatu radnego z funkcjami i stanowiskami w spółkach prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby, zmierza on w istocie do ochrony interesu publicznego, polegającego na „zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą

bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet ... organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania” (*uchwała TK o sygn. W. 2/94*). Zasada ta ma tym większe znaczenie w odniesieniu do osób będących radnymi, którzy jednocześnie pełnią funkcje i zajmują stanowiska w spółkach. Już uchwalając ustawę z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tzw. ustawę antykorupcyjną) Sejm postanowił, iż osoby wchodzące w skład organów gminy nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gmin lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych. Zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1994 r. (W. 2/94) powyższe ograniczenie ma zastosowanie także do członków rad gmin, na terenie których spółki takie prowadzą rzeczywistą działalność. W uzasadnieniu tej uchwały Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż tego rodzaju ograniczenia mają na celu wyeliminowanie sytuacji i uwikłań mogących nie tylko stawiać pod znakiem zapytania osobistą bezstronność czy uczciwość osób publicznych, ale stwarzać pokusę popełnienia nadużyć, co godzi bezpośrednio w interes publiczny. Chodzi tu zwłaszcza o sytuacje tzw. konfliktu interesów, poddawane restryktywnej regulacji w wielu państwach. Fakt materialnego zainteresowania wynikami gospodarczymi spółki może taki konflikt wywołać nawet, gdyby dana osoba nie posiadała w tej spółce własnych udziałów czy akcji, gdyż wynagrodzenie osób pełniących funkcje w organach spółki nie pozostaje bez związku z zyskami osiąganymi przez spółkę.

Według Prokuratora Generalnego, w omawianym przypadku nie można uznać, że ingerencja ustawodawcy, zmierzająca do uniknięcia sytuacji stwarzającej konflikt interesów i pokusę nadużywania funkcji radnego – w aspekcie subiektywnym, oraz mająca na celu ochronę autorytetu organów samorządu lokalnego – w aspekcie obiektywnym, jest nadmierna i nie pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym.

Prokurator Generalny zwrócił też uwagę, iż art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej zawiera jedynie normę prawną określającą, że wybory do organów samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu jawnym. Nie może więc stanowić podstawy do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Niezasadny jest również – według Prokuratora Generalnego zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit*, które w ocenie wnioskodawców polegało na tym, że zakwestionowane przepisy mają zastosowanie do członków organów spółek prawa

handlowego, wybranych przed wejściem w życie ustawy. Prokurator Generalny powołał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż „... nowo ustanowione normy nie są (...) stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, których sytuacja prawna była odmienna w świetle starych przepisów. Nowa regulacja nie zmienia bowiem wstecz, nie ingeruje w już skonsumowane sytuacje łączenia mandatu z zatrudnieniem..., a jedynie wprowadza zmianę na przyszłość, w odniesieniu do pozostającego okresu” (*orzeczenie o sygn. K. 29/95*).

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można także zgodzić się z zarzutami naruszenia praw nabytych. W kwestii tej wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już orzeczeniu, wyjaśniając, iż mandat radnego jest nabywany w sposób specyficzny, bo w drodze wyboru, to też jego piastowanie nie da się utożsamić ze słusznie nabytym prawem podmiotowym, odnoszącym się do całego okresu kadencji. Prawo do wykonywania mandatu nie stanowi zatem „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, zaś – ze względu na publiczny charakter funkcji radnego – ustawodawca ma większą swobodę do ingerowania w jego sytuację prawną w okresie kadencji. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozbudowa katalogu sytuacji, w których mandat ustanie przed upływem kadencji, nie staje się automatycznie sprzeczna z konstytucją.

Gdy idzie o zarzut (podniesiony przez jednego z wnioskodawców) sprzeczności zaskarżonych przepisów z art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, to zdaniem Prokuratora Generalnego wniosek nie zawiera w tej kwestii żadnego uzasadnienia. Wypada jednak zauważyć, co wynika również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że zasada równości nie sprzeciwia się różnemu traktowaniu przez prawo różnych podmiotów pod warunkiem, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, są traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Nie ulega wątpliwości, że fakt piastowania mandatu radnego ma relewantny charakter, uzasadnia zatem odrębne od pozostałych obywateli traktowanie radnych. Brak jest natomiast przesłanek do uznania, że występuje nierówność wewnątrz samej zbiorowości radnych.

Odnosnie zarzutu dotyczącego art. 12 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej

Prokurator Generalny uważa, iż nietrafny jest zarzut, że zasady tworzenia organów spółek, określone przepisami tej ustawy, nie powinny odnosić się do spółek utworzonych przed wejściem w życie ustawy. Oznaczałoby to bowiem nadmierne ograniczenie kompetencji ustawodawcy do stanowienia prawa, w szczególności poprzez zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian w istniejących już systemach prawnych. Ustawodawca może dokonywać takich zmian, jest bowiem uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Kompetencja ta nabiera szczególnego znaczenia w okresie przemian ustrojowych, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny m.in. w uzasadnieniu orzeczenia z 17 października 1995 r. (K. 10/95). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę i interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne (por. np. *orzeczenie TK z 25 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94*). Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawcy nie wykazali, aby zaskarżone przepisy naruszyły zasady wynikające z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Takiego zarzutu nie uzasadnia obawa rozpadu spółek. Wnioskodawcy nie mają zresztą zastrzeżeń do merytorycznej treści zaskarżonego przepisu.

Konkludując swoje wywody, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że skoro zaskarżone przepisy ustawy o gospodarce komunalnej są zgodne z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej (w związku z art. 1 przepisów konstytucyjnych) oraz nie naruszają art. 67 ust. 2 tychże przepisów, to tym samym nie są niezgodne także z art. 3 przepisów konstytucyjnych

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali, niekiedy korygując względnie uzupełniając, stanowiska przedstawione w pismach procesowych. Przedstawiciele Rady Miejskiej w Poznaniu, wyjaśnili, że problem dotyczy niewielkiej liczby radnych nie pełniących funkcji w zarządzie oraz zwrócili się o podtrzymanie przez Trybunał Konstytucyjny poglądu wyrażonego w uchwale „wykładniczej” z 1992 r. Przedstawiciel Rady Miejskiej w Starogardzie przyznał brak adekwatności zarzutu o naruszeniu przez ustawodawcę zasady równości. Sprecyzował ponadto, iż sprzeczność z art. 169 konstytucji polega – jego zdaniem – na naruszeniu zasady bezpośredniości

wyborów przez wprowadzenie do składu rady – na miejsca opróżnione w toku kadencji – osób, które nie zyskały wystarczającego poparcia wyborców. Przedstawiciel Sejmu akcentował brak nowości normatywnej w kwestionowanych przepisach, co czyniło bezzasadnym zarzut zaskoczenia przez nie osób zainteresowanych.

III

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny rozważył zagadnienia ogólne, dotyczące konsekwencji wejścia w życie nowej Konstytucji RP i nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dla spraw, w których postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte przed zaistnieniem tych faktów.

1. Z dniem 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643). Konstytucja RP w art. 241 ust. 5 stanowi, że sprawy będące przedmiotem postępowania m.in. przed Trybunałem Konstytucyjnym, a rozpoczęte przed wejściem w życie konstytucji, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy. Przepis ten, o charakterze intertemporalnym, stanowi prawnokonstytucyjną podstawę rozpatrywania obecnie przez Trybunał spraw wniesionych przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, tj. 17 października 1997 r. Natomiast art. 90 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nakazuje, by postępowanie w sprawach wszczętych przed Trybunałem przed dniem wejścia w życie konstytucji, toczyło się według przepisów obowiązujących w dniu ich wszczęcia. Odniesienie powyższych przepisów do prawnomaterialnych podstaw rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego mogłoby prowadzić do sytuacji, w której rozstrzygnięcia podejmowane już w czasie obowiązywania nowej konstytucji opierałyby się na przepisach nieobowiązujących. W konsekwencji orzeczenia te mogłyby nie w pełni realizować intencje ustrojodawcy, który zmodyfikował szereg wartości konstytucyjnych, oraz ustanowił niektóre nowe wartości.

Aby wykluczyć możliwość wystąpienia takich sytuacji, Trybunał Konstytucyjny nawiązał do poglądu wyrażonego jeszcze w orzeczeniu z 4 lutego 1991 r., sygn. U. 2/90, (OTK z 1991 r., poz. 7), iż w procesie kontroli konstytucyjności prawa należy zawsze opierać się na obowiązującym w chwili orzekania brzmieniu konstytucji. Z kolei w

uchwale z 16 czerwca 1993 r., sygn. W. 4/93 (OTK z 1993 r., cz. II, poz. 45) Trybunał stwierdził, że z nową ustawą wiąże się domniemanie, że jest, a przynajmniej powinna być, lepszym odbiciem aktualnych stosunków prawnych, a tym samym jest bardziej dostosowana do całokształtu obowiązującego prawa; jest przy tym wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później niż wola ustawodawcy, której wyrazem była ustawa wcześniejsza.

Zgodnie z prezentowanym już wyżej wcześniejszym stanowiskiem Trybunał Konstytucyjny przyjął obecnie, że we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed 17 października 1997 r. ocena zgodności kwestionowanych aktów normatywnych z konstytucją oznaczać będzie ocenę ich zgodności z zasadami i przepisami konstytucji obowiązującymi w dniu podejmowania rozstrzygnięcia.

Przytoczone wyżej przepisy art. 241 ust. 5 konstytucji oraz art. 90 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mają natomiast – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zastosowanie do procedury, według której ma być prowadzone postępowanie w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie konstytucji oraz ustawy o TK. Pogląd ten znalazł wyrażenie w szeregu wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych po 17 października 1997 r. (wyrok z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU Nr 5–6, poz. 70; wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU Nr 5–6, poz. 71; postanowienie z 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 23/97, OTK ZU Nr 1, poz. 7; postanowienie z 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU Nr 1, poz. 8).

W tym stanie rzeczy, jako kryterium badania konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie zamiast powołanego w petitum wniosku art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął art. 2 obowiązującej konstytucji – brzmienie obu przepisów, wyrażających zasadę państwa prawnego, jest identyczne.

W miejsce wymienionego we wniosku art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych stanowiącego, że „Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne” – przyjęto art. 32 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Wprawdzie literalne brzmienie przepisów różni się, jednakże ich istota – ustanowienie konstytucyjnej zasady równości w prawie i wobec prawa – jest bardzo zbliżona, co pozwala na zbadanie zgodności zaskarżonej regulacji, na podstawie nowej

konstytucji.

Zamiast art. 72 ust. 1 powołanej Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., o treści „Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym”, przyjęto jako kryterium kontroli konstytucyjności art. 169 ust. 2 konstytucji, zamieszczony w rozdziale VII zatytułowanym *Samorząd terytorialny*, który w zdaniu pierwszym stanowi „Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym” – oba przepisy zawierają wzajemnie ekwiwalentną treść normatywną.

2. Trybunał Konstytucyjny następnie rozważył kwestię możliwości rozpatrywania zarzutu niekonstytucyjności art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej. Konieczność taka powstała w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679). W art. 25 tej ustawy bowiem dokonano skreślenia art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej będącego przedmiotem zaskarżenia, zaś w art. 12 przeniesiono jego treść do ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) jako jej art. 24f ust. 2 i 4. Powołana ustawa z 21 sierpnia 1997 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z tym jednak iż uchylony przez nią art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej stosuje się nadal do radnych rad gmin kadencji, w czasie której ustawa ta weszła w życie (art. 30 pkt 4). Natomiast wprowadzone przez tę ustawę zasady (ograniczenia) pełnienia funkcji w podmiotach gospodarczych przez radnych zawarte obecnie w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym będą miały zastosowanie dopiero do radnych rad gmin kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie. Oznacza to, że wspomniane ograniczenia w zajmowaniu stanowisk w spółkach w stosunku do radnych rad gmin obecnej kadencji nadal są oparte na art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, co czyni koniecznym rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności tego przepisu.

IV

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) jest już kolejnym aktem normatywnym, zawierającym przepisy mające chronić interes publiczny, polegający na zapobieżeniu angażowaniu się radnych, jako osób

piastujących stanowiska publiczne, w sytuacji i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów, w których działają, a także osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania tych organów (zob. np. *uchwałę o sygn. W. 2/94*, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 4). W demokracji przedstawicielskiej to zaufanie jest założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania ustroju społecznego, na co wielokrotnie zwracał uwagę w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Zatem ocena zaskarżonych regulacji art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej musi być dokonana przez pryzmat tego celu, któremu ze względu na interes publiczny i autorytet państwa przysługuje absolutny priorytet.

Zgodnie z art. 11 powoływanej ustawy radni gminy nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz jest z mocy prawa nieważny (ust. 1). Jeżeli taki wybór lub powołanie, miały miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji (ust. 2). Efektem wprowadzenia w życie cytowanych przepisów jest konieczność dokonywania przez radnych, wyboru pomiędzy pełnioną funkcją radnego a członkostwem w wymienionych w ustawie organach spółek.

Art. 12 ust. 3 powołanej ustawy o gospodarce komunalnej, nakazując odpowiednie stosowanie art. 18 tejże ustawy do spółek z udziałem gminy, stawia wymóg, zgodnie z którym w spółce powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, prawo wyboru odpowiedniej liczby członków rady nadzorczej zachowują pracownicy spółki; dwóch członków rady nadzorczej w radzie liczącej do sześciu członków, trzech członków rady nadzorczej w radzie liczącej od siedmiu do dziesięciu członków oraz czterech członków rady nadzorczej w radzie liczącej jedenastu lub więcej członków (art. 18 ust. 3). Pozostałych członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje zarząd gminy (art. 18 ust. 4).

Zarzuty przedstawione we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego dotyczą naruszenia przez art. 11 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy artykułu 1 oraz art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych i art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., gwarantujących – zdaniem wnioskodawców – stabilność prawa, równość praw obywateli oraz stabilizację personalną organów samorządu terytorialnego – rad gmin w

czasie trwania kadencji tych organów, a także naruszenia przez art. 12 ust. 3 tej ustawy art. 1 przepisów konstytucyjnych, zawierającego zasadę pewności prawa i zasadę nie działania prawa wstecz. W obecnym stanie prawnym zarzuty dotyczą naruszenia odpowiednio – art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., co Trybunał wyjaśnił wyżej.

Trybunał Konstytucyjny wziął też pod uwagę, iż wnioskodawcy nie kwestionują samej zasady nie łączenia funkcji radnego ze stanowiskiem w spółce z udziałem komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby, jak też nie kwestionują zasad wyboru przez pracowników spółki odpowiedniej liczby członków rady nadzorczej spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego. Podnoszą jedynie fundamentalną dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego kwestię zmiany przepisów prawa w toku kadencji rad w sposób, który może doprowadzić do destabilizacji funkcjonowania organów samorządowych, w szczególności w sytuacji gdy – ich zdaniem – nie istnieją żadne przesłanki natychmiastowej zmiany tych przepisów.

2. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcjami i stanowiskami w organach spółek z udziałem komunalnych osób prawnych nie jest rozwiązaniem nowym, wprowadzonym po raz pierwszy przez zaskarżony art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, lecz kolejną regulacją tej kwestii. Unormowanie takie zostało bowiem wprowadzone już ustawą z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56 poz. 274 ze zm.), nazywaną powszechnie ustawą antykorupcyjną. Zawarty w art. 4 ust. 2 tej ustawy zakaz łączenia funkcji miał bowiem szeroki zakres i obejmował uczestnictwo osób wchodzących w skład organów gminy (a więc także radnych rad gminy) we władzach spółek prawa handlowego nie tylko z udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, lecz także z udziałem gmin, związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych (np. przedsiębiorstw komunalnych). W związku z tym pojawił się nawet pogląd (M. Pyziak-Szafnicka, *Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gminy*, Samorząd Terytorialny”, Nr 6 z 1997 r., s. 22–23), że art. 11 ust. 1–2 ustawy o gospodarce komunalnej jest przepisem zbędnym, ponieważ powtarza fragment innej regulacji, zawartej we wspomnianym art. 4 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej, nadal w tym zakresie obowiązującej. Ustawa ta wprawdzie z dniem 1 stycznia 1998 r.

została uchylona i zastąpiona wspomnianą już ustawą z 21 sierpnia 1997 r. (o identycznym tytule), jednakże zgodnie z przepisem zawartym w art. 29 ust. 2 tej ustawy dotychczas obowiązująca ustawa ma nadal zastosowanie do radnych rad gmin kadencji, w czasie której nowa ustawa weszła w życie. Skoro jednak ustawa o gospodarce komunalnej nie uchyliła, ani nie zmodyfikowała żadnego przepisu ustawy antykorupcyjnej, to zasadne jest przyjęcia stanowiska, że po wejściu w życie art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej przepis ten obowiązuje obok, a nie zamiast wcześniej wskazanych przepisów ustawy z 1992 r. (por. M. Pyziak-Szafnicka, *j.w.*; A. Szewc, *Udział funkcjonariuszy samorządowych we władzach spółek*, Rzeczpospolita z 18 kwietnia 1997 r.). W tej sytuacji powstaje problem wzajemnego stosunku tych przepisów oraz różnic istniejących między nimi, celowości wprowadzenia zaskarżonego przepisu itp., których szczegółowe omawianie nie ma jednak istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. Można jedynie sądzić, iż szerszy zakres art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej (przepis ten rozciąga bowiem zawarty w nim zakaz nie tylko na spółki prawa handlowego z udziałem gmin, lecz także innych komunalnych osób prawnych, bądź podmiotów gospodarczych, w których takie osoby uczestniczą) wiąże się z faktem, iż przepis ten został zamieszczony w ustawie regulującej ogólne zasady prowadzenia gospodarki komunalnej. W myśl art. 2 ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Kwestionowany art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej znajduje się w dziale 3 ustawy, zatytułowanym „Spółki z udziałem gminy”. Zakaz pełnienia przez radnych funkcji w spółkach z udziałem komunalnych osób prawnych wynika m.in. z możliwości istnienia kolizji interesów, ponieważ o niektórych sprawach (np. o wyborze sposobu prowadzenia i formach prowadzenia gospodarki komunalnej art. 4 ustawy) decyduje rada gminy bądź zarząd gminy (pełniący np. zgodnie z art. 12 ustawy funkcję zgromadzenia wspólników w jednoosobowej spółce gminy), a więc ogólnie rzecz ujmując – radni.

Wprowadzenie regulacji zawartej w omawianym przepisie, obok obowiązujących nadal przepisów ustawy antykorupcyjnej, można także traktować jako poszerzenie zakresu władz spółki z udziałem komunalnym, w których udział radnego jest zabroniony, na wszelkie władze zarządzające, kontrolne i rewizyjne, niezależnie od ich nazwy (por. A. Szewc, *j.w.*), a więc poza członkostwo w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki, a ponadto zakaz ten obecnie obejmuje również pełnienie w tych spółkach funkcji pełnomocnika handlowego (prokurenta).

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny uważa, iż regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej nie można traktować jako unormowania nowego, „zaskakującego” radnych obecnej kadencji i nadmiernie ingerującego w sprawowanie przez nich mandatu przedstawicielskiego, a przez to naruszającego wymóg stabilności składu rad. Skoro bowiem zakaz członkostwa radnych we władzach spółek prawa handlowego, w tym także „z udziałem mienia komunalnego” obowiązuje już od 1992 r., to radni decydujący się na pełnienie mandatu w obecnej kadencji powinni liczyć się z jego istnieniem i konsekwencjami jego naruszenia, tym bardziej, że ustawodawca przewidział okres 3 miesięczny, od daty wejścia w życie ustawy, pozwalający na przystosowanie się do wymaganych ograniczeń. Celem analizowanych przepisów jest ochrona prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz przeciwdziałanie nadużyciom. Podstawę konstytucyjną tej regulacji stanowił art. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., w świetle którego osoby pełniące określone urzędy lub funkcje publiczne nie mogą prowadzić działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie.

Wprawdzie przepis ten nie wymieniał bezpośrednio radnych, lecz zawartego w nim wyliczenia nie można było traktować enumeratywnie i uznawać, iż wyklucza on odniesienie powyższego zakazu do innych, nie wymienionych w nim kategorii osób sprawujących mandat, urząd lub funkcję publiczną (por. *orzeczenie o sygn. K. 29/95*). Radni bowiem niewątpliwie pełnią funkcje publiczne, co oznacza, iż ustawa może określać w stosunku do tych osób rodzaje działalności, których nie można łączyć z mandatem. Cel ten podkreślił także Trybunał Konstytucyjny dokonując wspomnianej wyżej wykładni art. 4 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej, wskazując iż u podstaw ograniczeń przewidzianych w tym przepisie legło dążenie do zapobieżenia podejrzeniom o stronnictwość lub interesowność tych osób (por. *uchwałę TK z 2 czerwca 1993 r., W. 17/93*); także w uchwale z 13 kwietnia 1994 r. (W. 2/94) Trybunał Konstytucyjny potwierdził niedopuszczalność udziału radnych we władzach spółki..

V

Podstawową kwestią wymagającą rozważenia jest zarzut naruszenia przez art. 11 ust. 1 – 2 ustawy o gospodarce komunalnej art. 72 Ustawy Konstytucyjnej, a obecnie – art. 169 ust. 2 konstytucji, z którego wywiedziona została zasada stabilizacji personalnej gmin

w czasie trwania kadencji. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie wymienionego przepisu konstytucyjnego należy stwierdzić, iż zawiera on normę prawną stanowiącą, że wybory do organów samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu jawnym. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis ten nie może stanowić podstawy do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Wnioskodawcy powołują się jednak na poglądy zawarte w uzasadnieniu orzeczenia TK z 23 kwietnia 1996 r. (K. 29/95), w którym Trybunał stwierdził, że art. 72 ust. 1 ... „określając zasady prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego daje wyraz zasadzie wybieralności, a więc i kadencyjności tych organów”. Kadencyjność zaś oznacza nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale także nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji. Innymi słowy sytuacje, w których skład personalny organu wybieralnego (kadencyjnego) ulega zmianom w okresie kadencji należy traktować jako wyjątkowe. Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborców. Ogólne konsekwencje zasady kadencyjności splatają się wówczas z obowiązkiem szanowania woli wyborców wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania.

Powoływanie się na przytoczone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie będącej przedmiotem obecnego rozstrzygnięcia nie jest jednak uzasadnione. Poglądy Trybunału zostały bowiem sformułowane w sprawie, w której przedmiotem zaskarżenia i podstawowego zarzutu był art. 8 ust. 1-2 ustawy z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601). Był to przepis przejściowy, określający sposób wprowadzenia w życie nowych postanowień art. 24 a i 24 b ustawy o samorządzie terytorialnym, które to przepisy ustanawiały zakaz nawiązywania stosunku pracy w urzędzie gminy z radnym, który w tej gminie uzyskał mandat oraz zakaz wykonywania pracy w strukturze gminnej przez osobę wybraną na radnego. Wspomniany przepis ustanowił 6 miesięczny termin, w którym – pod rygorem utraty mandatu – radny pozostający w dniu wejście w życie ustawy w stosunku pracy w urzędzie gminy powinien złożyć wniosek o urlop bezpłatny na czas sprawowania mandatu. Innymi słowy, w terminie tym radni powinni dokonać wyboru pomiędzy dalszym zatrudnieniem w strukturach gminy a zachowaniem mandatu. Była to regulacja nowa, ponieważ do tej pory nie istniał zakaz łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w aparacie wykonawczym tej samej gminy. Utrata mandatu w razie niezastosowania się do

stawianych wymogów, która ponadto następowała (uwzględniając datę wejścia w życie zaskarżonych przepisów) w drugim roku kadencji rad gmin, a więc w początkowym okresie ich funkcjonowania, i która mogła dotyczyć znacznej liczby radnych (wg ówczesnych ustaleń – ponad 4000) mogła stanowić podstawę do oceny, iż zaskarżone przepisy ingerują w stabilność personalną urzędujących rad w sposób nadmierny, niewspółmierny do rangi interesu publicznego, który ma być w ten sposób chroniony. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nadmierna ingerencja ustawodawcy w nakaz stabilizacji stanu osobowego rad gmin w okresie kadencji narusza zasadę kadencyjności składu tych organów, co jest sprzeczne z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej.

Analogiczna sytuacja nie występuje w rozpatrywanej sprawie. Zakaz zawarty w art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej nie ma charakteru bezwzględny i generalny. Sporny przepis zaczął obowiązywać od 6 maja 1997 r., co oznacza iż przewidziany w nim zakaz łączenia mandatu i stanowisk we władzach spółki może się odnosić jedynie do tych radnych obecnej kadencji, którzy zostali powołani lub wybrani do władz spółek po tej dacie (wtedy wybór taki jest z mocy prawa nieważny), bądź do osób, które po tej dacie uzyskały mandat radnego, co jest możliwe tylko wyjątkowo, w ramach uzupełnienia składu rady (tak A. Szewc, j.w.; C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafranski, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997, s. 64). Natomiast zakaz ten nie odnosi się do radnych obecnej kadencji, którzy zostali powołani (wybrani) do władz spółek z udziałem gminy wprawdzie po rozpoczęciu wykonywania mandatu radnego, lecz przed datą wejścia w życie zaskarżonego przepisu. Nie można bowiem domniemywać, bez wyraźnego w tej kwestii postanowienia, działania tego przepisu wstecz, tzn. skutków tego rodzaju, aby wybór lub powołanie przed dniem wejścia w życie ustawy miały się stawać z mocy prawa nieważne (por. powołany komentarz). Co do zasady przewidziane w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej w praktyce zakazy będą więc miały zastosowanie dopiero do radnych przyszłej kadencji, co oznacza, iż nie można tu mówić o naruszeniu zasady pewności prawa, ani wymogu stabilności składu rady w toku kadencji. Gdyby wola ustawodawcy była odmienna, to stosowny przepis intertemporalny określiłby, iż chodzi także o sytuacje zaistniałe przed datą wejścia w życie wskazanego przepisu. Powyższe nie znaczy, że przed tą datą było możliwe łączenie mandatu ze stanowiskami we władzach spółek. Przedtem bowiem obowiązywał (i nadal obowiązuje) art. 4 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej oraz art. 5 tej ustawy, w świetle którego wybór lub powołanie osób, o

których mowa w art. 4 ustawy do władz spółki z naruszeniem zakazu określonego w tym przepisie jest z mocy prawa nieważne i nie podlega wpisaniu do rejestru handlowego. Jak już wcześniej stwierdzono, zakaz ten w odniesieniu do radnych miał węższy zakres, bo dotyczył tylko spółek z udziałem gmin, związków międzygminnych oraz podległych im jednostek organizacyjnych. W konkluzji należy więc stwierdzić, iż przewidziana art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej konieczność dokonania wyboru między sprawowaniem mandatu a pełnieniem funkcji w spółkach w tej kadencji faktycznie będzie dotyczyła jedynie niewielu radnych, którzy uzyskali mandat w drodze uzupełniania składu rady.

Natomiast w przypadku, gdy radny po dacie wejścia w życie omawianej ustawy zostałby powołany (wybrany) do władz spółki, to akt powołania (wyboru) z mocy prawa jest nieważny. W takim przypadku nie sposób jednak mówić o dekompozycji składu rad, ponieważ osoby te pozostają nadal radnymi, a jeżeli rezygnują z mandatu na rzecz pełnienia funkcji w spółce, to jest to ich własna decyzja, a nie skutek zastosowania zaskarżonych przepisów.

Nie bez wpływu na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej pozostaje także fakt, iż zawarty w nim zakaz, z uwagi na datę wejścia w życie ustawy, praktycznie dotyczy ostatniego roku kadencji obecnych rad gmin. Istotne znaczenie mają również skutki (sankcje), które ustawodawca wiąże z nieprzestrzeganiem określonych zakazów. W sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, na którą powołują się wnioskodawcy, zarówno nawiązanie przez radnego stosunku pracy z urzędem gminy – wbrew zakazowi – jak i nie złożenie przez pracowników tych urzędów, uzyskujących mandat radnego wniosku o urlop bezpłatny w wymaganym terminie było równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. W praktyce mogło to faktycznie doprowadzić do zdekompletowania składu osobowego rad gmin i to w pierwszym okresie ich funkcjonowania. Obawa taka nie zachodzi na gruncie zaskarżonych przepisów, ponieważ zarówno w ust. 1, jak i ust. 2 art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej ustawodawca nie przewiduje wygaśnięcia (zrzeczenia się) mandatu z mocy samego prawa. Jeżeli osoba będąca już radnym zostanie wybrana lub powołana do władz spółki, to wybór (powołanie) taki jest z mocy prawa nieważny (ust. 1), a zatem nie podlega wpisowi do rejestru handlowego. Oznacza to, że osoba ta zachowuje mandat radnego. Jeżeli natomiast osoba będąca członkiem władz zarządzających lub kontrolno–rewizyjnych spółki uzyskała następnie mandat radnego, to jest ona zobowiązana do

zrzeczenia się stanowiska lub funkcji we władzach tej spółki (ust. 2). Wprowadzenia obowiązku zrzeczenia się funkcji w spółkach przez osoby uzyskujące mandat radnego wymagała zasada równego traktowania tych osób, gdyż w przeciwnym razie osoby zasiadające we władzach spółek przed uzyskaniem mandatu radnego byłyby traktowane korzystniej niż osoby objęte zakresem ust. 1 art. 11 ustawy. Oznacza to jednak, iż w obu sytuacjach ustawodawca daje pierwszeństwo wykonywaniu mandatu, a tym samym nie zakłada naruszenia składu osobowego rad gminy. Jest oczywiste, iż w obu przypadkach zainteresowany może z własnej woli zrzec się dalszego sprawowania mandatu, na rzecz wykonywania funkcji w spółce, chociaż odpowiedzialność wobec wyborców oraz ich zaufanie do osoby, której powierzają oni mandat, powinna przemawiać raczej za dokonaniem odmiennego wyboru. Sytuacje takie będą jednak następstwem wyłącznie woli zainteresowanych, a nie woli ustawodawcy, uznającego brak wykonania nałożonych obowiązków za równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Dodatkowo należy zauważyć, iż przewidziany w art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej obowiązek zrzeczenia się stanowiska lub funkcji we władzach spółki nie został związany z żadnym terminem; przepis ten nie przewiduje też żadnej sankcji prawnej za nieprzestrzeganie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z funkcjami w spółkach. W związku z tym wyrażono nawet pogląd (M. Pyziak-Szafnicka, *j.w.*), że przepis ten zawiera raczej nakaz moralny, nie jest zaś źródłem prawnego obowiązku dokonania wyboru między mandatem a funkcjami w spółce. Za takim stanowiskiem przemawiać może też nowa regulacja tych spraw, zawarta w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jak już wspomniano, ustawa ta przenosi treść kwestionowanego przepisu do ustawy o samorządzie terytorialnym, precyzując jednocześnie termin zrzeczenia się przez radnego stanowiska lub funkcji; Wedle ustawy powinno to nastąpić w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. W razie nie zrzeczenia się stanowiska lub funkcji radny traci je z mocy prawa po upływie tego terminu. Jak już wspomniano regulacja ta będzie miała zastosowanie dopiero do radnych następnej kadencji. Zatem na gruncie obecnego uregulowania postępowanie radnego, nie zrzekającego się – mimo takiego obowiązku – pełnienia stanowiska lub funkcji we władzach spółki można ocenić jedynie jako sprzeczne ze złożonym ślubowaniem, w którym radny przyrzeka (m.in.), iż „będzie działał zawsze zgodnie z prawem”. Okoliczność ta jednak nie stanowi podstawy dla pozbawienia go mandatu.

Trybunał Konstytucyjny rozważył także kwestię związku logicznego pomiędzy zaskarżonymi przepisami art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a treścią art. 169 ust. 2 konstytucji. Regulacja ustawowa nie jest sprzeczna z zasadami prawa wyborczego, wynikającymi z konstytucyjnej zasady wybieralności do organów stanowiących samorządu. Mandat opróżniony w wyniku ewentualnej rezygnacji z niego przez radnego z różnych powodów, w tym także wobec rezygnacji na rzecz pełnienia funkcji w spółce, obsadzany zostaje – zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 84, poz. 387) w okręgach jednomandatowych w wyborach powszechnych, równych i tajnych (art. 110), zaś w przypadku okręgów wielomandatowych obejmuje go kolejny kandydat z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów (art. 112). Tak więc mandat taki zostaje obsadzony zgodnie z preferencjami wyrażonymi w wyborach pierwotnych. O naruszeniu tego przepisu i ewentualnie nie poszanowania woli wyborców można by mówić tylko wówczas, gdyby przy obsadzaniu wakującego mandatu naruszone zostały zasady wynikające z prawa wyborczego.

Trybunał Konstytucyjny w orzekającym obecnie składzie uważałby za zbyt daleko idący pogląd, iż cytowany przepis Konstytucji statuuje 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 tego przepisu. Gdyby nawet przyjąć, że z przepisu tego wynika zasada ochrony składu osobowego gminy przez okres trwania całej kadencji, to należy wówczas wyważyć zachodzący w danej konstrukcji prawnej stosunek tak sformułowanej wartości do innej, niewątpliwie ważnej wartości konstytucyjnie chronionej, będącej, jak wskazano wyżej, 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 ten 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 uzupełnienie składu rady następuje z ich udziałem i z poszanowaniem ich woli.

Podsumowując dotychczasowe rozważania Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie znajduje podstaw do uznania, iż zaskarżony przepis art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej jest niezgodny z art. 169 ust. 2 konstytucji przez fakt, iż może on prowadzić do naruszenia stabilności składu osobowego rad gmin w czasie bieżącej kadencji.

VI

1. Na gruncie analizowanych przepisów rozstrzygnięcia wymaga też kwestia, czy zakaz łączenia przez radnych stanowisk lub funkcji we władzach spółek dotyczy wszystkich radnych, a w szczególności również tych, którzy są równocześnie członkami zarządu gminy. Jest to konieczne, ponieważ w doktrynie wyrażono pogląd, iż zawarty w art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej zakaz dotyczy wyłącznie tych radnych gminy, którzy nie są członkami zarządu gminy (por. C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrński, *j.w.*, s. 66). Zdaniem Autorów przyjęcie literalnego brzmienia omawianego przepisu oznaczałoby rażącą nierówność gmin, które powołały do zarządu wyłącznie członków rady, wobec tych, które ukonstytuowały zarząd z osób spoza rady. W wielu gminach mogło by to oznaczać niemożność prawidłowego zarządzania własnością gminną, skoro gminę będzie reprezentować w organach spółki (w radzie nadzorczej) osoba spoza zarządu gminy, odpowiedzialnego przed radą za właściwe prowadzenie spraw gminy, to zaś narusza zasady wykonywania prawa własności, rodząc jawną sprzeczność z jej konstytucyjną ochroną. Nadto taki przepis może osłabić pozycję gminy względem reprezentantów innych udziałowców lub akcjonariuszy, wobec których ustawa nie stosuje żadnych ograniczeń co do reprezentacji. W sumie może się okazać, że nadzór nad funkcjonowaniem spółki, w której gmina ma udziały lub akcje wykonywać będą inni udziałowcy i akcjonariusze, a nawet przedstawiciele pracowników spółki, a nie organy gminy. Dla uzasadnienia tego stanowiska powołano uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r. (*sygn. W. 17/93*), w której Trybunał stwierdził, iż pracownicy samorządowi, wymienieni w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy antykorupcyjnej, mimo że wchodzą w skład organów gminy, mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem (m.in.) gmin lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych, jeżeli zostali wyznaczeni jako przedstawiciele gmin lub związków międzygminnych; wyłączenia bowiem przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy

(antykorupcyjnej) nie dotyczą osób wymienionych w art. 1 ust. 3 ustawy. Zdaniem Trybunału, udział pracowników samorządowych, wchodzących w skład organów gminy we władzach spółek z udziałem gminy jest celowy, do ich zadań bowiem należy dbałość o interesy gminy, którą reprezentują. Ogólnie zaś rzecz ujmując, zadaniem zarządu gminy jest (m.in.) gospodarowanie mieniem gminnym. Byłoby niezrozumiałe – według powołanych autorów ograniczenie uprawnień właściciela, którym jest osoba prawna (gmina) w przedmiocie ustanawiania swoimi pełnomocnikami osób ustawowo upoważnionych do reprezentowania interesów tej osoby prawnej, stanowiących przy tym jej organ wykonawczy. Zajmując stanowisko w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż co do zasady w art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej zakaz łączenia stanowisk i funkcji został skierowany do „radnych rad gmin”, przy czym ustawa nie zawiera innych przepisów, z których wynikałyby jakiekolwiek wyłączenia z tego zakazu radnych, w związku z pełnioną przez nich funkcją w organach gminy. Literalne brzmienie tego przepisu przemawia więc za tym, że dotyczy on wszystkich radnych, w tym także pełniących określone funkcje w zarządzie gminy. Odmienne wykładnia analizowanego przepisu naruszałaby konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, którą Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, przyjmując, iż jej istotę stanowi jednakowe traktowanie podmiotów w obrębie danej klasy (kategorii), ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów (por. ostatnio orzeczenia TK, K. 17/95, K. 10/96, P. 4/96). Nie ulega wątpliwości, iż fakt piastowania mandatu radnego ma relewantny charakter, wyróżniający radnego spośród pozostałych obywateli. Brak jest natomiast przesłanek do uznania, iż interes społeczny przemawia za potrzebą wewnętrznego zróżnicowania sytuacji prawnej zbiorowości radnych na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Z drugiej jednak strony do radnych obecnej kadencji mają nadal zastosowanie przepisy ustawy antykorupcyjnej z 1992 r., których ustawa o gospodarce komunalnej nie uchyliła ani nie zmodyfikowała. Chodzi w szczególności o wspomniany już art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy w związku z jej art. 1 ust. 3, który obowiązuje nadal, ponieważ art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej, choć późniejszy, nie uchylił mocy obowiązującej normy szczególnej, jaka wynika z ustawy antykorupcyjnej w odniesieniu do członków zarządu, będących jednocześnie pracownikami samorządowymi i radnymi. W tym zakresie w pełni zachowuje aktualność wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianej już uchwale z 2 czerwca 1993 r. Oznacza to, że radni będący jednocześnie członkami zarządu gminy mogą uczestniczyć we władzach spółki handlowej z udziałem

gminy lub związku międzygminnego, jeżeli zostali wyznaczeni na stanowiska lub funkcje w tych spółkach jako przedstawiciele tych podmiotów. Możliwość ta jednak wynika nie z art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, lecz ze wskazanych wcześniej przepisów ustawy antykorupcyjnej.

2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela argumentacji przedstawionej w jednym z wniosków, według której „...radnym przysługiwał (...) określony obowiązującymi przepisami prawa zakres wolności obywatelskiej, na którą składał się katalog praw, a wśród nich prawo – w odniesieniu do radnych będących pracownikami samorządowymi – jednoczesnego sprawowania mandatu radnego z pełnieniem funkcji członka władz zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnika spółki prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których osoby te uczestniczą...”, a „wejście w życie przedmiotowego przepisu odbiera tym radnym powyższe prawo w trakcie trwania kadencji...”. Ustawodawca miał więc zmodyfikować – zdaniem wnioskodawcy – normy prawne w sposób niekorzystny dla adresatów nowego przepisu, a tym samym naruszyć wynikającą z art. 1 ówczesnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych – zasadę ochrony praw nabytych. Zarzut ten jest bezzasadny. Jak już wcześniej ustalono, przed wejściem w życie art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej radni, będący jednocześnie pracownikami samorządowymi, wchodzącymi w skład organów gminy mogli – na zasadzie wyjątku od ogólnie istniejącego zakazu, przewidzianego w art. 4 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej – pełnić funkcje we władzach spółek prawa handlowego z udziałem gmin lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych, lecz jedynie wówczas gdy zostali wyznaczeni na stanowiska w spółkach jako przedstawiciele tych podmiotów. Możliwość taka – co Trybunał wykazał – istnieje nadal i zaskarżony przepis jej nie ograniczył. Natomiast normy prawne określające status radnych, nie formułują katalogu przysługujących im praw, wśród których wymienione byłoby ogólne prawo równoczesnego sprawowania mandatu radnego oraz pełnienia funkcji członka władz wymienionych rodzajów spółek. Jak nawiązując do stanowiska Prokuratora Generalnego, wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r. (K. 29/95), mandat radnego jest nabywany w sposób specyficzny w drodze wyboru i jego piastowania nie da 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.

W danej sytuacji, po wtóre, nie można mówić o utracie przez członków rady nabytych praw także dlatego, że nie istnieje prawo – w znaczeniu chronionego prawa podmiotowego (uprawnienia) – członka rady do bycia powołanym w skład władz wymienionej w kwestionowanych przepisach spółki prawa handlowego. Na tle poprzednio obowiązujących przepisów ustawowych radny posiadał taką zdolność, której nie należy jednak utożsamiać z prawem podmiotowym (uprawnieniem).

Uzyskanie mandatu radnego nie stanowi w sensie prawnym gwarancji, iż wybrana osoba będzie pełnić mandat przez całą kadencję, chociażby z tego powodu, że 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 jako naruszające zasadę zaufania obywateli do państwa, lecz wręcz przeciwnie jako służące jej umacnianiu. Na tej podstawie w cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozbudowa katalogu sytuacji, w których mandat ustanie przed upływem kadencji, nie staje się automatycznie sprzeczna z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny pragnie ponownie (por. *uchwałę z 13 kwietnia 1994 r. – W. 2/94*) podkreślić, że sprawowanie mandatu przedstawicielskiego jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązki. Wykonywanie funkcji publicznych w wielu przypadkach pozbawia lub ogranicza prawa osób je pełniących w zakresie przynależności do partii politycznych lub organizacji związkowych, bądź w sferze zatrudnienia. Obejmując funkcję publiczną obywatel niejako „godzi się” na utratę pewnych praw (uprawnień) zyskując w zamian inne, związane z tą funkcją. Przyjęcie mandatu przedstawicielskiego może więc wpływać ograniczająco 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 (por. *K. 29/96*). Przeszkody nie może tu stanowić fakt, iż mandat zostaje powierzony radnemu przez wyborców, co miałoby rzekomo przemawiać za tym, iż ustawodawca powinien respektować ich wolę co

do wyboru danych osób. Radny wprowadzie, co do zasady, reprezentuje swoich wyborców (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym), jednakże obowiązujące przepisy regulujące ustrój i prawo wyborcze samorządu terytorialnego przyjmują ogólnie biorąc koncepcję mandatu wolnego, którego istotną cechą jest prawny dystans mandatariusza od jego wyborców. Oznacza to, iż po wyborach radny realizuje przede wszystkim interes publiczny nie podlegając wprost woli wyborców; nie może też być przez nich odwołany. 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.

3. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 12 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, iż podobnie jak art. 11 tej ustawy, przepis ten – co do zasady – odnosi się do sytuacji (spółek) powstałych po dniu wejścia w życie ustawy. Przepis ten nie ma więc zastosowania do spółek z udziałem komunalnych osób prawnych powstałych wcześniej, na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych lub tworzonych na podstawie kodeksu handlowego i nie oznacza automatycznej (z mocy prawa) ingerencji w statuty takich spółek. Problem może natomiast powstać w związku z art. 27 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym zarząd gminy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy ma obowiązek dostosować statuty spółek powstałych przed dniem wejścia w życie do przepisów ustawy. Oznaczać to bowiem może ingerencję w sytuację organizacyjnoprawną spółek z udziałem gminy powstałych wcześniej, gdyż w następstwie zmian statutów tych spółek może powstać konieczność odwołania ze składu rady nadzorczej przedstawicieli gmin, bądź innych współników. Przytoczony przepis ustawy o gospodarce komunalnej nie był jednak przedmiotem zaskarżenia, w związku z czym Trybunał nie miał obowiązku ustosunkowania się do tej regulacji.

Niezależnie od tego Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawców, iż wprowadzenie tego rodzaju przepisów narusza zasadę nie działania prawa wstecz. Oznaczałoby to bowiem, co podkreślił także Prokurator Generalny, ograniczenie uprawnień ustawodawcy do stanowienia prawa, w szczególności poprzez zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian w istniejącym już systemie prawnym. Ustawodawca ma kompetencje do dokonywania takich zmian, zwłaszcza w okresie

przemian ustrojowych niosących za sobą tworzenie lub nowe ukształtowanie istniejących instytucji prawnych. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do przepisów określających zasady tworzenia organów spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych.

Zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit* (zakazu retroaktywności) wynika zaś po części z utożsamiania pojęć retroaktywności i retrospektywności (retroaktywności pozornej); zob. E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego* [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, Wrocław 1989, s. 355, P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 1/1997, s. 157. W orzeczeniu z 5 listopada 1986 r., sygn. U. 5/86 (OTK z 1986 r., poz.1) oraz orzeczeniu z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86 (OTK z 1986 r., poz. 2) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, należy też według nich oceniać, jednakże gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie. Zaskarżone przepisy art. 11 ust. 1 i 2 weszły w życie z dniem 6 maja 1997 r. i mają zastosowanie tylko do sytuacji trwających po tej dacie; nie ingerując przeto w sytuacje wcześniejsze, modyfikują sytuację prawną podmiotów w odniesieniu do pozostającego okresu kadencji (sygn. K. 29/95). Zaakceptowanie rozumienia zakazu retroakcji w sposób prezentowany przez wnioskodawców, prowadziłoby do ustanowienia zakazu jakichkolwiek zmian czy nowelizacji aktów normatywnych zwłaszcza, o ile zwłaszcza nowa regulacja, z jakichś powodów, byłaby mniej korzystna dla zainteresowanych podmiotów – adresatów tych norm.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości, racjonalności lub skuteczności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Wybór wartości ukierunkowujących określone rozwiązania legislacyjne należy do ustawodawcy, z tym, że granice swobody tego wyboru określają zasady i przepisy konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne (por. np. *orzeczenie*

z 25 kwietnia 1995 r., K. 11/94). Taka sytuacja nie występuje w rozpatrywanej sprawie, zaś nie potwierdzona obawa rozpadu spółek nie może stanowić wystarczającego argumentu, zwłaszcza iż Wnioskodawcy nie mają zastrzeżeń do merytorycznej treści art. 12 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.