

Dz.U. 1999 Nr 60 poz. 653**WYROK**

z dnia 23 czerwca 1999 r.

Sygn. K 30/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wiesław Johann – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Stefan J. Jaworski
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 23 czerwca 1999 r. na rozprawie sprawy z połączonych wniosków Rady Miasta Gdańska i Rady Miejskiej w Sulejówku, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego,

Rady Miasta Gdańska o stwierdzenie niezgodności:

– art. 4 pkt 3, 5, 6 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679) z art. 32 i art. 65 konstytucji,

Rady Miejskiej w Sulejówku o stwierdzenie niezgodności:

– art. 4 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679) z art. 22 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

– **Art. 4 pkt 3, pkt 5 oraz pkt 6 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679) jest zgodny z art. 32 oraz art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

– **Art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679) jest zgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

– **Art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679) jest zgodny z art. 32 oraz art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uzasadnienie:

I

1. We wniosku z 7 maja 1998 r. Rada Miasta Gdańska domagała się stwierdzenia, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679) narusza zasady równości wobec prawa oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu, tj. art. 32 i art. 65 konstytucji. W uzasadnieniu wniosku, wskazując przede wszystkim na art. 4 pkt 3 i 6 oraz art. 7 ust. 1 ustawy, Rada Miasta Gdańska podkreśliła daleko idące zaostrenie zakazów wprowadzonych przez ustawę w zestawieniu z poprzednio obowiązującą regulacją. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje teraz już nie tylko prowadzenie jej na własny rachunek, ale także wspólnie z innymi osobami, zarządzanie taką działalnością i pełnienie funkcji przedstawiciela lub pełnomocnika w jej prowadzeniu (poza działalnością rolniczą). Zakaz pełnienia funkcji w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych objął teraz także spółdzielnie (z wyjątkiem mieszkaniowych). Zakaz posiadania udziałów lub akcji, obejmujący dotąd pakiety kontrolne, teraz dotyczy już 10% kapitału spółki. Wnioskodawca podkreśla też, że – na tle dawnej ustawy – zakaz posiadania udziałów lub akcji wchodził w grę tylko wtedy, gdy ich posiadanie pozostawało w sprzeczności z obowiązkami osób pełniących funkcje publiczne lub wywoływało podejrzenia o stronniczość. Obecnie ustawodawca zrezygnował z tego kryterium. Szczególnie dotkliwy jest zakaz wyrażony w art. 7 ust.1, dotyczący wszystkich osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Zakaz ten obejmuje bardzo szeroką grupę urzędników, w znacznym stopniu ograniczając możliwość uzyskania przez nich zatrudnienia po zakończeniu pracy w urzędach. W ocenie wnioskodawcy, zaostrenie ograniczeń prowadzi do nierówności wobec prawa i naruszenia zakazu dyskryminowania kogokolwiek w życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny. Ponadto zaskarżone przepisy zostały wprowadzone w czasie trwania kadencji członków zarządów gmin, a także sekretarzy i skarbników. Wnioskodawca podkreśla, że wprowadzone tą samą ustawą zakazy dotyczące radnych zaczęły obowiązywać dopiero radnych następnej kadencji. Wejście w życie zakazów w toku kadencji stanowi ingerencję w stabilizację składu osobowego organów gminy.

2. Postanowieniem z 29 lipca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania sprawie dalszego biegu. W uzasadnieniu podkreślono, że 19 czerwca 1998 r., a zatem po złożeniu wniosku w sprawie, upłynęła kadencja organów stanowiących samorządu terytorialnego. Do chwili ukonstytuowania się nowych organów, po wyborach przełożonych na 11 października 1998 r., gminy pozbawione są organów, które – zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 konstytucji – posiadają uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Organom wykonawczym samorządu terytorialnego w postępowaniu przed Trybunałem przysługuje tylko pozycja umocowanego przedstawiciela organu stanowiącego. Nie ma podstaw do przyjęcia, iż z chwilą ustania kadencji organu stanowiącego zachodzi sukcesja zastrzeżonych dla niego kompetencji na organ wykonawczy. W tej sytuacji działający w sprawie Prezydent Miasta nie jest organem uprawnionym, co uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego zostało zaskarżone zażaleniem z 12 sierpnia 1998 r. W uzasadnieniu podkreślono, że w chwili składania wniosku do Trybunału funkcjonował organ stanowiący gminy. Wniosek pochodzi od uprawnionego organu, czego dowodem jest dołączona do akt uchwała Rady Miasta Gdańsk. Odmowa nadania wnioskowi dalszego biegu, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, może nastąpić z powodu braków istniejących w chwili

składania wniosku, oczywiście, jeśli nie zostaną one usunięte w terminie określonym przez sędziego Trybunału. W niniejszej sprawie Trybunał nie wzywał wnioskodawców do usunięcia przeszkody formalnej, z powodu której następnie odmówił nadania sprawie dalszego biegu. Przeszkoda formalna wskazana przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia ma charakter precedensowy i jest przeszkodą przemijającą. Jako taka powinna spowodować ewentualne zawieszenie postępowania do czasu jej ustania. Nie stanowi natomiast podstawy odmowy nadania biegu wnioskowi.

Postanowieniem z 3 września 1998 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie i skierował sprawę do rozpoznania na rozprawie.

W piśmie z 18 września 1998 r. wnioskodawca uzupełnił *petitum* swojego wniosku wskazując, iż przedmiotem zaskarżenia są art. 4 pkt 3, 5 i 6 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 7 października 1998 r. wyraził stanowisko, zgodnie z którym zaskarżone przepisy art. 4 i 7 ustawy nie są niezgodne z art. 32 i 65 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator zwrócił uwagę przede wszystkim na zakres wniosku. W jego ocenie, ponieważ organy stanowiące samorządu terytorialnego mogą żądać kontroli konstytucyjnej wyłącznie w sprawach objętych ich zakresem działania, w niniejszej sprawie Rada Miasta Gdańska może domagać się kontroli art. 4 i 7 ustawy tylko w odniesieniu do osób wymienionych w art. 2 pkt 6 ustawy, tj. członków zarządów gmin, sekretarzy, skarbników oraz osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W związku z ogólnym zarzutem wnioskodawcy, iż zaskarżona ustawa jest znacznie bardziej restrykcyjna od poprzedzającej ją ustawy z 1992 r., Prokurator przypomniał krytykę poprzedniej ustawy, którą uważano za zbyt liberalną. Nadmierny liberalizm w zakresie łączenia funkcji publicznych z działalnością gospodarczą oceniano jako zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania organów państwa i samorządu, a nawet dopatrywano się w nim elementów kryminogennych. Prokurator zwrócił uwagę, że problematyka ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej była już kilkakrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego i – generalnie – nie stwierdzał on sprzeczności z konstytucją zaskarżanych przepisów.

Odnosząc się do konkretnych zarzutów sformułowanych we wniosku, Prokurator Generalny podkreślił, iż zakazy sformułowane w art. 4 i 7 obejmują nie tylko pracowników samorządowych, ale także wiele grup pracowników urzędów państwowych i innych jednostek organizacyjnych. Zakazy dotyczą osób pełniących służbę publiczną, której pełnienie wymaga wyeliminowania sytuacji i okoliczności mogących kolidować z wykonywaną pracą. Ograniczenia te były i są powszechnie stosowane w ustawodawstwie polskim, dotyczą także posłów, senatorów, sędziów, prokuratorów i innych pracowników państwowych będących funkcjonariuszami. Zrównanie z nimi pracowników samorządowych czyni zadość postulatowi równości wobec prawa, skoro wszystkie te osoby znajdują się w podobnej sytuacji. Nie można natomiast porównywać położenia funkcjonariuszy, do których odnosi się ustawa, z sytuacją innych grup pracowniczych, zwłaszcza spoza sfery służby publicznej.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż we wniosku nie wskazano, który z ustępów art. 65 konstytucji stanowić ma wzorzec kontroli. Prokurator przyjął, iż wnioskodawcy chodzi o art. 65 ust. 1, według którego „każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.” Wskazanie tego przepisu jako wzorca kontroli jest jednak – zdaniem Prokuratora Generalnego – chybione, gdyż ocena dotyczy osób, które już dokonały wyboru

zawodu i pracy. W istocie zakazy dotyczą podejmowania dodatkowych zajęć (prowadzenia działalności gospodarczej, pełnienia funkcji), których nie da się pogodzić z wykonywaną stałą pracą. To ograniczenie nie pozostaje w sprzeczności z art. 65 ust. 1 konstytucji.

Także art. 7 zaskarżonej ustawy nie narusza konstytucji. Przepis ten ma chronić funkcjonariuszy publicznych przed podejrzeniem o stronnictwo. Ustęp 2 tego przepisu przewiduje złagodzenie zakazu, dopuszczając ocenę konkretnego stanu faktycznego przez specjalnie powołaną komisję.

4. W piśmie z 23 października 1998 r. wnioskodawca odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego. Podkreślił przede wszystkim, że zarzuty formalne podniesione przez Prokuratora zostały usunięte. Gdy zaś chodzi o stanowisko merytoryczne, to wnioskodawca – co do zasady – nie kwestionuje dopuszczalności ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca wskazał, że warunkiem zgodności z konstytucją tych ograniczeń jest to, by pozostawały one w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć oraz, by ich zakres był współmierny do rangi tego interesu. Stosując takie kryterium oceny ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wnioskodawca jeszcze raz dowodzi, że zakazy sformułowane w zaskarżonej ustawie sięgają zbyt daleko i dlatego są sprzeczne z konstytucją. Ponadto wnioskodawca zarzuca stanowisku Prokuratora Generalnego, iż pomija ono fakt zmiany przepisów w toku kadencji. Osoby, których dotyczą zakazy, w istocie dokonały już swobodnego wyboru miejsca pracy, co podkreślił Prokurator, jednak wybór ten został dokonany w innej sytuacji prawnej, w okresie obowiązywania przepisów mniej restryktywnych.

5. 17 lutego 1999 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miejskiej w Sulejówku, w którym Rada domaga się stwierdzenia, że art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest sprzeczny z art. 22 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim dotyczy nieetatowych członków zarządów gmin (miast), nie wydających decyzji administracyjnych z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak również tych, którzy działalność gospodarczą prowadzą w innej gminie, niż ta, w której pełnią funkcję członka zarządu.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, iż z brzmienia art. 2 pkt 6 i art. 4 pkt 6 zaskarżonej ustawy wynika, iż przepisy te odnoszą się do wszystkich członków zarządów gmin, niezależnie od tego, czy są oni pracownikami samorządowymi i niezależnie od tego, czy wydają decyzje w imieniu przewodniczącego zarządu. Wnioskodawca wskazał dalej, że w większości gmin w Polsce członkowie ich zarządów, poza przewodniczącym i jego zastępcą, nie są etatowymi pracownikami urzędów gminnych i pełnią swoje funkcje społecznie, otrzymując jedynie dietę za udział w cotygodniowych posiedzeniach zarządów. Powołując się na sytuację istniejącą w Sulejówku wnioskodawca stwierdził, że radni – członkowie zarządu, nie będący pracownikami gminy, nie są upoważnieni do podejmowania jakichkolwiek decyzji w imieniu burmistrza. Działalność gospodarczą prowadzą bez wykorzystania mienia komunalnego, często na terenie innych gmin. Nałożenie na nich zakazu wynikającego z art. 4 ust. 6 zaskarżonej ustawy pozostaje w sprzeczności z art. 22 konstytucji, ponieważ w tym przypadku interes publiczny nie przemawia za ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem wnioskodawcy, można wręcz dowodzić, że zaangażowanie w organie wykonawczym gminy osób kompetentnych, doświadczonych w prowadzeniu działalności gospodarczej, służy interesowi publicznemu. Jeśli osoby te nie wykorzystują w swej działalności gospodarczej mienia gminy, nie mają wręcz

możliwości angażowania się w sytuacje, które mogłyby poddać w wątpliwość ich osobistą bezstronność i uczciwość.

Sprzeczność z art. 32 konstytucji polega – według wnioskodawcy – na tym, że zaskarżony przepis dyskryminuje dużą grupę osób utrzymujących się z własnej działalności gospodarczej poprzez pozbawienie tych osób prawa zasiadania w zarządach gmin jako ich nieetatowi członkowie. Oznacza to także ograniczenie biernego prawa wyborczego tych osób. Zdaniem wnioskodawcy, w warunkach gospodarki wolnorynkowej brak usprawiedliwionej podstawy do tego, by podzielić całe społeczeństwo w Polsce na lepszych – zatrudnionych przez inne podmioty i gorszych – pracujących u siebie. Dyskryminowanie w życiu gospodarczym polega na tym, że – decydując się na pracę w zarządzie gminy – osoby te są pozbawione dotychczasowego źródła utrzymania i zmuszone do szukania nowego zatrudnienia. Wnioskodawca podkreśla, że ich sytuacja w sposób istotny odbiega od położenia etatowych członków zarządu, otrzymujących miesięczne, godziwe wynagrodzenie.

6. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 1999 r. sprawy z wniosku Rady Miasta Gdańska i Rady Miejskiej w Sulejówku zostały połączone w celu ich wspólnego rozpoznania.

7. Ustosunkowując się do wniosku Rady Miejskiej w Sulejówku, Prokurator Generalny w piśmie z 26 marca 1999 r. uznał, iż wniosek ten nie zawiera nowych, istotnych argumentów, które mogłyby wpłynąć na zmianę stanowiska Prokuratora w kwestii oceny zaskarżonej ustawy.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wniosek odnosi się tylko do tych nieetatowych członków zarządu gminy, którzy nie są radnymi. Jednak i oni, na równi z pozostałymi członkami zarządu, wykonują zadania tego organu, określone w art. 30 ustawy o samorządzie terytorialnym i w innych przepisach, wykonują uchwały rady gminy i podejmują uchwały zarządu. Jest to wystarczające uzasadnienie dla jednolitego uregulowania praw i obowiązków członków zarządu gminy, a jednocześnie argument przeciwko zróżnicowaniu sytuacji członków zarządu z punktu widzenia podejmowanej przez nich działalności gospodarczej.

Prokurator zakwestionował też trafność powołania się przez Radę Miejską w Sulejówku na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 24/97. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził bowiem, że “obejmując funkcję publiczną obywatel niejako godzi się na utratę pewnych praw (uprawnień) zyskując w zamian inne, związane z tą funkcją”.

W konsekwencji Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż zaskarżone przepisy nie naruszają art. 22 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

II

W toku rozprawy 23 czerwca 1999 r. umocowani przedstawiciele wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska, z tym, że pełnomocnik gminy Gdańsk sprecyzował zakres wniosku poprzez wskazanie, iż zarzut sprzeczności z konstytucją dotyczy art. 4 pkt 3, 5 i 6 oraz art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 zaskarżonej ustawy.

Przedstawiciel Sejmu wnosząc o stwierdzenie zgodności z konstytucją zaskarżonych przepisów podkreślił, że są one podyktowane ważnym interesem społecznym, jakim jest stworzenie gwarancji wiarygodności organów samorządowych. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, nie kwestionując zaostrenia ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby sprawujące funkcje publiczne, zwrócił uwagę, iż o potrzebie wprowadzenia nowej regulacji zadecydowały doświadczenia wynikające z praktyki stosowania poprzedniej ustawy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Należy podzielić pogląd Prokuratora Generalnego w kwestii zakresu kontroli konstytucyjnej, wszczętej na wniosek organu stanowiącego gminy. Zgodnie z art. 191 ust. 2 konstytucji, organy te mogą występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywnych dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Odnosząc tę zasadę do niniejszej sprawy trzeba przyjąć, że kontrola konstytucyjna obejmuje wyłącznie ograniczenia działalności gospodarczej w odniesieniu do osób wskazanych w art. 2 pkt 6 zaskarżonej ustawy, a zatem: członków zarządów gmin, skarbników i sekretarzy oraz innych osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Trzeba też podkreślić od razu, że wnioskodawcy w zasadzie nie kwestionują konieczności wprowadzenia ograniczeń działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. Zakazy dotyczące łączenia stanowisk i funkcji są dziś oczywiste, stanowią pewien standard przyjęty w państwach demokratycznych. Samo wprowadzenie ograniczeń nie wymaga dodatkowego uzasadnienia. Celem, do którego zmierzają wnioski w niniejszej sprawie, nie jest więc podważenie ustawy ustanawiającej ograniczenia, lecz sprawdzenie, czy ich zakres mieści się w granicach wyznaczonych przez inne zasady konstytucyjne. Punktem wyjścia do rozważań musi być pogląd Trybunału Konstytucyjnego odnoszący się do szczególnej kategorii funkcjonariuszy, jakimi są radni, wyrażony w sprawie K. 29/95 (OTK w 1996 r., t. I, s. 85), powoływany i cytowany przez strony, zgodnie z którym “ustawodawca może więc nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu”.

2. Zaskarżona ustawa zastąpiła poprzednio obowiązującą regulację, tj. ustawę z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 276). W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne w gminach każda z wymienionych ustaw przyjmuje odmienną metodę regulacji. Dawna ustawa obejmowała zarówno status wskazanych w niej pracowników samorządowych, jak i radnych. Z zakresu nowej ustawy wyłączono radnych, przenosząc unormowanie ich statusu prawnego do ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie – gminnym, art. 19 ustawy). Mimo połączenia w dawnej ustawie regulacji odnoszącej się do obu grup funkcjonariuszy gminnych, ich sytuacja prawna była zróżnicowana.

Część przepisów odnosiła się do “osób wchodzących w skład organów gminy”, a zatem radnych i członków zarządu, niezależnie od tego, czy pozostawali oni w stosunku pracy z gminą. Zakazy dotyczące tej grupy ujęto w dwóch przepisach:

– art. 3 zakazywał im prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia komunalnego; osoby te nie mogły też być przedstawicielem lub zastępcą w prowadzeniu takiej działalności,

– art. 4 ust. 2 zakazywał im udziału w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych spółek z udziałem mienia Skarbu Państwa lub gminy; osoby te nie mogły też posiadać kontrolnych pakietów udziałów lub akcji w takich spółkach.

Odrębnie uregulowano sytuację niektórych pracowników samorządowych. Ich krąg ustawodawca wskazał poprzez odesłanie do ustawy o pracownikach samorządowych (art. 2 ust. 1 pkt 4). Tak więc ustawą antykorupcyjną objęci byli: członkowie zarządu (oczywiście będący pracownikami), sekretarz, skarbnik oraz pracownicy mianowani, z reguły zajmujący kierownicze stanowiska. Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez te osoby wynikały z art. 1 ustawy. Wskazani pracownicy samorządowi nie mogli więc:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, nie mogli też być przez nie zatrudniani ani wykonywać w nich innych zajęć (art. 1 ust. 1). Na mocy art. 2 ust. 3 ustawy osoby te mogły być jednak wyznaczane do władz spółek jako przedstawiciele gminy.

- być członkami władz fundacji prowadzących działalność gospodarczą (art. 1 ust. 1);

- posiadać kontrolnego pakietu udziałów lub akcji w spółkach ani podejmować działalności gospodarczej, jeżeli pozostawałoby to w sprzeczności z obowiązkami tych osób albo mogło wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność (art. 1 ust. 2).

Trzeba przypomnieć, że dwutorowa regulacja sytuacji prawnej członków zarządu gminy (raz jako pracowników, raz jako osób wchodzących w skład organu) pociągnęła za sobą pewną sprzeczność, usuniętą ostatecznie przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 2 czerwca 1993 r. Ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię, Trybunał stanął na stanowisku, że “pracownicy samorządowi wymienieni w art. 2 ust. 1 pkt 4, mimo że wchodzi w skład organów gminy, mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych, jeżeli wyznaczeni zostali jako przedstawiciele gmin lub związków międzygminnych, wyłączenia bowiem przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy nie dotyczą osób wymienionych w art. 1 ust. 3 ustawy” (W. 17/92 teza 3, Dz.U. z 1993 r. Nr 50, poz. 233, OTK w 1993 r., poz. 44).

Porównując przedstawione ograniczenia z regulacją wprowadzoną przez zaskarżoną ustawę trzeba odnotować zmianę ujęcia podmiotowego. Poza wyodrębnieniem radnych, o którym była już mowa, ustawodawca dokonał dwóch innych zmian podmiotowych. Po pierwsze, zakresem ustawy antykorupcyjnej objął – w miejsce pracowników mianowanych – osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu przewodniczącego organu wykonawczego. Ta zmiana jest w pełni uzasadniona merytorycznie. Jakkolwiek w praktyce do wydawania decyzji zwykle upoważnieni są pracownicy mianowani (kierownicy, dyrektorzy wydziałów urzędu gminnego i innych jednostek organizacyjnych gminy), to jednak ustawa o samorządzie gminnym nie ogranicza możliwości przekazywania uprawnień decyzyjnych do tego tylko kręgu podmiotów. Zgodnie z art. 39 ust. 2 tejże ustawy, wójt lub burmistrz może upoważnić do wydawania decyzji w swoim imieniu swoich zastępców oraz pracowników urzędu gminy, niezależnie od trybu nawiązania stosunku pracy. Jeśli zatem celem ustawodawcy było wyeliminowanie wpływu pozaprawnych czynników na proces podejmowania decyzji administracyjnych, to przyjęte obecnie kryterium wyróżnienia osób objętych zakazem jest bardziej racjonalne niż to, którym posłużono się w dawnej ustawie.

Po drugie, sytuacja członków zarządu została ujednolicona; wyeliminowano istniejące na tle dawnej ustawy zróżnicowanie członków zarządu na tych, którzy wchodząc w skład organu gminy nie pozostawali z nią w stosunku pracy (odnosiły się do nich wyłącznie art. 3 i art. 4 ust. 2) i tych będących pracownikami samorządowymi (odnosił się do nich ponadto art. 1). Właśnie rozszerzenie podmiotowego zakresu ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej jest przedmiotem wniosku Rady Miejskiej w Sulejówku. Sens tego wniosku sprowadza się bowiem do

zakwestionowania objęcia zakazami wprowadzonymi przez ustawę członków zarządu pełniących swą funkcję społecznie na równi z członkami zarządu pracującymi na etacie w gminie.

Gdy chodzi o zakres przedmiotowy ograniczeń wprowadzonych nową ustawą, to został on wyraźnie rozszerzony, co podkreślił w swym stanowisku Prokurator Generalny. Zaostrzenia zakazów idą w dwu kierunkach: po pierwsze ustawodawca rozciągnął zakazy na nowe, dotąd nimi nie objęte stany faktyczne, po drugie: ustawodawca zrezygnował z kryteriów ocennych, które pozwalały zrelatywizować zakaz odpowiednio do konkretnych okoliczności. Nowe stany faktyczne, które zostały objęte zakazami, to:

- zasiadanie we władzach spółdzielni, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych (art. 4 pkt 3),
- posiadanie ponad 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego (art. 4 pkt 5),
- prowadzenie działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami, zarządzanie taką działalnością, bycie pełnomocnikiem lub przedstawicielem w jej prowadzeniu (art. 4 pkt 6)
- zatrudnienie, w okresie 1 roku od zaprzestania pełnienia funkcji publicznej, u przedsiębiorcy, jeśli funkcjonariusz brał udział w wydaniu rozstrzygnięcia indywidualnego dotyczącego tego przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1).

Wprowadzając te ograniczenia ustawodawca zrezygnował obecnie:

- z kryterium ocennego, jakim była “sprzeczność z obowiązkami” pracownika samorządowego, czy “podejrzewanie go o stronnictwo lub interesowność” (odnosiło się do posiadania udziałów lub akcji oraz podejmowania działalności gospodarczej).

- z kryterium “pakietu kontrolnego”, które wyznaczało zakaz posiadania udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego,

- z uzależnienia zakazu działalności gospodarczej od tego, czy działalność ta prowadzona jest z wykorzystaniem mienia gminy.

Eliminacja kryteriów ocennych, które decydowały o zakresie ograniczenia w konkretnym stanie faktycznym, oznacza jednocześnie usunięcie wątpliwości, które rysowały się na tle dawnej ustawy. Wystarczy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w powołanej już uchwale ustalił także powszechnie obowiązującą wykładnię ustawowego sformułowania “prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego”. Trybunał przyjął, że chodzi zarówno o odpłatne, jak i nieodpłatne wykorzystywanie mienia, w którego władanie osoba objęta zakazem weszła już po objęciu funkcji publicznej. Trybunał ustalił ponadto, że – w przypadku osób wchodzących w skład organu gminy – zakaz dotyczy działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego położonego na terenie tej gminy, w której organach osoba objęta zakazem pełni funkcję (W. 17/92, teza 2). Jednak nawet to rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie usunęło wszystkich wątpliwości, jakie w praktyce nasuwało interpretowane sformułowanie ustawy. Problem, kto i kiedy miałby oceniać, czy posiadanie akcji w spółce lub prowadzenie działalności gospodarczej przez członka zarządu budzi podejrzenia o jego stronnictwo lub interesowność, w ogóle nie doczekał się interpretacji, ani sądowej, ani doktrynalnej. Milczenie orzecznictwa nie wynikało jednak, jak należy sądzić, z braku przypadków naruszenia zakazu, lecz raczej z faktu, że dawna ustawa nie przewidywała żadnych procedur dla przeprowadzenia oceny, czy w konkretnym przypadku zachodzi podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Rezygnacja przez ustawodawcę ze sformułowań relatywizujących niewątpliwie eliminuje sygnalizowane wątpliwości. W rezultacie zastosowanych zmian ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej uzyskały charakter bezwzględny; nie można ich poddać interpretacji mniej lub bardziej korzystnej dla zainteresowanego. Niewątpliwie wpływa to na dalsze ich zaostrzenie. Właśnie to zaostrzenie zakazów jest przedmiotem wniosku Rady Miasta Gdańska.

3. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców, w pierwszej kolejności Trybunał uważa za celowe podkreślenie, że sam fakt objęcia zaskarżoną regulacją pewnych osób w toku pełnienia ich funkcji nie może stanowić podstawy zarzutu sprzeczności z konstytucją. W *petitum* wniosku nie żądano wprowadzenia kontroli zaskarżonych przepisów pod kątem zasady państwa prawnego czy zasady kadencyjności składu organów gminy, jednak w uzasadnieniu wniosku Rady Miasta Gdańska powołano art. 169 ust. 3 konstytucji sugerując, że przepis ten gwarantuje stabilizację składu organu wykonawczego gminy w okresie kadencji.

Przeciwstawiając się tej argumentacji Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że konstytucyjna gwarancja kadencyjności dotyczy członków organów stanowiących gmin. Zgodnie z art. 169 ust. 2 konstytucji, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast w odniesieniu do organów wykonawczych art. 169 ust. 3 konstytucji, na który powołuje się wnioskodawca, stanowi jedynie, że tryb ich wyborów i odwoływania określa ustawa. Zgodnie z obowiązującymi ustawami zwykłymi, członkowie zarządu gminy, jej sekretarz i skarbnik, a także osoby wydające decyzje w imieniu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (a zatem osoby wskazane w art. 2 pkt 6 ustawy) najczęściej są pracownikami samorządowymi. Rozwiązanie z nimi stosunku pracy regulują odpowiednie przepisy ustawy o pracownikach samorządowych i kodeks pracy. W przypadku osób wchodzących w skład zarządu, zarówno poszczególnych jego członków, jak i całego składu, ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość ich odwołania w toku kadencji rady. Wprowadzenie wraz ze zmianą składu osobowego rady gminy z reguły zmienia się też skład zarządu oraz sekretarz i skarbnik, jednak trudno uznać, że osoby pełniące te funkcje działają kadencyjnie, w tym znaczeniu, jakie odnosi się do rady gminy. Nietrafne jest więc dążenie do zrównania pozycji osób wskazanych w art. 2 pkt 6 zaskarżonej ustawy z pozycją radnych, w odniesieniu do których wejście w życie nowej regulacji ustawodawca powiązał z początkiem kolejnej kadencji. Taka decyzja w odniesieniu do radnych ma swe uzasadnienie w treści powołanego art. 169 ust. 2 konstytucji. Wprowadzenie w toku kadencji rad gmin przepisów, które spowodowałyby rezygnację znacznej części radnych ze sprawowania mandatu, mogłoby być uznane za naruszenie konstytucyjnie gwarantowanego trybu wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Taka argumentacja, zastosowana już przez Trybunał Konstytucyjny w toku badania ustawy z 29 września 1995 r. zmieniającej ustawę o samorządzie terytorialnym (K. 29/95, OTK w 1996 r., t. I, Nr 4), nie może być jednak wykorzystana do oceny konstytucyjności obecnie zaskarżonej ustawy. Nawet gdyby spowodowała ona ustąpienie członka zarządu w toku kadencji rady gminy, nie będziemy mieli do czynienia z naruszeniem przepisów konstytucji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r., “konstytucyjna zasada kadencyjności obejmuje organy stanowiące samorządu terytorialnego (...) W doktrynie na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. wyrażony został pogląd, że nie ma podstaw konstytucyjnych, aby zasadę kadencyjności odnosić w sposób równie bezwzględny do organów wykonawczych. Podobnej odpowiedzi należy udzielić również pod rządami Konstytucji z 1997 r.” (K. 17/98, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 48, s. 272)

Nietrafna jest też argumentacja kładąca nacisk na pogorszenie sytuacji prawnej osób objętych zakazami w stosunku do tej, w jakiej osoby te znajdowały się pod rządami dawnej ustawy, tj. do końca 1997 r. Jak to wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do powoływanego już wyroku z 23 kwietnia 1996 r. (K. 29/95, OTK w 1996 r., t. I), zakaz modyfikacji przepisów w sposób niekorzystny dla adresatów dotyczy sytuacji, “gdy adresatem nowych uregulowań jest obywatel (podmiot podobny) występujący jako indywidualny uczestnik obrotu prawnego i stosunków w nim zachodzących” (s. 87). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie w pełni

przychyla się do poglądu, że zakaz modyfikacji przepisów nie może być mechanicznie przenoszony na sytuację osób pełniących funkcje publiczne, gdyż “prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych” (tamże). W konsekwencji, nie może stanowić podstawy zarzutu sprzeczności z konstytucją fakt, że – w wyniku wejścia w życie zaskarżonej ustawy – niektóre osoby z kręgu wskazanych w art. 2 pkt 6 będą musiały zrezygnować z funkcji, czy też zaprzestać określonej działalności, wykonywanej poza pełnioną funkcją.

4. Przechodząc do zarzutów sformułowanych w *petitum* wniosków, w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą równości wobec prawa. Zarzut sprzeczności z art. 32 konstytucji znalazł się zarówno we wniosku Rady Miasta Gdańska, jak i Rady Miejskiej w Sulejówku, przy czym w tym drugim wniosku jako wzorzec kontroli wskazano oba ustępy przepisu.

Zasada równości wobec prawa, dawniej wyrażona w art. 67 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, należy do tych zasad, których znaczenie wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału polega ona na tym, iż “wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. wg jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to tym samym akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów”. (K. 17/95, OTK ZU Nr 3/1995 s. 177). Podstawowe znaczenie ma zatem wskazanie istotnej cechy faktycznej, uzasadniającej szczególną regulację sytuacji prawnej określonego kręgu osób. Trybunał podkreślał też, że o naruszeniu zasady równości wobec prawa może zadecydować wybór takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów. Powinno ono być dobrane z zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, zwłaszcza zasady sprawiedliwości (tamże, s. 178).

W przypadku ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne już sam tytuł aktu prawnego wskazuje, że chodzi o ograniczenie jednej z wolności konstytucyjnie gwarantowanych, a zatem o swoistą “dyskryminację” określonej grupy. Tytuł określa jednocześnie w sposób generalny klasę podmiotów, do których ustawa jest adresowana. Nie chodzi zatem o ograniczenie praw indywidualnie oznaczonych osób fizycznych czy prawnych, lecz o rozwiązanie dotyczące pewnej klasy, odpowiadającej ogólnemu kryterium sprawowania funkcji publicznej. Z punktu widzenia konstrukcji ograniczenia nie może być zatem mowy o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości. Pozostaje kwestia oceny, czy kryterium wyróżnienia klasy podmiotów objętych ustawą zostało dobrane prawidłowo, bez naruszenia innych zasad przyjętych w konstytucji. Z przyczyn wskazanych na wstępie rozważań wybór adresata nie może być dziś kwestionowany. W tym względzie także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest stabilne i nie pozostawia wątpliwości co do tego, że osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej. Ich celem “jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania” (W. 2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 191). Wśród innych argumentów uzasadniających wprowadzenie ograniczeń, Trybunał wskazał na “szczególne wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe”. Dalej podkreślono, że “nie pozostaje to bez związku z większymi możliwościami tych osób do zyskiwania różnego rodzaju przywilejów”. Pewne znaczenie ma też “szczególna

łatwość pojawiania się konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę popadają ze sobą w kolizję” (W. 17/94, Dz.U. z 1995 r. Nr , poz. 23, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 18, s. 207).

Powyższe uwagi znajdują pełne zastosowanie do grupy osób wskazanych w art. 2 pkt 6 zaskarżonej ustawy. Stanowią one klasę podmiotów określonych w sposób generalny i wyróżnioną ze względu na czytelne kryterium. Chodzi o wysokich funkcjonariuszy samorządu terytorialnego, gospodarujących mieniem komunalnym i wykonujących budżet gminy (art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), podejmujących decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach dotyczących obywateli. Pozycja osób wskazanych w art. 2 pkt 6 ustawy różni się niewątpliwie od pozycji pracowników organów centralnych. Wpływy wysokich funkcjonariuszy gminnych są ograniczone terytorialnie, jednak – z drugiej strony – w miarę postępującego procesu decentralizacji władzy administracyjnej, coraz większy zakres spraw przekazywany jest do decyzji organów samorządu terytorialnego, a przede wszystkim – gmin. Decyzje urzędników gminnych często wywołują bezpośrednie skutki w sferze funkcjonowania indywidualnie określonych podmiotów gospodarczych. Wyborcom łatwiej zauważyć nieuczciwe postępowanie urzędnika gminnego, niż wysokiego funkcjonariusza państwowego. Dbałość o zaufanie obywateli do władz przemawia więc za tym, by ograniczenia dotyczyły także osób pełniących funkcje w gminie.

Rada Miejska w Sulejówku kwestionuje przyjęty w zaskarżonej ustawie sposób wskazania urzędników gminnych, których dotyczą zakazy. Wnioskodawca nie podważa bowiem samego wprowadzenia ograniczeń ani ich zakresu przedmiotowego. Twierdzi natomiast, że ograniczenia powinno dotyczyć wyłącznie osób zatrudnionych w gminie, a zatem pracowników samorządowych. Trybunał nie podziela tego poglądu. Wprowadzenie zróżnicowania postulowanego przez wnioskodawcę byłoby racjonalne, gdyby cel zaskarżonej regulacji stanowiło ograniczenie dochodów osób wchodzących w skład zarządu gminy. Jednak – w świetle cytowanych już wypowiedzi Trybunału – nie takie jest założenie ocenianej regulacji. Nie chodzi w niej o limitowanie zarobków funkcjonariuszy gminnych, lecz o zapobieżenie wykorzystywaniu przez nich funkcji publicznych dla potrzeb prywatnej działalności gospodarczej. Z punktu widzenia tak określonego celu ustawy, potocznie zwanej antykorupcyjną, okoliczność, czy dany wysoki funkcjonariusz gminny jest pracownikiem samorządowym, pozostaje obojętna. Wszyscy członkowie zarządu, bez względu na swój status pracowniczy, na tych samych zasadach uczestniczą w pracy tego organu. Możliwość wykorzystania istotnych informacji, łatwość uzyskania pozwolenia na budowę itp., posiada w tym samym stopniu każdy członek zarządu gminy, zupełnie niezależnie od tego, czy jest w gminie zatrudniony, czy też nie. Fakt zatrudnienia w gminie nie jest w tym przypadku cechą istotną, od której można by uzależnić zróżnicowanie sytuacji podmiotów.

Dodatkowego uzasadnienia wymaga oddalenie zarzutu sprzeczności z konstytucją sformułowanego pod adresem art. 7 ust. 1 ustawy. Przepis odnosi się do osób, które zakończyły już służbę publiczną. W ciągu roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji nie mogą one być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Zakaz ten pozornie różni się w sposób zasadniczy od wcześniej analizowanych, ponieważ nie dotyczy funkcjonariuszy i wydaje się być dodatkowym ograniczeniem. W rzeczywistości jednak u podstaw zakazu sformułowanego w art. 7 ust. 1 ustawy leży ta sama myśl, która stanowi ratio legis zakazów z art. 4 ustawy. Chodzi o uniemożliwienie wykorzystywania pełnionej funkcji czy zajmowanego stanowiska do załatwiania swoich prywatnych interesów. Różnica sprowadza się do określenia momentu, w którym ujawnia się możliwość nadużycia. O ile łączenie stanowiska publicznego z

zajęciami wskazanymi w art. 4 może stanowić wyraz “bieżącego” wykorzystywania funkcji, o tyle sytuacja regulowana w art. 7 ust. 1 może dowodzić, że funkcjonariusz zapewnił sobie korzyści na przyszłość. W każdym razie fakt nadużycia funkcji ujawni się dopiero po jej zakończeniu. Wydanie korzystnej dla przedsiębiorcy decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, umorzenie zobowiązania podatkowego przedsiębiorcy wobec gminy, to najprostsze przykłady indywidualnych rozstrzygnięć, przez które podejmujący je funkcjonariusz może zapewnić sobie posadę na przyszłość, po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej. Postawa wysokich urzędników publicznych polegająca na zagwarantowaniu sobie pozycji na przyszłość, w praktyce może być bardziej naganna niż “bieżące” nadużywanie funkcji. Osoba, która liczy się z zakończeniem służby publicznej nie obawia się już bowiem odpowiedzialności politycznej (zwłaszcza wobec wyborców) w razie sprzeniewierzenia się swym obowiązkom. Z tych względów, mimo – zdawałoby się – całkowicie odmiennej sytuacji, uzasadnienie zakazu sformułowanego w art. 7 ust. 1 ustawy jest identyczne, jak w przypadku jej art. 4.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarzut sprzeczności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji jest nieuzasadniony.

5. Analizując zarzut sprzeczności zaskarżonych przepisów z art. 65 konstytucji Trybunał uznał za słuszny pogląd Prokuratora Generalnego, iż właściwym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie może być tylko ustęp pierwszy tego przepisu. Artykuł 65 ust. 1 konstytucji formułuje tzw. pozytywny aspekt zasady wolności pracy. Kolejny ustęp wyraża stronę negatywną tej zasady (zakaz nakładania obowiązku pracy), zaś kolejne ustępy odnoszą się już do poszczególnych elementów treści stosunku pracy (por. W. Sanetra, Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji, PiZS, 11/97, s. 2, 3). Wydaje się oczywiste, że ust. 2-5 art. 65 konstytucji na pewno nie są adekwatnymi wzorcami kontroli zakwestionowanych przepisów ustawy.

Zasada wolności pracy w jej ujęciu pozytywnym obejmuje zarówno możliwość wyboru rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), wyboru pracodawcy (aspekt podmiotowy), jak i decydowania o miejscu zatrudnienia (aspekt przestrzenny). Swoboda wyboru pracodawcy oznacza “nie tylko możliwość zmiany zatrudnienia, ale również pozostawania w tym samym czasie w innym stosunku pracy”, czyli podejmowania dodatkowego zatrudnienia (por. Z. Góral, Swoboda doboru pracowników i wolność pracy, Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego, red. H. Lewandowski, Warszawa 1997, s. 37). O tak szerokim ujęciu wolności pracy świadczy zwłaszcza uchylene dawnego art. 101 kodeksu pracy, który prawo pracownika do podjęcia dodatkowego zatrudnienia uzależniał od zgody podmiotu zatrudniającego.

Formuła art. 65 ust. 1 konstytucji zdaje się obejmować wszystkie, wymienione wyżej elementy wolności pracy. Przepis stanowi bowiem, iż “każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. Jednocześnie jednak zdanie 2 przepisu przewiduje możliwość wprowadzenia wyjątków od tej zasady; muszą one wynikać z ustawy.

Wobec tak szerokiego zakresu konstytucyjnej zasady wolności pracy, zakazy dodatkowego zatrudnienia, czy wykonywania dodatkowych zajęć, wynikające z faktu pełnienia funkcji wskazanych w art. 2 pkt 6 zaskarżonej ustawy, stanowią uszczuplenie swobody wysokich urzędników. Ograniczenie wolności zostało jednak podyktowane interesem publicznym i wprowadzone ustawą. Mamy zatem do czynienia z wyjątkiem, o którym stanowi art. 65 ust. 1 zd. 2 konstytucji. W ocenie przedstawicieli doktryny prawa pracy, tego rodzaju ograniczenia wolności pracy są powszechnie akceptowane i nie mogą budzić wątpliwości (Z. Góral, jak wyżej, s. 40). Zarzut naruszenia art. 65 ust. 1 jest więc nieuzasadniony.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia na tle art. 7 ust. 1 ustawy. Nie chodzi w nim bowiem o limitowanie dodatkowego zatrudnienia, lecz o zakaz zatrudnienia, już po zaprzestaniu

pełnienia funkcji czy zajmowania stanowiska, u określonych pracodawców. Niewątpliwie jest to dalej idące ograniczenie wolności pracy. Należy jednak podkreślić, że art. 7 zaskarżonej ustawy zawiera w swej treści mechanizm dostosowywania wyrażonego w nim ograniczenia do niezbędnych potrzeb. Ustęp 1 przepisu wyraża bowiem zakaz podejmowania pracy, zaś już ustęp 2 przewiduje możliwość wyrażenia zgody na zatrudnienie byłego funkcjonariusza. Zgodę wyraża powołana w tym celu komisja działająca przy Prezesie Rady Ministrów. Jeśli w konkretnym przypadku nie będzie zachodziło prawdopodobieństwo wykorzystania funkcji, komisja zezwoli na podjęcie zatrudnienia. Zdaniem Trybunału, właśnie ta procedura oceny sprawia, że zarzut nadmiernie restryktywnej regulacji, sformułowany pod adresem art. 7 ust. 1 ustawy, nie jest uzasadniony. Tym samym także ten przepis nie narusza konstytucyjnej zasady wolności pracy.

6. Trybunał Konstytucyjny analizował wreszcie, czy sformułowany w art. 4 pkt 6 zaskarżonej ustawy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej nie narusza art. 22 konstytucji. Przepis ten statuuje zasadę wolności działalności gospodarczej. Jej ograniczenia są możliwe tylko w drodze ustawowej i muszą być podyktowane ważnym interesem publicznym. Zarzut wnioskodawcy sprowadza się do stwierdzenia, że zakaz wynikający z art. 4 pkt 6 jest zbyt restryktywny.

Trybunał nie podziela tej oceny. Wszystkie analizowane dotąd okoliczności, zwłaszcza przedstawiona wcześniej ratio legis wprowadzenia zakazów, przemawiają za tym, że u podstaw wyrażonego w art. 4 pkt 6 ograniczenia wolności gospodarczej leży ważny interes społeczny. Trybunał przypomina jeszcze raz trudności, jakie powstawały przy interpretacji kryteriów ocennych, którymi posługiwała się dawna ustawa antykorupcyjna. Miały one, rzecz jasna, złagodzić ograniczenia swobody gospodarczej, relatywizując je do konkretnych okoliczności. Mimo interwencji Trybunału Konstytucyjnego, zakres stosowania przepisów poprzedniej ustawy do końca budził wątpliwości. W praktyce oznaczało to, że wysocy funkcjonariusze publiczni zawsze mieli możliwość powołania się na to, iż wyjątki od zasady (wolności gospodarczej) muszą być interpretowane restryktywnie. W konsekwencji ograniczenia wynikające z ustawy antykorupcyjnej nie były respektowane. Trybunał stoi więc na stanowisku, że w tym przypadku tylko zakazy bezwzględne, nie dopuszczające „luzów interpretacyjnych”, mogą w praktyce doprowadzić do realizacji niepołączalności sprawowania funkcji publicznej z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponieważ z całą pewnością wymaga tego ważny interes publiczny, art. 4 pkt 6 zaskarżonej ustawy nie może być uznany za sprzeczny z art. 22 konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.