

Uchwała z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 29/01

Przewodniczący Sędzia SN Barbara Myszka

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędzia SA Jan Kremer

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Prokuratora Okręgowego w Lublinie z udziałem Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w L., spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w L. o wykreślenie z rejestru, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 7 czerwca 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2001 r.:

„1. Czy uczestniczenie przez członka zarządu gminy w wydaniu decyzji stwierdzającej nabycie przez przedsiębiorstwo komunalne prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków na podstawie art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464), czyli decyzji o charakterze deklaratoryjnym, jest równoznaczne z braniem przez członka zarządu udziału w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej dotyczącej tego przedsiębiorstwa w rozumieniu 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 ze zm.), czy też rozstrzygnięcie takie stanowią wyłącznie decyzje o charakterze konstytutywnym,

2. Czy przewidziany w 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 ze zm.) zakaz podejmowania zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy przez członków zarządów gmin, którzy brali udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczy wyłącznie zakazu zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w przedsiębiorstwie komunalnym, na rzecz którego wydano decyzje uwłaszczeniowe, czy także w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością powstałej w wyniku przekształcenia tego przedsiębiorstwa komunalnego już po wydaniu owych decyzji, jeżeli spółka ta

wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa komunalnego”?

podjął uchwałę:

Zakazy przewidziane w 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 ze zm.) dotyczą tego przedsiębiorcy, który był adresatem wydanych z ich udziałem decyzji stwierdzających nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 5 lutego 2001 r. Sąd Rejonowy w Lublinie umorzył postępowanie o wpis do rejestru, wszczęte wnioskiem Prokuratora Okręgowego domagającego się wykreślenia z rejestru handlowego wpisu Ryszarda P. jako prezesa zarządu jednoosobowej spółki gminy – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, powstałej w następstwie przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że Ryszard P., będąc członkiem zarządu gminy miasta L. pełniącym funkcję wiceprezydenta tego miasta, brał udział w latach 1996-1997 w wydaniu decyzji stwierdzających uwłaszczenie przedsiębiorstwa komunalnego. Przedsiębiorstwo to w lipcu 1998 r. uległo przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy (spółkę z o.o.), w następstwie czego w dniu 1 września 1998 r. wykreślono przedsiębiorstwo komunalne z rejestru przedsiębiorstw państwowych, a w dniu 3 września 1998 r. wpisano powstałą w wyniku przekształcenia spółkę kapitałową do rejestru handlowego.

Uchwałą zgromadzenia wspólników spółki z o.o. z dnia 26 października 1998 r. powołano Ryszarda P., którego kadencja członka zarządu gminy miasta L. upływała w dniu 29 października 1998 r., na prezesa zarządu tejże spółki z dniem 30 października 1998 r. Postanowieniem z dnia 9 listopada 1998 r. sąd rejestrowy wpisał Ryszarda P. do rejestru handlowego jako prezesa zarządu jednoosobowej spółki gminy.

Sąd Rejonowy nie dopatrył się przesłanek uzasadniających uznanie kwestionowanego wpisu za niedopuszczalny w świetle 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 ze zm. – dalej „ustawa”). Uznał zarazem, że brak podstaw do utożsamiania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z nieistniejącym już przedsiębiorstwem komunalnym.

Postanowienie to zaskarżył wnioskodawca.

Przy rozpoznawaniu zażalenia Sąd Okręgowy dostrzegł zagadnienia prawne, które przedstawił Sądowi Najwyższemu, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., do rozstrzygnięcia. Zdaniem Sądu Okręgowego, analiza przepisu art. 7 ust. 1 ustawy może prowadzić do rozbieżnych wniosków co do możliwości uznania decyzji stwierdzającej nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków (decyzji o charakterze deklaratoryjnym) za rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej. Przeciwno takiej kwalifikacji decyzji mogłaby przemawiać okoliczność, że potwierdza ona jedynie skutek prawny, który następuje z mocy samego prawa, co oznaczałoby, iż decyzja taka nie zawiera rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy przychylił się do poglądu, że także decyzja o deklaratoryjnym charakterze stanowi rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej przedsiębiorcy, skoro jej wydanie zależy od oceny, czy przedsiębiorca, będący adresatem decyzji, spełnia określone ustawą warunki niezbędne do jej wydania. Ponadto, zdaniem Sądu Okręgowego, wątpliwości budzi kwestia tożsamości przedsiębiorcy w świetle art. 7 ust. 1 ustawy. Sąd ten skłonił się do poglądu, że zakazy wynikające z tego przepisu dotyczą również następcy prawnego przedsiębiorstwa komunalnego, na rzecz którego wydano decyzje uwłaszczeniowe, a więc także spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wstępującej – zdaniem Sądu Okręgowego – we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa komunalnego. Sąd Okręgowy nie podzielił więc odmiennego zapatrywania Sądu Rejonowego, który przyjął, że zakazy wynikające z art. 7 ust. 1 ustawy dotyczą tylko tego przedsiębiorcy, którego bezpośrednio dotyczyło rozstrzygnięcie wydane z udziałem funkcjonariusza publicznego, a więc, że ustawowe zakazy nie rozciągają się na nowopowstałego przedsiębiorcę, tj. – w niniejszej sprawie – na jednoosobową spółkę gminy powstałą z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z Konstytucją. W wyroku z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98 (OTK Zbiór Urzędowy 1999, nr 5, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 jest zgodny z art. 32 i 65 Konstytucji.

Przepisy wymienionej ustawy zastąpiły ustawę z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274 ze zm.). Zakres przedmiotowy ograniczeń wprowadzonych obowiązującą ustawą został wyraźnie rozszerzony, m.in. przez objęcie zakazami nowych stanów faktycznych, w tym także wymienionego w art. 7 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że – poczynając od dnia 1 stycznia 1998 r. – zakazy zatrudniania lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy nie wiążą się już tylko, jak było dotychczas, z równoczesnym pełnieniem funkcji publicznych (wyjątek przewidziano w art. 6 ust. 1 ustawy), ale rozciągają się także na okres roczny, licząc od zaprzestania pełnienia funkcji publicznej, jeśli funkcjonariusz brał udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

W art. 7 ust. 1 ustawy nie chodzi więc o limitowanie równoczesnego dodatkowego zatrudnienia osoby nadal pełniącej funkcję publiczną, bo to zadanie spełniają normy art. 4 ustawy, lecz o zakaz przejawiania jakiegokolwiek późniejszej aktywności zawodowej u określonych pracodawców przez osobę, która zaprzestała pełnienia funkcji publicznej. Regulacja ta wprowadziła więc niewątpliwie dalej idące ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności pracy aniżeli wynikające z art. 4 ustawy. Celem takiej nowelizacji była z pewnością potrzeba wyraźnego wyeliminowania sytuacji mogących kolidować z pracą wykonywaną w czasie pełnienia funkcji publicznych, a nawet wręcz zapobieżenie angażowaniu się osób pełniących takie funkcje w sytuacje 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. Jednocześnie przepis art. 7 ust. 1 ustawy ma chronić funkcjonariuszy publicznych przed podejrzeniami ich o stronniczość i chęć zapewnienia sobie korzyści na przyszłość, już po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej.

Motywy, dla których ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie zakazów określonych w art. 7 ust. 1 ustawy, uzasadniają dopuszczalne ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności pracy, polegające na uszczupleniu w okresie roku swobody byłych funkcjonariuszy publicznych w zakresie wyboru pracodawcy. Ograniczenie to dotyczy także ich potencjalnych pracodawców, którzy nie mogą zatrudnić osób, objętych art. 7 ust. 1 ustawy.

Omawianego unormowania nie można jednak uznać za regulację nadmiernie restryktywną, bo motywy i cel społeczny dopuszczalnego ustawowego ograniczenia, i to w niezbędnym tylko zakresie, konstytucyjnej zasady wolności pracy nie powodują naruszenia samej zasady konstytucyjnej (uzasadnienie powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98). Skoro jednak, w rezultacie wprowadzonej obowiązującą ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. zmian w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej uzyskały charakter bezwzględny, a ustawodawca wyeliminował kryteria ocenne decydujące w poprzednim stanie prawnym o zakresie tego ograniczenia w konkretnym stanie faktycznym, to obowiązujących ograniczeń ustawowych nie można poddawać interpretacji mniej lub bardziej korzystnej dla zainteresowanego.

Oznacza to zatem konieczność dokonywania w pierwszej kolejności wykładni gramatycznej art. 7 ust. 1 ustawy, bowiem sięganie do innych rodzajów wykładni byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby wykładnia językowa nie mogła doprowadzić do jednoznacznego ustalenia treści analizowanej normy prawnej. W przeciwieństwie bowiem do reguł dokonywania wykładni oświadczeń woli (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1999 r., II CKN 379/98, OSNC 2000, nr 1, poz. 10), wykładnia normy prawnej wymaga dokonywania interpretacji z zastosowaniem najpierw reguł językowych, co prowadzi do przypisania normie prawnej takiego sensu, jaki jest wynikiem prawidłowego zastosowania określonych reguł językowych, które w zasadzie uznaje się za znane wszystkim członkom określonej grupy językowej. Innymi słowy, tekst przepisu prawnego powinien być tak rozumiany, jak wskazują na to reguły składniowe oraz normy znaczeniowe danego języka, natomiast zadaniem ustawodawcy powinno być dochowanie jak najdalej idącej staranności i dbałości o to, by jego wola znalazła właściwe odzwierciedlenie w adekwatnym do niej brzmieniu tekstu aktu prawnego. Dokonywana następnie przez sądy wykładnia prawa, jako element jego stosowania,

nie może przeradzać się w tworzenie pożądanego, a niekiedy nawet wręcz społecznie oczekiwanego, stanu prawnego.

Odpowiedź na pierwszą część zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia sprowadza się do stwierdzenia, że uczestniczenie przez członka zarządu gminy w wydaniu decyzji o deklaratorywnym charakterze jest równoznaczne z braniem przezeń udziału w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Samo pojęcie „rozstrzygnięcie” wywodzi się od słowa „rozstrzygać”, które w języku polskim oznacza „rozważać coś”, „postanawiać”, „decydować o czymś”, „wpływać na coś w sposób decydujący”, „określać coś w sposób ostateczny”, „być czynnikiem, od którego zależy wynik lub los czegoś”. Deklaratorywny charakter tzw. decyzji uwłaszczeniowych, o których była mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), nie pozbawia ich charakteru rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, każda bowiem decyzja, nie wyłączając decyzji deklaratorywnych, musi zawierać m.in. rozstrzygnięcie (art. 107 § 1 k.p.a.). Okoliczność, że decyzje, które były wydawane na podstawie art. 2 ust. 3 cytowanej ustawy, stwierdzały jedynie wystąpienie skutku prawnego w postaci nabycia przez określony podmiot określonego prawa, i to z mocy samej ustawy, nie pozbawiała ich niezbędnego składnika każdej decyzji, a więc rozstrzygnięcia. Organ wydający taką decyzję zobowiązany był określić w tej decyzji warunki użytkowania wieczystego, a ponadto ustalić kwotę należną za nabycie własności obiektów, o których była mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r., jak również wskazać sposób zabezpieczenia wierzytelności należnych m.in. gminie od uwłaszczonego podmiotu. Wykonanie przez organ kolegialny tych obowiązków, znajdujące odzwierciedlenie w treści wydawanej przezeń decyzji, było niewątpliwie przejawem rozstrzygnięcia, w wydaniu którego brały udział wszystkie osoby wchodzące w skład tego kolegialnego organu, a więc m.in. każdy członek zarządu gminy.

Druga część przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego sprowadza się w istocie do pytania, czy zakazy przewidziane w art. 7 ust. 1 ustawy dotyczą tylko konkretnego przedsiębiorcy, będącego bezpośrednim adresatem rozstrzygnięć wydanych z udziałem osób objętych podmiotowym zakresem stosowania tego przepisu, czy też zakazy te odnoszą się także do następcy prawnego tegoż przedsiębiorcy.

Sąd Najwyższy, stosując wykładnię językową art. 7 ust. 1 ustawy, uznał, że zawarte w nim zakazy dotyczą tego przedsiębiorcy, który był adresatem decyzji stwierdzających jego uwłaszczenie i wydanych z udziałem osób pełniących funkcje publiczne. Utożsamianie przez ustawodawcę przedsiębiorcy objętego rocznym zakazem zatrudniania tych osób tylko z przedsiębiorcą, którego bezpośrednio dotyczyły wydane z udziałem osób pełniących funkcje publiczne rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wynika jednoznacznie z brzmienia przepisu art. 7 ust. 1 ustawy. Użyte w nim słowo „tego” jest bowiem zastosowanym w drugim przypadku zaimkiem wskazującym, a więc zaimkiem odnoszącym się do rzeczownika "przedsiębiorca", zakazy przewidziane w art. 7 ust. 1 ustawy obejmują zatem tylko tego przedsiębiorcę, wobec którego wydano rozstrzygnięcia w dotyczących go sprawach indywidualnych. Oznacza to, że zakazy te nie dotyczą jego następcy prawnego. (...)

Sugestia Sądu Okręgowego odnośnie do możliwości uznania za przedsiębiorcę – będącego adresatem zakazów określonych w art. 7 ust. 1 ustawy – także spółki z o.o. powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego oparta została na błędnym założeniu, że spółka ta wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa komunalnego i w tym zakresie jest jego następcą prawnym. Tymczasem w razie przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w jednoosobową spółkę gminy, przedmiotowym zakresem sukcesji uniwersalnej, uregulowanej w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.), objęte są wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było już przedsiębiorstwo komunalne, bez względu na charakter prawny tych stosunków. Zgodnie zatem z brzmieniem tego przepisu, przedmiotem sukcesji spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego nie są wszystkie prawa i obowiązki tego przedsiębiorstwa, lecz tylko stosunki prawne istniejące z jego udziałem do chwili dokonania przekształcenia. Zakres pojęciowy terminu „wszystkie prawa i obowiązki” nie jest tożsamy z pojęciem „wszystkie stosunki prawne”. Stosunek prawny wyznaczany jest zawsze normą prawną, a koniecznym elementem struktury każdego stosunku prawnego są prawa i obowiązki podmiotów, składające się na jego treść. Dalszym koniecznym elementem struktury stosunku prawnego są jego podmioty, a wreszcie – stosunki prawne wiążą ich podmioty w następstwie zdarzeń wskazanych w systemie prawnym. Tymczasem prawa i obowiązki określonego podmiotu mogą istnieć także

poza treścią stosunku prawnego i wówczas nie będą one objęte przedmiotowym zakresem sukcesji uregulowanej w art. 14 ust. 2.

Spoczywający więc na przedsiębiorstwie komunalnym ustawowy obowiązek odmowy zatrudnienia osób, których dotyczy art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., nie stanowił elementu treści stosunku prawnego powstałego z udziałem tego przedsiębiorstwa, a to wobec braku wykazania wystąpienia zdarzenia, z którym system prawny wiązałby powstanie takiego stosunku. W konsekwencji, zakresem przedmiotowym sukcesji, uregulowanej w art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, nie mógł być objęty ten obowiązek przedsiębiorstwa komunalnego, bo miał on charakter "potencjalny". Wprawdzie sam zakaz zatrudniania zastrzeżony jest w art. 7 ust. 1 ustawy, to jednak staje się aktualny dopiero w wyniku zachowania się konkretnego adresata tej normy prawnej, powodującego powstanie stosunku prawnego. Wstąpienie zatem jednoosobowej spółki gminy w obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa komunalnego mogłoby obejmować tylko takie jego obowiązki, które przedsiębiorstwo to uprzednio już nabyło jako element treści konkretnego stosunku prawnego powstałego z jego udziałem zawiązanego do chwili rozpoczęcia procesu przekształcania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 324/00, OSNC 2001, nr 6, poz. 96). W niniejszej sprawie nie wskazano jednak zdarzenia będącego źródłem powstania takiego stosunku prawnego, którego elementem byłby zaktualizowany obowiązek przedsiębiorstwa komunalnego odmowy zatrudnienia osoby objętej podmiotowym zakresem określonym w art. 7 ust. 1 ustawy.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy, działając na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., podjął uchwałę o treści przytoczonej na wstępie.