

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Studiów i Ekspertyz

# BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1(11)/94



*Wydawnictwo Sejmowe*

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Studiów i Ekspertyz  
Wydział Opinii Prawnych

BIULETYN  
EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE  
1(11)/94



Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu  
Biuro Studiów i Ekspertyz

ISSN 1230-3208

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*  
Druk i oprawa: *Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelaria Sejmu*  
Warszawa, listopad 1994

## SPIS TREŚCI

### EKSPERTYZY

<i>Odpowiedzialność Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów za działalność w okresie od 30 maja do 14 października 1993 r.</i>	
<b>Janusz Mordwilko</b> .....	5
<i>Ustawy litewskie o mniejszościach narodowych – Zdzisław Galicki</i> .....	15
<i>Relacje między sztabem generalnym a służbami cywilnymi Ministerstwa Obrony w Wielkiej Brytanii – Marcin Mróz</i> .....	21
<i>Charakter prawny uregulowań zawartych w uchwale Sejmu,</i>	
<b>Paweł Sarnecki</b> .....	25
<i>Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu, Andrzej Szmyt</i> .....	28
<i>Zasady i podstawy prawne funkcjonowania organów analogicznych do Najwyższej Izby Kontroli w Niemczech i na Węgrzech,</i>	
<b>Beata Szepietowska</b> .....	34

### OPINIE

*Pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej za naruszenie dóbr osobistych (39); Posel – członek rady nadzorczej (41); zgodność z prawem praktyki korzystania przez kluby poselskie z pieniędzy przeznaczonych na prowadzenie indywidualnych biur poselskich w terenie (42); Zasada równości praw wyborczych w projekcie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin (44); Legalność procedury przygotowania projektu i uchwalenia tzw. ustawy warszawskiej (47); Wygaśnięcie mandatu radnego wskutek popełnienia przestępstwa (50); Specjalne strefy ekonomiczne (53); Użytkowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przez Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne (56); Wysokość czynszu w lokalach mieszkalnych które przeszły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (58); Cmentarze prywatne (61); Analiza unormowań*

*prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych (64); Zasilek dla bezrobotnych (74); Przyczyny prawne dla których niektóre zawody mają odrębne regulacje ustawowe (76); Uprawnienia osób, które pozostawiły mienie poza granicami kraju (78); Interpretacja art. 26 ustawy o zobowiązaniach podatkowych (81); Zasadność zmian oprocentowania kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przed 1990 r. (82); Uprawnienia spółdzielni prowadzących działalność w obiektach poniemieckich do nieodpłatnego nabycia własności tych obiektów (85); Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (87); Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości gruntów wykorzystywanych na cele rolnicze (93).*

# EKSPERTYZY

## OWIEDZIALNOŚĆ MINISTRA – SZEFA URZĘDU RADY MINISTRÓW ZA DZIAŁALNOŚĆ W OKRESIE OD 30 MAJA DO 14 PAŹDZIERNIKA 1993 R.

JANUSZ MORDWIŁKO

Rząd został powołany przez parlament 11 lipca 1992 roku. Sejm uchwałą z dnia 28 maja 1993 r. (M.P. nr 27, poz. 283) wyraził *votum* nieufności wobec Rady Ministrów. Prezydent nie przyjął dymisji rządu, natomiast zarządzeniem z dnia 29 maja 1993 r. (M.P. nr 27, poz. 285) dokonał rozwiązania Sejmu wybranego 27 października 1991 roku. Zarządzenie Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 31 maja 1993 r., skutkiem czego rząd działał z mandatu prezydenckiego do momentu ukonstytuowania się nowego parlamentu.

Prezydent podjął swoją decyzję na podstawie art. 4 ust. 4 i art. 66 ust. 5 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym*, zwaną dalej *Małą Konstytucją*.

Konstrukcja ustrojowa określona w art. 66 *Małej Konstytucji* związana jest z systemem rządów parlamentarno-gabinetowych, który zakłada istnienie i stosowanie dwu charakterystycznych instytucji, z których jedną jest odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem aż do obalenia gabinetu włącznie, a drugą – stanowiąca jej przeciwwagę, (oreż egzekutywy wobec legislatury) – prawo rozwiązania parlamentu. W świetle art. 66 ust. 5 *Małej Konstytucji* prawo rozwiązania parlamentu występuje jako przeciwwaga prawa Sejmu do obalenia rządu. W zakresie interesującej nas sytuacji ustrojowej rząd, którego dymisji Prezydent nie przyjął, mimo uchwalonego *votum* nieufności, sprawował swoje funkcje do czasu ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu i przyjęcia przez Prezydenta dymisji rządu zgodnie z art. 64 pkt 1 *Małej Konstytucji*. Na tym tle zradza się problem statusu

prawnego rządu, wobec którego Sejm uchwalił *votum* nieufności, ale którego dymisji Prezydent nie przyjął, jako że rozwiązał Sejm.

W literaturze prawa konstytucyjnego szerzej zaprezentowany został status prawny rządu; który” złożył rezygnację i któremu tymczasowo powierzono pełnienie obowiązków (zob. K. Wojtyczek: *Status prawny rządu, który złożył rezygnację*, „Państwo i Prawo” nr 2/1993 r. s. 34 i n. oraz W. Sokolewicz: *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Wyd. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993). Problem statusu rządu, który złożył dymisję na skutek uchwalenia wobec niego *votum* nieufności, ale dymisji nie przyjęto nie znalazł oświetlenia w literaturze naukowej, dlatego dla potrzeb Komisji Nadzwyczajnej podjął go M. Konarski w swojej ekspertyzie zatytułowanej *Odpowiedzialność Rady Ministrów i Prezesa RM za działalność w okresie od 30 maja do 14 października 1993 r.*, ekspertyza ta została przesłana Komisji.

Piszący opinię, dzieląc wiele ustaleń zawartych w kompleksowej ekspertyzie M. Konarskiego, pragnie zaznaczyć skrótowo swój punkt widzenia na kwestię statusu prawnego rządu, którego dymisji nie przyjęto a rozwiązano parlament. Wydaje się być to niezbędne dla ustalenia czytelnego kryterium oceny działalności Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w okresie od 30 V do 14 X 1993 r.

Zgadzać się z poglądem wyrażonym w doktrynie, iż rząd, który złożył sam rezygnację, a któremu powierzono pełnienie czasowe obowiązków, powinien przede wszystkim zarządzać bieżącymi sprawami, odpowiedzmy na pytanie: czy jest jakaś różnica między statusem rządu, który sam złożył rezygnację i któremu do czasu powołania nowego rządu powierzono tymczasowo pełnienie obowiązków, a rządem „obarczonym” *votum* nieufności, którego dymisji nie przyjęto, bowiem rozwiązano parlament.

W płaszczyźnie jurydycznej różnicy w statusie dwoma takimi „rządami” nie ma, bowiem przepisy konstytucyjne nie regulują ani statusu rządu, który sam złożył rezygnację, ani statusu rządu, który działa pomimo *votum* nieufności. W świetle zatem regulacji prawnych (konstytucyjnych) brak jest podstaw prawnych dla postulowania, aby zarówno rząd, który sam złożył rezygnację jak i rząd, który działa pod nieobecność parlamentu (bo parlament został rozwiązany), samoograniczał

zakres realizowanych zadań czy skalę korzystania ze swych konstytucyjnych i ustawowych uprawnień. O ile w płaszczyźnie jurydycznej sprawa wydaje się być jednoznaczna, o tyle w sferze doktrynalnej oraz praktyki ustrojowej status rządu w obydwu omawianych sytuacjach może być rozważany i nieco odmiennie postrzegany.

*Prima vista* wydawać się może, iż większą swobodą działania dysponuje rząd obciążony *votum* nieufności, którego dymisji Prezydent nie przyjął. Bo chociaż zaistniał ostry spór polityczny między parlamentem, a rządem, ale Prezydent nie dymisjonując rządu, a rozwiązując parlament, wystąpił nie tylko w roli arbitra, ale w pewnym stopniu zwolennika rządu; wszak Prezydent nie przyjmując dymisji rządu przyznał w sporze rację rządowi. Naszym zdaniem jednak fakt nieprzyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta (na gruncie art. 66 ust. 5 *Małej Konstytucji*) rzutuje bardziej na relację rząd – Prezydent, a nie parlament – rząd. Z punktu widzenia Sejmu nie jest obojętne, czy na skutek jego niezgodności z rządem rząd sam ustąpił, czy parlament udzielił mu *votum* nieufności. Można chyba zaryzykować twierdzenie, iż stopień konfliktogenności pomiędzy parlamentem a rządem jest większy i trudniejszy do rozwiązania w przypadku udzielenia rządowi *votum* nieufności, niż kiedy rząd sam podaje się do dymisji. W sytuacji bowiem samorezygnacji, to rząd nie dostrzegał perspektywy dalszej współpracy z parlamentem, zaś w sytuacji udzielenia rządowi *votum* nieufności parlament dezaprobował pracę rządu do tego stopnia, iż udzielił mu *votum* nieufności. Determinacja parlamentu w tej dezaprobatie jest wówczas tak silna, że parlament podejmuje decyzję o *votum* nieufności ze świadomością daleko idącego ryzyka, tj. możliwości rozwiązania parlamentu.

W zakresie więc różnych środków i instrumentów, którymi dysponuje parlament w sferze realizacji odpowiedzialności parlamentarnej rządu, *votum* nieufności jest najbardziej surową formą egzekwowania tej odpowiedzialności. Inne łagodniejsze sposoby wyrażenia dezaprobaty dla rządu (ministrów) nie wywołują tak drastycznych skutków prawnych. Istotne jest również, że w sytuacji kiedy rząd sam poddaje się do dymisji (art. 64 pkt 1-3 *Małej Konstytucji*), z czym łączy się tymczasowe powierzenie mu pełnienia obowiązków, funkcjonuje par-



lament, natomiast w przypadku zastosowania art. 66 ust. 5 *Małej Konstytucji* i rozwiązania parlamentu przez Prezydenta, rząd co prawda nie jest zdymisjonowany, ale sprawuje swą władzę bez parlamentu, ten bowiem zostaje rozwiązany. O ile więc rząd, który złożył rezygnację pełni swe tymczasowe obowiązki pod obserwacją i kontrolą parlamentu, o tyle rząd zdezaprobowany (obarczony *votum* nieufności) działa w innej rzeczywistości ustrojowej – bez parlamentu – i to ze świadomością, iż arbiter, tj. naród uzewnętrzniający swą wolę w wyborach, nie musi mu przyznać racji. Dlatego skonstatujemy, iż pod względem prawnym (unormowań konstytucyjnych) rząd działający pod nieobecność parlamentu nie doznaje w swojej działalności ograniczeń, bo przepisy konstytucyjne zawężenia kompetencji czy zadań rządu działającego w takiej sytuacji nie ustanawiają. Doktryna postrzega zasadność powściągliwości rządu, który złożył rezygnację i pełni tymczasowo swoje obowiązki, postulat ten wywodzi się z istoty systemu parlamentarnego i odpowiedzialności politycznej rządu przed legislatywą.

Tym bardziej zatem należy opowiedzieć się za ograniczeniem możliwości aktywności i potrzebą samoograniczenia się w realizacji kompetencji i zadań rządu obarczonego *votum* nieufności i działającego pod nieobecność parlamentu. Tak więc rząd, który nie został zdymisjonowany, a któremu parlament udzielił *votum* nieufności, wskutek czego (w zastosowaniu art. 66 ust. 5 *Małej Konstytucji*) sam został rozwiązany nie ma legitymacji do podejmowania zasadniczych decyzji politycznych; rząd taki powinien ograniczać się do załatwiania spraw bieżących, niezbędnych dla funkcjonowania administracji. Rząd taki powinien być powściągliwy w kontynuacji polityki zakwestionowanej przez Sejm, powinien unikać dalej idących reform politycznych bądź gospodarczych, zasadniczych reorganizacji aparatu państwowego i wydawania aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Ta konstatacja odnosi się *mutatis mutandis* do ministra jako jednoosobowego organu kierującego określonym działem administracji państwowej.

Sytuację prawną i organizację naczelných oraz centralnych organów administracji państwowej w Polsce regulują – przynajmniej w ogólnych zarysach – ustawy i wydawane na ich podstawie rozporzą-

dzenia. Wyjątek stanowią organy o kompetencji ogólnej, zajmujące najwyższą pozycję w systemie organów wykonawczych (administracyjnych) – Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów) – status ich określają bezpośrednio przepisy konstytucyjne, czyniąc to zresztą w sposób ogólny i zwięzły. Organem o daleko idącej specyfice jest Urząd Rady Ministrów, którym kieruje Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów. Szef Urzędu Rady Ministrów w latach 1952 – 57 był członkiem Rady Ministrów, w późniejszym natomiast okresie w skład Rady Ministrów nie wchodził, podlegał bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Również w okresie 1952 – 85 działalność URM nie była uregulowana ustawowo, wiele aktów prawnych zawierało przepisy powierzające urzędowi lub jego wewnętrznym jednostkom organizacyjnym różnego rodzaju zadania, a także w pewnym zakresie uprawnienia do podejmowania decyzji; uprawnienia URM były rozproszone w różnych przepisach, z reguły w uchwałach Rady Ministrów.

Status prawny szefa URM uległ zmianie w 1985 r. z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 12 listopada 1985 roku o zmianie w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. nr 50, poz. 262, z późn. zm.). Ustawa ta w art. 7 określiła kierunki działania i kompetencje Urzędu Rady Ministrów, zaliczając także do zakresu działania Urzędu całą sferę działania ówczesnego Ministra Administracji i Gospodarki Przemysłowej. Ustawodawca postanowił również, iż Urzędem Rady Ministrów kieruje Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów – powoływany i odwoływany w tym samym konstytucyjnym trybie co inni ministrowie. Z wejściem w życie tej ustawy w istotny sposób zmienił się charakter prawny oraz pozycja i funkcje Urzędu Rady Ministrów oraz szefa tego urzędu. Po raz pierwszy funkcje te zostały określone ustawowo; chodzi tu zarówno o zadania wykonywane w charakterze aparatu pomocniczego Rady Ministrów i kierownictwa rządu, jak też o funkcje mniej lub bardziej samoistne wynikające z ustaleń ustawowych. Zmieniła się też pozycja Szefa URM, powoływany i odwoływany przez premiera i nie wchodzący w skład Rady Ministrów stał się „Ministrem Szefem Urzędu Rady Ministrów”, a więc z mocy ustawy członkiem rządu. Łącznie z określonymi ustawowo kompetencjami urzędu, którym kieruje, stał się

Minister jednym z naczelnych organów administracji. Ustawowa regulacja zakresu działania Urzędu Rady Ministrów została rozwinięta i skonkretyzowana przez *Statut Urzędu Rady Ministrów* oraz *Regulamin organizacyjny* urzędu. *Statut* urzędu określa uchwała nr 48/88 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1988 roku (wraz z załącznikiem), *Regulamin organizacyjny* urzędu Rady Ministrów ustanowiony został zarządzeniem nr 30 Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1990 roku. Obydwa akty, tj. *Statut* i *Regulamin* chociaż niepublikowane, były pierwszymi aktami prawnymi regulującymi w sposób stosunkowo szczegółowy zadania oraz strukturę organizacyjną urzędu, a co za tym idzie kompetencje Ministra – Szefa URM. Kompetencje Szefa URM wynikają nie tylko z zakresu zadań określonych dla URM ustawą z 1985 roku, ale także wielu innych ustaw regulujących sferę działania władzy wykonawczej.

Analiza ustaw oraz innych aktów ogólnych (rozporządzeń, uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów) wskazuje na niezwykle liczne kompetencje Ministra – Szefa URM w różnego rodzaju dziedzinach funkcjonowania państwa. Wynika to z rozległości zadań samego Urzędu Rady Ministrów, a także tej sfery kierownictwa, która należała niegdyś do zakresu działania; Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej i została cedowana po 1985 roku na Ministra – Szefa URM.

Urząd Rady Ministrów, określany niekiedy potocznie superministerstwem, zatrudniający ponad tysiąc osób – realizuje obszerne zadania zlecane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów RM, ma bardzo szeroko rozbudowaną organizację wewnętrzną. W strukturze URM można wyróżnić kilka rodzajów jednostek organizacyjnych takich jak: 1) jednostki obsługujące osoby będące organami administracji państwowej lub mające status zbliżony do organów – gabinety. Obsługują one prezesa RM, wiceprezesów RM oraz szefa URM. Podsekretarze stanu mają własne sekretariaty. 2) Jednostki referujące j (biura) są typowymi jednostkami występującymi we wszystkich urzędach organów państwowych. Służą wszystkim organom obsługiwany przez j URM, każda w swojej dziedzinie. W ich wyodrębnieniu dominują kryteria funkcjonalne. Zadaniem tych biur jest przy-

gotowanie rozstrzygnięć merytorycznych, przeważnie niesamodzielnie lecz we współdziałaniu (konsultacji) z innymi jednostkami. Do jednostek tego rodzaju można zaliczyć: Zespół Doradców Prezesa RM, Biuro Prezydialne, Biuro Prawne, Biuro Spraw Parlamentarnych, Biuro ds. Urzędów Administracji Państwowej, Biuro Skarg i Listów, Biuro Prasowe Rządu itp. Biur takich było kilkanaście. 3) Jednostki obsługujące ściśle określoną osobę lub organ bądź o zbliżonym charakterze, np. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. pobytu wojsk radzieckich w Polsce, Biuro do Spraw Integracji Europejskiej. Takich komórek organizacyjnych jest kilka. 4) Jednostki „obsługowo-logistyczne” o zróżnicowanych nazwach, np. Biuro Administracyjne, Biuro Finansowe. Obsługują one nie tylko naczelne organy administracji państwowej o kompetencji ogólnej, ale także niektóre inne organy centralne. Nadto Minister – Szef URM sprawuje nadzór nad bieżącą działalnością centralnych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie określonym kilkoma ustawami, w tym zwłaszcza ustawą z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123 oraz z 1991 roku nr 75, poz. 328).

Ten nie wyczerpujący (bo przedstawiony syntetycznie) obraz rozległej organizacji wewnętrznej urzędu wyznacza prawa i obowiązki jego szefa. Szeroki zakres funkcji spełnianych przez Ministra – Szefa URM kierującego Urzędem, nastęrcza kłopoty w ocenie jego działalności, zwłaszcza w wyodrębnionym okresie. Pozostawiając ocenę politycznej działalności Ministra Poselskiej Komisji Nadzwyczajnej do Zbadania Działalności rządu, która wynikać będzie przede wszystkim z analizy skutków społeczno-politycznych rozstrzygnięć podejmowanych przez Ministra, skoncentrujemy się na kilku konstatacjach natury jurystycznej.

Dostarczone materiały nie wskazują aby w okresie 30 V – 14 X 1993 Minister – Szef URM podejmował działania oraz rozstrzygnięcia wykraczające poza zakres kompetencji wyznaczonych mu przez przepisy konstytucyjne oraz ustawowe. Materiały nie wskazują na podejmowanie decyzji, które wyraźnie przekraczałyby granice bieżącego kierownictwa Urzędem i zdradzały zobowiązania dla nowo powołanego rządu oraz następcy na stanowisku Szefa, URM. Zagadnienie działania Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Państwowej stanowić

będzie przedmiot odrębnej ekspertyzy. W tym miejscu stwierdzmy, iż decyzję o ustanowieniu Pełnomocnika Rządu ds. RAP podjęła Rada Ministrów (Uchwała nr 112/92 z dnia 13 X 1992). Zarządzenia i decyzje Szefa URM, mocą których tworzono infrastrukturę organizacyjną Pełnomocnika Rządu ds. RAP, stanowiły w istocie wykonanie tej uchwały Rady Ministrów; nie było ich zresztą wiele (wykaz dokumentów i materiałów Pełnomocnika dla Komisji Nadzwyczajnej z dnia 26 stycznia 1994 r.).

W interesującym Komisję Nadzwyczajną okresie Minister – Szef URM podjął w istocie dwa zarządzenia nr 18 z dnia 29 VI w sprawie wynagradzania członków zespołów roboczych powoływanych przez pełnomocnika ds. RAP i nr 28 z dnia 12 X w sprawie utworzenia w Urzędzie RM Samodzielnego Zespołu ds. systemu zamówień publicznych), związane z działalnością Pełnomocnika Rządu ds. RAP.

W realizację przez Rząd i Pełnomocnika Rządu ds. RAP programu pilotażowego (rząd na podstawie art. 35 ustawy budżetowej na rok 1993 zaproponował 46 wielkim miastom przejęcie pewnych zadań i kompetencji publicznych wykonywanych przez administrację rządową, zespoloną i specjalną), Minister – Szef URM włączył się poprzez *List do wojewodów z dnia 29 lipca 1993 r.* Dokument ten był związany z faktem akceptacji przez adresatów programu pilotażowego, oferty złożonej im przez Prezesa Rady Ministrów. Działania Pełnomocnika Rządu ds. RAP i podejmowane w związku z tym działania Ministra – Szefa URM w okresie 30 V – 14 X 1993 r. były zazwyczaj konsekwencją wcześniejszych merytorycznych rozstrzygnięć rządu a w pewnym zakresie także Sejmu, np. z powodu przyjęcia przez Sejm 23 I 1993 r. w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o samorządzie powiatowym i skierowanie go do prac w komisji. Zdecydowana większość prac Pełnomocnika Rządu ds. RAP miała charakter ekspercko-studialny i prowadziła do przygotowania pakietu projektów aktów prawnych oraz materiałów mogących stanowić podstawę do podejmowania decyzji przez rząd i szefa URM w przyszłości, i to pod warunkiem uchwalenia stosownych ustaw, przez parlament. W istocie tylko program pilotażowy stworzył pewne zobowiązania dla nowo powołanego rządu. Rolą Komisji Nadzwyczajnej jest ocena, czy tempo działań

Pełnomocnika Rządu ds. RAP oraz Ministra – Szefa URM sprawującego na mocy art. 1 Uchwały RM nr 112 nadzór nad tymi pracami (programem pilotażowym, zmianami w podziale terytorialnym kraju) mogły po 30 maja zostać spowolnione.

Rząd 28 lipca 1993 r. podpisał Konkordat ze Stolicą Apostolską, regulujący całokształt zasad działania Kościoła Katolickiego w Polsce. Minister – Szef URM partycypował w tej decyzji jako członek rządu. Jako jednoosobowy organ, kierujący działem administracji państwowej, podejmował działania zmierzające do zawarcia umowy (udział w rokovaniach), działania te znajdują oparcie w ustawie z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. nr 50, poz. 262 z późn. zm.). Artykuł 7 ust. 1a stanowi, iż do URM należą również sprawy związane z realizacją zadań w dziedzinie stosunków państwa z Kościołem Katolickim. Konkretyzuje to uprawnienie zarządzenie nr 20 Ministra – Szefa URM z dnia 31 października 1991 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w URM; art. 1 ust. 2 pkt 4 stanowi, iż Minister – Szef URM kierując pracami urzędu, „kieruje realizacją polityki wyznaniowej państwa wobec Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”.

Analiza aktów prawnych wydanych przez Ministra – Szefa URM przeprowadzona na podstawie pisma wicedyrektora Gabinetu Prezesa RM z dnia 15 XII 1993 r. (GKP 1082/93) wskazuje, że Minister – Szef URM wydał w okresie 30 V – 14 X 93 r. 7 rozporządzeń do odpowiednich ustaw oraz 2 zarządzenia opublikowane i 10 zarządzeń nieopublikowanych. Według *Notatki informacyjnej Sekretarza Stanu Rady Ministrów z dnia 10.1.1994 r.* (nr P 162-6/94) w chwili objęcia urzędu przez rząd kierowany przez Prezesa RM, Waldemara Pawłaka (tj. 26.X.1993 r.) pozostało nie wydanych 69 aktów wykonawczych do ustaw. Do 10 stycznia 1994 r. wydano 15 aktów prawnych, pozostały zatem nie zrealizowane 54 upoważnienia ustawowe zawarte w ustawach, które weszły w życie dnia 31 października 1993 r. Z wykazu wynika, że wśród zaległych aktów wykonawczych nie ma takich, których obowiązek wydania miałby Minister - Szef URM.

W świetle wykazu rozstrzygnięć podjętych przez Ministra - Szefa URM w okresie 30.V. – 14.X.1993 r. (pismo wicedyrektora Gabinetu Prezesa RM GKP 1082/93) wynika, iż Minister – Szef URM wydał w tym okresie 12 zarządzeń, w tym dwa zostały opublikowane w „Monitorze Polskim” a 10 zarządzeń nie zostało opublikowanych. Dwa opublikowane zarządzenia Ministra – Szefa URM (M.P nr 48, poz. 463 i poz. 464) wydane były na podstawie stosownych ustaw. Dziesięć zarządzeń Ministra – Szefa URM, nieopublikowanych, podjętych było na podstawie wymienionej już ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz konkretyzującego jej postanowienia Statutu Urzędu Rady Ministrów (Uchwała nr 48/88 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1988 r.). Zarządzenia te mieściły się w ramach kompetencji Ministra – Szefa URM, zatem ich legalność nie nasuwa zastrzeżeń. Zarządzenia nieopublikowane odnosiły się do stosunkowo szczegółowych spraw związanych kierowaniem jednostkami organizacyjnymi działającymi wewnątrz Urzędu Rady Ministrów, jedynie zarządzenia nr 28 z dnia 12 października w sprawie utworzenia w URM Samodzielnego Zespołu ds. systemu zamówień publicznych mogło mieć bardziej ogólny charakter, jako związane z działalnością Pełnomocnika Rządu ds. RAP – będzie ono przedmiotem analizy ekspertry poświadczonej Pełnomocnikowi Rządu ds. RAP.

8 lutego 1994 r.

## **USTAWY LITEWSKIE O MNIEJSZOŚCIACH NARODOWYCH**

*ZDZISŁAW GALICKI*

**Przedmiotem analizy w niniejszej opinii są dwa akty normatywne o randze ustawy dotyczące problematyki mniejszości narodowych:**

**1) Ustawa Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z dnia 23 Republiki Litewskiej o mniejszościach narodowych. listopada 1989 r. o mniejszościach narodowych;**

**2) Ustawa Republiki Litewskiej z dnia 29 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy**

**Analiza powyższych ustaw zostanie dokonana porównawczo, biorąc pod uwagę istniejące uregulowania krajowe i międzynarodowe, z podziałem na trzy podstawowe grupy tematyczne:**

**I) Porównanie ustawy z 1989 r. z ustawą z 1991 r.;**

**II) Porównanie ustawy z 1989 r. (w brzmieniu nadanym jej ustawą z 1991 r.) z ustawami innych państw dotyczącymi mniejszości narodowych;**

**III) Porównanie ustawy z 1989 r. (w brzmieniu nadanym ustawą z 1991 r.) z podstawowymi uregulowaniami prawno-międzynarodowymi odnoszącymi się do mniejszości narodowych.**

**Ad I)**

Porównując litewską ustawę o mniejszościach narodowych z 1989 r. ze zmieniającą ją ustawą z 1991 r. należy stwierdzić, iż ustawa z 1991 r. wprowadziła szereg zmian i uzupełnień korzystnych z punktu widzenia ochrony interesów mniejszości narodowych. Do zmian tych należą w szczególności:

1) Rozszerzenie prawa do nauczania w języku ojczystym, poprzez dodanie uprawnień do posiadania „grup, wydziałów i filii w wyższych uczelniach”, przygotowujących – poza wychowawcami i nauczycielami – także „innych specjalistów potrzebnych do zaspokajania potrzeb



wspólnot narodowych”. Jednakże ani nowa, ani stara ustawa nie gwarantują mniejszościom prawa do posiadania odrębnych wyższych uczelni.

2) Zapewnienie „w lokalnych urzędach i organizacjach jednostek administracyjno-terytorialnych, w których zwarcie mieszka jakakolwiek mniejszość narodowa” używania obok języka państwowego także języka tej mniejszości narodowej. Przepis ten, zrównujący w pewnym stopniu język państwowy z językami mniejszości, zastąpił dawny przepis mówiący bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie o zapewnieniu obsługi ludności „w razie konieczności także w języku większości ludności danej miejscowości”. Należy jednak zauważyć, że ograniczenie przez nowy przepis obowiązku zapewnienia używania języka mniejszości tylko do jednostek terytorialnych, w których mniejszość ta mieszka „zwarcie” stwarza, przy braku precyzyjnego określenia tego terminu, możliwość dowolnych i arbitralnych interpretacji.

3) Zapewnienie fakultatywnej możliwości wykonywania w tychże jednostkach terytorialnych napisów informacyjnych również w języku mniejszości narodowej (obok języka litewskiego).

Jakkolwiek w porównaniu z ustawą z 1989 r. usunięto formalnie wymóg podjęcia w tym celu „uchwał terenowych Rad Deputowanych Ludowych”, to jednak przy pozostawieniu fakultatywności umieszczania napisów w językach mniejszości nie określono do kogo należy ostateczna decyzja w tej kwestii.

4) Przyznanie uprawnienia do zakładania z własnych funduszy instytucji kulturalno-oświatowych nie tylko organizacjom kulturalnym, ale także organizacjom społecznym mniejszości narodowych. Dodano również deklaratywne stwierdzenie, iż „państwo popiera organizacje i instytucje, przeznaczone do zaspokojenia potrzeb kulturalno-oświatowych obywateli”, bez wskazania jednak:

- a) konkretnych form takiego poparcia;
- b) szczególnych potrzeb kulturalno-oświatowych członków mniejszości narodowych;
- c) poparcia także dla organizacji i instytucji przeznaczonych do zaspokajania potrzeb społecznych tychże mniejszości.

5) Wylimitowanie wymogu ustawy z 1989 r. (art. 9), iż „działal-

ność organizacji mniejszości narodowych nie może być sprzeczna z *Konstytucją*, ustawami Litewskiej SRR i interesami Republiki”. Zwłaszcza zastosowanie kryterium „interesów Republiki” mogło stwarzać niebezpieczeństwo praktycznego zablokowania działalności tych organizacji. Natomiast zgodność z *Konstytucją* jest zrozumiała sama przez się, a zgodność z ustawami o tył, o ile nie różnią się one od specjalnych uprawnień przyznanych ustawą o mniejszościach.

## Ad II)

Praktyka państw europejskich nie daje jednoznacznej odpowiedzi co do zastosowania określonego sposobu prawnego uregulowania sytuacji mniejszości narodowych. Przyjęte w Europie rozwiązania prawne i instytucjonalne mieszczą się pomiędzy dwoma biegunami. Z jednej strony – w niektórych krajach europejskich nie używa się w ogóle terminu „mniejszość narodowa”, brak jest uregulowań prawnych w tej dziedzinie oraz nie funkcjonują odrębne struktury administracyjne zajmujące się tą problematyką (np. w Szwecji, Francji, RFN, Bułgarii). Występuje równoważność pojęcia narodowość = obywatelstwo, dla którego przeciwieństwo stanowi pojęcie cudzoziemca. Z drugiej strony – w innych krajach europejskich tworzy się dla mniejszości narodowych szczególne gwarancje ochrony prawnej o randze wpisu do konstytucji oraz (lub) w formie specjalnej ustawy; działają także specjalne działy administracji państwowej i ciała doradcze zajmujące się tymi problemami (np. w Austrii, Holandii, na Litwie, Białorusi, Łotwie, Ukrainie, Węgrzech). Szczegółowe informacje na ten temat oraz teksty odpowiednich aktów normatywnych można znaleźć w wydawnictwie Biura Studiów i Ekspertyz „Materiały i Dokumenty” nr 52 *{Prawne aspekty pozycji mniejszości narodowych w Polsce}* oraz nr 116 *{Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych}*.

Porównując ustawę litewską z odpowiednimi ustawami państw europejskich, w których zostały one przyjęte, można stwierdzić, że ustawa litewska ma raczej wąski i ograniczony charakter. Uderza na przykład fakt, że ustawa ta nic nie mówi faktycznie o prawie swobodnego wyboru przez jednostkę przynależności do określonej mniejszości. Prawo to, będące obecnie uznanym standardem międzynarodowym,

znajduje swoje odbicie nawet w stosunkowo skondensowanych ustawach jak białoruska i łotewska. Natomiast ustawa litewska ogranicza to prawo wyraźnie tylko do narodowości obojga lub jednego z rodziców (art. 8).

Jest kwestią dyskusyjną, czy w ustawie o mniejszościach winny być szczegółowo określone tzw. „prawa specjalne” mniejszości narodowych w zakresie prawa wyborczego (np, w ustawie węgierskiej), czy też na ten temat winny wypowiadać się ordynacje wyborcze (dotychczasowa praktyka litewska). Wydaje się, że lepszym zabezpieczeniem tych uprawnień mniejszości byłoby jednak ich wyraźne zagwarantowanie w specjalnej ustawie o mniejszościach.

Ustawa litewska traktując raczej wąsko w porównaniu z innymi ustawami prawa gwarantowane mniejszościom nie umieszcza wśród nich:

a) prawa do reprezentacji i zajmowania stanowisk w organach samorządowych,

b) prawa do swobodnego utrzymywania kontaktów z rodakami w innych krajach, nie ograniczonego jedynie do kontaktów kulturalnych (jak w art. 2),

c) prawa do korzystania z państwowych oraz tworzenia własnych nowoczesnych środków masowego przekazu (ustawa mówi tylko bardzo ogólnikowo o „prawie do prasy i informacji w języku ojczystym”),

d) prawa do dotacji finansowych ze strony państwa (ustawa, jak wskazano wyżej mówi tylko o „popieraniu organizacji i instytucji” oraz ogólnikowo o „pomocy ze strony państwa w rozwijaniu narodowej kultury i oświaty” – art. 2).

Duże wątpliwości budzi też, w porównaniu z ustawami innych państw, rozwiązanie kwestii organów mających reprezentować interesy mniejszości narodowych. Fakultatywność tworzenia tzw. komisji do spraw mniejszości narodowych, określenie ich mianem „społecznych”, brak ustawowego określenia ich kompetencji – wszystko to może w praktyce przekreślić, jeśli nie ich formalne istnienie, to z pewnością praktyczne znaczenie. Podobnie rzecz się ma z Komitetem do Spraw Narodowości, tworzonym przy Radzie Ministrów Republiki Litewskiej, który ma być, zgodnie z art. 10 ustawy, organem rozstrzygającym po-

trzeby kulturalno-socjalne mniejszości narodowych. Powstaje pytanie w jakiej formie i z jaką mocą wiążącą takie „rozstrzygnięcie” ma następować.

Reasumując, ustawa litewska w porównaniu z innymi ustawami o mniejszościach ma zbyt wąski i ograniczony charakter i nie chroni w rzeczywistości przed możliwością faktycznej dyskryminacji mniejszości narodowych.

### Ad III)

Ustawa litewska, w przeciwieństwie do ustawy białoruskiej<sup>^</sup> łotewskiej, ukraińskiej czy węgierskiej, nie zawiera jakiegokolwiek powołania się na normy prawa międzynarodowego. Tak np. ustawa białoruska stwierdza, iż opiera się, między innymi, na „zasadach prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka i mniejszości narodowych”; ustawa łotewska gwarantuje „równość w dziedzinie praw człowieka na poziomie odpowiadającym standardom międzynarodowym”, a ustawa ukraińska mówi o przestrzeganiu „zobowiązań międzynarodowych w stosunku do mniejszości narodowych” oraz o nadrzędności praw mniejszości wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez Ukrainę. Najobszerniejsza w tej materii ustawa węgierska daje we wstępie obszerne powołanie różnorodnych aktów prawa międzynarodowego, na których opiera swe postanowienia.

Całkowite pominięcie w ustawie litewskiej uregulowań prawno-międzynarodowych ma, jak się wydaje, nie tylko formalny charakter. Wspomniano już wyżej, że ustawa zastosowała niezgodne z aktualnymi standardami międzynarodowymi, wykształconymi zwłaszcza w procesie realizacji tzw. „ludzkiego wymiaru KBWE”, ograniczenie swobody wyboru przynależności do mniejszości narodowej do narodowości obojga lub jednego z rodziców.

W art. 1 ustawy litewskiej, wśród kryteriów stosowania zasady niedyskryminacji nie wymieniono „religii”, które to kryterium jest powszechnie stosowane w aktach prawa międzynarodowego, także w odniesieniu do mniejszości narodowych i etnicznych (np. *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.*, czy też *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycz-*

nych z 1966 r.).

Bardzo ograniczony zakres praw gwarantowanych mniejszościom narodowym przez ustawę litewską jest szczególnie widoczny w porównaniu z wypracowanym przez Radę Europy projektem *Konwencji Europejskiej o Ochronie Mniejszości*, który zgodnie z uchwałą tzw. „szczytu” Rady Europy z końca 1993 r., ma stać się podstawą przyjętej w najbliższej przyszłości konwencji. Projekt stanowi odbicie aktualnych tendencji w zakresie rozwoju ochrony praw mniejszości, i w jego świetle treść ustawy litewskiej jawi się jako szczególnie uboga. Nie ma w niej, na przykład, nawiązania do tak istotnych obecnie postanowień, jak zawarte w art. 13 i 14 projektu Konwencji Europejskiej, a mających – jak się wydaje – szczególne zastosowanie do sytuacji na Litwie:

„Art. 13. Państwa powstrzymają się przed prowadzeniem lub wspieraniem polityki mającej na celu asymilację mniejszości lub mającej na celu umyślną zmianę proporcji mieszkańców na obszarach terytorium zamieszkałych przez mniejszości.

Art. 14.1. Państwa będą sprzyjać skutecznemu udziałowi grup mniejszościowych w sprawach publicznych, w szczególności w podejmowaniu decyzji dotyczących regionów przez nie zamieszkałych lub spraw ich dotyczących.

2. W takim zakresie w jakim będzie to możliwe, państwa wezmą pod uwagę grupy mniejszości w podziale terytorium państwowego na obszary polityczne, administracyjne, jak również na okręgi wyborcze.”

Niezależnie od tego, iż powyższe reguły są dopiero projektem umowy, jednakże równolegle są one traktowane już obecnie jako te standardy międzynarodowe, które choć mieszczą się w sferze tzw. „miękkiego prawa”, są jednak w praktyce stosowane i przestrzegane przez państwa w odniesieniu do mniejszości narodowych.

16 marca 1994 r.

## **RELACJE MIĘDZY SZTABELM GENERALNYM A SŁUŻBAMI CYWILNYMI MINISTERSTWA OBRONY W WIELKIEJ BRYTANII**

*MARCIN MRÓZ*

Historycznie, ustrój Wielkiej Brytanii ewoluował w kierunku przejmowania władzy monarszej przez parlament. Choć w dniu dzisiejszym władza monarchy jest ograniczona, wiele z prerogatyw Korony jest w jej imieniu wykonywanych przez władzę wykonawczą. Prerogatywy Korony są szczególnie silne w dziedzinie obronności i spraw zagranicznych, w której wpływy parlamentu są w związku z tym ograniczone. Parlament sprawuje generalną kontrolę nad siłami zbrojnymi oraz, w szczególności, w zakresie dyscypliny służby, co odzwierciedla się w szeregu ustaw. Jednak rozmieszczenie, dowodzenie oraz warunki i sposób użycia sił zbrojnych regulowane są przez władzę wykonawczą, a parlament może jedynie w tych sprawach wydawać opinie, nie mając prawa do bezpośredniej ingerencji.

Koncepcja lojalności wobec Korony odgrywa istotną rolę w regulowaniu stosunków między Sztabem Generalnym, biurokracją Ministerstwa Obrony i Ministrami Obrony. Wojskowi, wstępując do służby, składają przysięgę na wierność Koronie. Choć Korona kultywuje specjalne stosunki (niekiedy o charakterze honorowym) z siłami zbrojnymi, przysięga ta jest w istocie przysięgą na wierność państwu, które z kolei – w sensie konstytucyjnym – jest reprezentowane przez aktualnie sprawujący władzę rząd. Podobnie urzędnicy państwowi (służby cywilne) zobowiązani są do lojalności wobec ministrów. Niemniej, wymaga się od ministrów, aby brali pod uwagę opinie i rady swoich urzędników. Podobnie, w sprawach służby wojskowej, ministrowie mają obowiązek konsultacji ze swoimi doradcami wojskowymi. Zarówno wojskowi jak i urzędnicy są zobowiązani do realizowania polityki aktualnego rządu.

Brytyjskie Ministerstwo Obrony powołane zostało w latach czterdziestych jako niewielki departament koordynujący działalność róż-

nych wojskowych i przemysłowych sektorów obronności, a w 1964 zostało połączone w jedną całość z ministerstwami odpowiedzialnymi za poszczególne służby – Admiralicją, Urzędem Wojennym (wojska lądowe) i Ministerstwem Lotnictwa – oraz Ministerstwem Dostaw.

Obecna struktura zarządzania obronnością przedstawia się następująco:

Najwyższym ciałem koordynującym brytyjską politykę obronną jest podkomitet Gabinetu ds. Polityki Zamorskiej i Obronnej (Cabinet sub-committee on Overseas Policy and Defence), w którego skład wchodzi Premier, Sekretarze Spraw Zagranicznych i Obrony, oraz inni wyżsi członkowie Gabinetu.

Za formułowanie i realizowanie polityki obronnej odpowiedzialne jest Ministerstwo Obrony (Ministry of Defence). Stanowi ono centralny zarząd operacyjny i administracyjny Sił Zbrojnych oraz zajmuje się dostawami sprzętu wojskowego. Ministerstwem kieruje Sekretarz Stanu ds. Obrony.

Sekretarz Stanu ds. Obrony przewodniczy Radzie Obrony (Defence Council), ciału składającemu się z wiceministrów oraz starszych oficerów sztabowych i urzędników ministerialnych. Rada Obrony odpowiedzialna jest za kontrolowanie sił zbrojnych (w szczególności poszczególnych rodzajów wojsk).

Nadzór nad poszczególnymi dziedzinami polityki obronnej Sekretarz Stanu ds. Obrony deleguje na wiceministrów. Obecnie istnieją cztery stanowiska wiceministrów: Minister Stanu ds. Sił Zbrojnych (Minister of State for the Armed Forces), Minister Stanu ds. Zaopatrzenia (Minister of State for Defence Procurement), Parlamentarny Podsekretarz Stanu ds. Sił Zbrojnych (Parliamentary Under Secretary of State for the Armed Forces) oraz Parlamentarny Podsekretarz Stanu ds. Zaopatrzenia.

W strukturze ministerstwa – poniżej poziomu wiceministrów – główne pozycje zajmują Szef Sztabu Obrony (Chief of the Defence Staff) oraz Stały Podsekretarz (Permanent Under Secretary) piastujący odpowiednio najwyższe stanowisko oficerskie i najwyższe stanowisko w służbie cywilnej.

Głównymi doradcami Sekretarza Stanu ds. Obrony są: Szef Sztabu Obrony, Stały Podsekretarz oraz Główny Doradca Naukowy (w praktyce, ten ostatni podporządkowany jest Stałemu Podsekretarzowi). Zapleczem informacyjnym Szefa Sztabu Obrony jest zintegrowany Sztab Obrony, natomiast w indywidualnych sprawach dotyczących poszczególnych rodzajów wojsk Szef Sztabu Obrony konsultuje się z szefami sztabów tych wojsk:

W latach osiemdziesiątych przeprowadzone zostały reformy ministerstwa (1982, 1984). Miały one na celu umocnienie pozycji Szefa Sztabu Obrony wobec szefów sztabów rodzajów wojsk. Szef Sztabu stał się głównym, indywidualnie odpowiedzialnym doradcą wojskowym rządu; wcześniej pełnił on rolę doradcy z tytułu przewodniczenia Komitetowi Szefów Sztabów, który ponosił zbiorową odpowiedzialność za rady udzielane rządowi przez Szefa Sztabu Obrony. Obniżeniu uległa zatem pozycja szefów sztabów, tym bardziej że odpowiedzialność pracownicy pionu wojskowego – odpowiedzialni wcześniej wobec Komitetu – zostali podporządkowani bezpośrednio Szefowi Sztabu Obrony. Zmiany te ułatwiły i przyspieszyły przepływ informacji w sprawach operacyjnych. Z drugiej strony, obcięty został personel szefów sztabów rodzajów wojsk, zlikwidowano stanowiska ich zastępców (wiceszefów sztabów), a duża część kompetencji w zakresie zarządzania została przesunięta poza ministerstwo, na głównych dowódców wojskowych. W sumie, zmiany zmniejszyły rywalizację pomiędzy rodzajami wojsk i wzmocniły w efekcie pozycję Sekretarza Stanu ds. Obrony. Chociaż szefowie sztabów rodzajów wojsk zachowali prawo osobistego dostępu do premiera, ich wpływ na politykę jest marginalny.

Podobnie jak w innych państwach, informacje na temat funkcjonowania Ministerstwa Obrony w Wlk. Brytanii podlegają szczególnym rygorom poufności bądź tajności i szczegółowy opis relacji między pionem cywilnym a wojskowym jest trudny do uzyskania.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tytułem przykładu, uzyskanych przeze mnie informacji wynika, że Ministerstwo Obrony traktuje informacje o procedurze wyłaniania kandydata na stanowisko Szefa Sztabu Obrony (wiadomo, że mianowany jest on - podobnie jak inni wyżsi funkcjonariusze - przez premiera w konsultacji z ministrem) jako tajne.



W przypadku Wlk. Brytanii istotną rolę odgrywają też prerogatywy Korony. Można zauważyć, że również w odniesieniu do sprawowania przez parlament brytyjski funkcji kontrolnych nad wojskiem, kontrola ta jest bardziej ograniczona niż w wielu innych demokracjach.<sup>2</sup>

W przypadku Wlk. Brytanii – posiadającej rozbudowany system i tradycje służby cywilnej – należy też zwrócić uwagę, że komplikacje w zakresie kontroli i przepływu informacji pojawiają się nie tylko na styku cywile – wojskowi, ale także na styku politycy (ministrowie, parlamentarzyści) – funkcjonariusze Ministerstwa Obrony (cywilni bądź wojskowi). Urzędujący wiceministrowie skarżą się niekiedy, iż nie są dopuszczani przez *dvii servants* do pewnych informacji. Zob. „The Decision-making Process”, pp. 49-55).

13 stycznia 1994 r.

---

<sup>2</sup> Michael Mates MP, były przewodniczący Komisji Obrony, stwierdził, że w "kulturze Ministerstwa leżało zawsze zatrzymywać informację dla siebie, nie nie przekazując jej ani szerszej publiczności, ani Parlamentowi", *Parliamentary Oversight and Control of Defence Policy*. Expenditure and Military Forces proceedings of a Seminar sponsored by the North Atlantic Assembly.... NAA. Brussels 1992.

## CHARAKTER PRAWNY UREGULOWAŃ ZAWARTYCH W UCHWALE SEJMU

PAWEŁ SARNECKI

### 1) Czy uregulowania zawarte w uchwale Sejmu mają charakter przepisu prawnego (normy prawnej), bezwzględnie obowiązującego organy administracji państwowej?

*Mała Konstytucja*, wprowadzając zasadę podziału władzy i określając role; Sejmu jako jednego z dwu organów władzy ustawodawczej, znacznie ograniczyła znaczenie innych jego działań poza współdziałaniem (wraz z Senatem) w realizacji tej właśnie funkcji państwowej. O ile dla działań ustawodawczych nie potrzebuje on żadnych dalszych podstaw kompetencyjnych, o tyle dla innych działań o charakterze władczym potrzebuje on wyraźnej i niedwuznacznej takiej podstawy. Dotyczy to w szczególności również prawa do stanowienia przepisów prawnych w innej niż ustawy formie. Uchwały Sejmu nie są bowiem jakimiś „małymi ustawami” i nie można tu zastosować wykładni *de maioris ad minus* dla uzasadnienia prawa do ich stanowienia. Są to odrębne źródła prawa, o odrębnym charakterze i znaczeniu (choćby z uwagi na to, że ustawy pochodzą od dwu izb, a uchwały od jednej).

Jedyną podstawy konstytucyjnej do stanowienia uchwał dopatrzeć się można w sformułowaniach, dotyczących *Regulaminu Sejmu* (art. 14 MK; por. też art. 16 ust. 2 i 25 ust. 4). W szczególności warto zwrócić uwagę na to, że znikło dawne prawo Sejmu do „podejmowania uchwał, określających podstawowe kierunki działania państwa” (art. 20 Ust. 3 *Konstytucji* z r. 1952, obowiązujący do wejścia w życie MK). Co prawda art. 55 ust. 1 pkt 2 *Regulaminu Sejmu* wspomina o możliwości wydawania przez ten organ „deklaracji, zawierających zobowiązania do określonego postępowania” ale, po pierwsze, nie jest to norma konstytucyjna ani ustawowa (a tylko takie mogą być źródłem kompetencji dla Sejmu; po drugie – normy regulaminowe muszą być interpretowane zgodnie z *Konstytucją* (w tym przypadku: zgodnie z zasadą podziału władzy); a po trzecie – nazwa „deklaracje” raczej wyklucza intencję

stworzenia tu aktów o charakterze normatywnym i raczej chodzi o jakieś „samozobowiązania” się Sejmu. Nie bardzo więc można dostrzec jakąś podstawę do uchwalania przez Sejm uchwał, jako samoistnych źródeł prawa, poza materią regulaminową.

Jak jednak należałoby rozwiązać sytuację – bo tak rozumiem postawione pytanie – gdyby Sejm mimo braku podstaw) prawnej do wydawania uchwał normatywnych, podjął jednak taką uchwałę, adresowaną do organów administracji państwowej (rządu, ministrów i in.) i wyznaczającą im pewne obowiązki? Oczywiście – może być to przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego, który, moim zdaniem, winien taką uchwałę uchylić, jako wydaną bez posiadania kompetencji w tym zakresie – art. 2 ustawy o TK (orzeczenie TK z 19 VI 1992 U.6/92 w sprawie tzw. uchwały lustracyjnej – por. OTK 1992 cz. I, s. 196 – wydane zostało jednak w ramach innej podstawy konstytucyjnej). Jeżeli jednak sprawa nie zawiśnie, obojętne z jakich względów, przed TK – organy administracyjne (adresaci uchwały) nie mają obowiązku realizacji takich uchwał Sejmu. W świetle zasady podziału władzy egzekutywa stanowi przeciwieństwo „władzę” równorzędną z parlamentem, wobec parlamentu występuje jako pewna jednolita struktura i jest wiązana (w zasadzie) tylko ustawami, gdyż parlament to tylko władza ustawodawcza. Akty, wydane przez legislaturę nie w formie ustawy, są właściwie wyrażeniem tylko prywatnego stanowiska większości deputowanych jednej z izb.

Co prawda organy administracyjne odpowiadają (*vide* art. 52 ust. 2 pkt 3 *in fine* MK) przed Sejmem (i to z wyraźnym wyłączeniem Senatu), ale nie może być to traktowane jako sankcja prawna, a więc element normy prawnej, dla dyspozycji zawartych w uchwałach Sejmu – gdyż wiadomo, iż idzie tu o tzw. odpowiedzialność polityczną. Nieprzypadkowo odpowiedzialność konstytucyjna ministrów z kolei odnosi się tylko do naruszenia *Konstytucji* i **ustaw** (art. 1 ust. 1 ustawy o TS). Sejm nie jest również całkowitym suwerenem w stosowaniu tej odpowiedzialności politycznej, gdyż w tym zakresie pozostaje pod kontrolą Prezydenta. Reasumując więc, w odpowiedzi na postawione pytanie należy stwierdzić: uregulowania, zawarte w uchwałach Sejmu, podjętych pod rządami MK, nie mogą stanowić wiążących organy ad-

ministracji państwowej norm postępowania (norm prawnych).

Powyższe rozważania nie dotyczą sytuacji wydawania przez Sejm uchwał normatywnych z upoważnienia i w celu wykonania ustawy („uchwał wykonawczych” w odróżnieniu od przedstawionych powyżej „uchwał samoistnych”). Nie o nie, jak się wydaje, chodziło w postawionym pytaniu. Takie uchwały Sejmu przewiduje: ustawa o TK (art. 35) i ustawa o TS (art. 27). Konstrukcja taka, *prima facie*, nie wydaje się sprzeczna również z MK. Gdyby więc np. ustawa o organizacji pracy Rady Ministrów (por. art. 53 3 MK) przewidziała tego rodzaju uchwały Sejmu i zawierałyby one pewne nakazy pod adresem organów administracyjnych – trzeba by uznać ich legalność i moc bezwzględnie wiążącą wobec adresatów.

## **2) Czy podejmowanie przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych w 1993 r. decyzji, niezgodnych z uchwałą Sejmu, jest złamaniem obowiązującego prawa?**

Zależy, wobec jakich uchwał Sejmu. Jeśli wobec *Regulaminu Sejmu* lub „uchwał wykonawczych” (w rozumieniu odpowiedzi na pytanie 1, *in fine*) – miałyby to charakter złamania obowiązującego prawa. Jeżeli wobec „uchwał samoistnych”, wydanych pod rządami MK – działania MPW nie miałyby takiego charakteru, gdyż Sejm nie może pod jego adresem tworzyć przepisów prawnych w drodze pozaustawowej. Jeśli natomiast wobec uchwał samoistnych, ale wydanych przed wejściem w życie MK – działania MPW miałyby charakter złamania obowiązujących go przepisów. Mimo bowiem zmiany warunków działalności prawotwórczej, przepisy dotychczasowe pozostają w mocy i nie zmieniają swego charakteru, choćby aktualna *Konstytucja* nie znała danego rodzaju działalności prawotwórczej (po dziś dzień nie obowiązują niektóre dekryty z mocą ustawy byłej Rady Państwa).

9 lutego 1994 r.

## CHARAKTER PRAWNY I MOC WIĄŻĄCA REZOLUCJI SEJMU

ANDRZEJ SZMYT

Przedstawienie opinii w powyższej sprawie w świetle obowiązujących przepisów prawnych musi być – dla uwypuklenia sensu zachodzących zmian – poprzedzone zwięzłym przedstawieniem stanu poprzedniego. Punkt wyjścia stanowi tu b. *Konstytucja* z 1952 r. z uwzględnieniem zmian z 1976 r. i 1989 r.:

1) Art. 15 ust. 3 Konstytucji z 1952 r. w pierwotnym brzmieniu przewidywał, iż „Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej” – co stanowiło podstawę dla wyróżnienia funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej parlamentu, a jednocześnie tenże art. 15 stanowił, że Sejm jest „najwyższym organem władzy państwowej” (ust. 1) i „jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia suwerenne prawa narodu” (ust. 2) – co pozwalało zakodowaną tu koncepcję ustrojową traktować w kategoriach zasady jednolitości władzy państwowej z nadrzędną pozycją parlamentu oraz dostrzegać podstawy konstytucyjne dla wyróżnienia funkcji zwanej na ogół funkcją ogólnego kierownictwa państwowego. Koncepcje te znajdowały wzmocnienie w szczegółowych przepisach konstytucyjnych, określających relacje między parlamentem a innymi organami państwa. Istotną konsekwencją powyższej koncepcji była dopuszczalność wyznaczania przez Sejm innym organom państwa wiążących prawnie dyrektyw w formie także innej niż ustawa; praktyka taka miała miejsce w formie różnorodnych uchwał Sejmu.

2) Instytucję rezolucji – jako pewnego rodzaju uchwały Sejmu – znały regulaminy już Sejmu I kadencji (art. 32 ust. 1, pkt 5 ówczesnego *Regulaminu*) oraz Sejmu II kadencji (art. 40 ust. 1 ówczesnego *Regulaminu Sejmu*, a od 1972 r. też art. 41 ust. 6); praktyka uchwalania przez Sejm rezolucji była szczególnie częsta w okresie II kadencji, następnie na długo zanikła. Obowiązujący, długo wspomniany art. 40

ust. 1 *Regulaminu Sejmu*, określający charakter prawny rezolucji, postrzegając ją jako uchwałę Sejmu, zawierającą „postulaty pod adresem Rady Państwa, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rządu, Prokuratora Generalnego PRL i poszczególnych ministrów”. Samo pojęcie „postulatu” winno chyba prowadzić do postrzegania rezolucji jako raczej aktu wiążącego tylko politycznie i w tym sensie było nawet mylące, skoro z uwagi na przyjmowaną koncepcję pozycji prawnej i funkcji Sejmu *communis opinio* nadawała mu jednak charakter aktu wiążącego w kategoriach prawnych. Moc prawną uchwał sejmowych postrzegano na ogół jako wyznaczoną pozycją Sejmu, co jednak nie prowadziło do konkluzji o konkurencyjności (wymienności) uchwał i ustaw, jako że uchwały nie obejmowały tych samych spraw co ustawy; obydwa rodzaje aktów Sejmu różniła ich treść, bowiem uchwały nie mogły – z uwagi na przyjmowaną interpretację postanowień konstytucyjnych – regulować treści zastrzeżonych dla ustawy i uregulowanych ustawowo. Treści regulowane w formie uchwał były jednak bardzo zróżnicowane, a wśród nich rezolucje postrzegane były raczej jako akty o bardziej konkretnym charakterze, mogące przy tym zawierać tak dyrektywy organizacyjne, jak i *stricte* merytoryczne. Rezolucje mogły więc np. zawierać żądanie przedłożenia przez rząd – nawet w określonym terminie – inicjatyw ustawodawczych w określonych sprawach, a nawet określać pewne elementy *meritum* przyszłego projektu ustawy.

3) Wyrazem umocnienia roli uchwał Sejmu i tych funkcji tego organu, które mogły zostać w tej formie wyrażone, było wprowadzenie w 1972 r. do Regulaminu Sejmu przepisu umożliwiającego komisjom sejmowym „rozpatrywanie spraw związanych z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem (...) uchwał Sejmu”. Dotyczyć to mogło więc także rezolucji sejmowych.

4) Nowelizacja Konstytucji w 1976 r. oznaczała m.in. uzupełnienie dotychczasowej treści art. 15 ust. 3 (po nowelizacji – art. 20 ust. 3) o sformułowanie, iż Sejm „podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa”, co przede wszystkim oznaczało podniesienie do konstytucyjnej rangi *explicite* wyrażonego nakazu określania przez Sejm podstawowych kierunków działalności państwa oraz nałożenie na parlament konstytucyjnego obowiązku podejmowania uchwał,

które określałyby owe podstawowe kierunki. Pojęcie „określania” nie budziło wątpliwości, że chodzi w nim o rozstrzygnięcie w sposób prawnie wiążący, niezależnie od nadal aktualnej argumentacji uwzględniającej stanowisko Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej i jego pozycję wobec innych organów państwa. Powyższa nowelizacja *Konstytucji* umacniała koncepcję funkcji Sejmu w zakresie zwierzchniego kierownictwa, choć przy tej okazji podkreślono, iż Sejm i na gruncie dotychczasowych przepisów konstytucyjnych miał prawo – w różnych formach – określać podstawowe kierunki działalności państwa. Umocnione zostały konstytucyjne podstawy dla postrzegania Sejmu nawet jako organu „rządząco-zarządzającego”.

5) Instytucja rezolucji była jednym z prawzorów uchwał problemowych Sejmu. Uchwały problemowe zaś, wydawane w szerszym zakresie dziedzin działalności państwa, nie przekreśliły jednak uchwał typu rezolucji, choć w pewnym zakresie mogły je zastępować z tym samym skutkiem.

6) Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 31 VII 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów przewiduje do dziś ogólnie, iż „posłowie, realizując konstytucyjne uprawnienia Sejmu, uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny udział w kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa”; regulacja ta, choć wyraźnie stanowi nawiązanie do art. 20 ust. 3 *Konstytucji* z 1952 r., musi być interpretowana z uwzględnieniem aktualnego stanu unormowania konstytucyjnych uprawnień Sejmu.

7) Kwintesencję sposobu rozumienia instytucji rezolucji sejmowej na gruncie ówczesnych uregulowań ustrojowopravných wyrażał art. 48 *Regulaminu Sejmu* z 17.VII.1986 r. w stwierdzeniu, że w trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować „rezolucje – zawierające prawnie wiążące wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania”.

Na marginesie można dodać, że w tymże art. 42 *Regulaminu* przewidziano też: oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie, deklaracje – zawierające zobowiązanie do określonego postępowania, apele – zawierające prawnie niewiążące wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania.

W tymże *Regulaminie Sejmu* utrzymano przepis przewidujący, iż komisje sejmowe „rozpatrują sprawy związane z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem (...) uchwał Sejmu” (art. 86 ust. 1 pkt 7) oraz wprowadzono nowy przepis *explicite* przewidujący, iż w powyższym zakresie „właściwe komisje Sejmu przeprowadzają kontrole”.

8) Zasadnicze zmiany *Konstytucji* w 1989 r., wyraźnie zapoczątkowujące zmiany modelu ustrojowego w kierunku zasady podziału władzy, pozostawiły jednak art. 20 ust. 3 w brzmieniu z 1976 r., a także – co ważne dla istoty interesującego nas problemu – nic naruszyły brzmienia art. 20 ust. 1 i 2. W systemie opartym na trójpodziale władzy egzekutywa (rząd) stanowi organ zarządzający, zaś sejmowa kompetencja do podejmowania uchwał wiążących prawnie w ramach funkcji kierownictwa stanowi niekonsekwencję ustrojową. Parlament bowiem, co do zasady, traci pozycję organu nadrzędnego nad innymi, uzyskując pozycję równorzędną. Nie może to oznaczać wykluczenia możliwości zajmowania przez parlament stanowiska w określonej sprawie, ale też istota sprawy tkwi w tym, by akty w formie uchwał nie stanowiły dla adresatów (organów władzy wykonawczej) wiążących prawnie dyrektyw, lecz ograniczały się do znaczenia informująco-sygnalizacyjnego. Stan norm konstytucyjnych w okresie od kwietnia 1989 r. do grudnia 1992 r. (wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym) miał jednak wyraźnie charakter hybrydalny.

9) Na poziomie norm regulaminowych stan prawny charakteryzował się brakiem zmian w interesującym nas zakresie i utrzymaniem – wprawdzie „tymczasowym” – rozwiązań dotychczasowych. Z jednej strony – należy zauważyć, że i te normy regulaminowe winny być interpretowane w sposób zapewniający priorytet obowiązującym wówczas normom o mocy konstytucyjnej, z drugiej zaś strony – wskazać należy na powrót praktyki uchwalania przez Sejm rezolucji, publikowanych w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (por. np. M.P. z 1992 r. nr 35, poz. 249 i nr 39, poz. 286), z brzmienia których wyraźnie wynika, iż Sejm nadaje im charakter „zobowiązujący”. Nie można przy tym nie zauważyć, że instytucja rezolucji rozumianej jako akt prawnie



wiążący w systemie podziału władzy prowadzić może do napięć w stosunkach między legislatywą a egzekutywą.

10) Wyrazem – jak się wydaje – świadomości co do konieczności odmiennego, niż dotychczas, rozumienia instytucji rezolucji jest art. 55 obowiązującego *Regulaminu Sejmu* z dnia 30 VI 1992 r., uchwalonego pod rządami ówczesnych przepisów konstytucyjnych, a więc jeszcze sprzed tzw. *Małej Konstytucji*. Nawet w czasie obowiązywania ówczesnego art. 20 *Konstytucji* z 1952 r. charakterystyczna wydaje się zmiana brzmienia przepisu regulaminowego, gdzie przy określaniu charakteru rezolucji pominięte zostaje wcześniejsze sformułowanie, iż wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania jest „prawnie wiążące”. Współgra z tym rezygnacja Sejmu w określaniu *explicite* swych apeli jako „prawnie niewiążących” wezwań do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania (art. 55 RS). Obie formy uchwał zostały tu w sposób charakterystyczny zrównane co do ich mocy. Należy przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „wezwania” nie zawiera – jak się wydaje – w sobie ładunku treściowego, tkwiącego w stwierdzeniu, iż Sejm „określa” działanie innego organu. Art. 55 *Regulaminu* obowiązuje w tym brzmieniu także po wejściu w życie tzw. *Małej Konstytucji*.

11) Także i w *Regulaminie Sejmu* z 1992 r. utrzymany jest jednak przepis przewidujący, iż komisje sejmowe „rozpatrują sprawy związane z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem (...) uchwał Sejmu” (art. 77 ust. 1 pkt 6) oraz przepis przewidujący, iż w powyższych sprawach komisje „przeprowadzają kontrole” (art. 87 ust. i). Sens tych przepisów postrzegany musi być w świetle przepisów o mocy konstytucyjnej.

12) Uchwalenie *Ustawy konstytucyjnej* z dnia 17 X 1992 r. – tzw. *Małej Konstytucji* przesądziło o przyjęciu trójpodziału władzy jako ogólnej zasady ustrojowej (art. 1), gdzie Sejm określony zostaje jako organ Państwa w zakresie władzy ustawodawczej przy jednoczesnym wskazaniu innych organów w zakresie władzy wykonawczej. Uchwały Sejmu dla innych organów mogą mieć w tym reżimie prawnym moc prawnie wiążącą tylko pod warunkiem wyraźnych ku temu podstaw konstytucyjnych.

**Dla rezolucji musi to – na gruncie *Małej Konstytucji* – oznaczać**

**brak mocy wiążącej tych aktów wobec ich adresatów.** Wydaje się, że stwierdzenie to uprawnione jest nie tylko w odniesieniu do rezolucji typu dyrektyw „merytorycznych”, ale także i w odniesieniu do rezolucji typu „organizacyjnego” – trudno bowiem prawnie uzasadnić zobowiązanie egzekutywy do działań w obszarze spraw, które – zgodnie z polityką prowadzoną przez władzę wykonawczą – chce ona pozostawić poza swą aktywnością.

13) Należy wreszcie zauważyć, że zasada prawna podziału władz nie prowadzi do braku mocy wiążącej rezolucji w sposób nieograniczony. **Rezolucja nie jest aktem wiążącym prawnie jego adresatów, niewątpliwie wiąże natomiast w wymiarze politycznym.** Pamiętać bowiem trzeba, że jest to akt, którego zignorowanie stanowić może uzasadnienie dla prób uruchomienia instytucji prawnych, właściwych dla egzekwowania odpowiedzialności politycznej egzekutywy. Stosunek polityczny egzekutywy do rezolucji określa też, generalnie relacja między nią a siłami politycznymi, stanowiącymi jej oparcie w parlamencie. Nie bez znaczenia dla dokonywania ocen w tej płaszczyźnie może być fakt, iż – w pewnym zakresie – posłowie dysponują własnym prawem zrealizowania celów niektórych rezolucji, np. dotyczących wniesienia projektu ustawy.

3 lutego 1994 r.

# ZASADY I PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA ORGANÓW ANALOGICZNYCH DO NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W NIEMCZECH I NA WĘGRZECH

*BEATA SZEPIETOWSKA*

Zakres porównawczy niniejszej ekspertyzy zostanie ograniczony do rozwiązań ustrojowych przyjętych w Niemczech i na Węgrzech, co z punktu formalnego uzasadnia fakt, iż Biuro nie dysponuje analogicznym tekstem ustawy francuskiej. W miarę naszych starań i możliwości brakujące opracowanie dostarczymy w terminie późniejszym.

## **I. NIEMCY (ustawa z 11 lipca 1985 r. o Federalnej Izbie Kontroli)**

### 1. Organizacja Federalnej Izby Kontroli (FIK)

FIK jest jednym z najwyższych urzędów federalnych i jako niezależny organ kontroli finansowej podlega tylko ustawie. Usytuowana między władzą ustawodawczą a wykonawczą wspiera Parlament Federalny, Radę Federalną i rząd federalny przy podejmowaniu decyzji.

Izba posiada swoją siedzibę we Frankfurcie nad Menem, może także tworzyć oddziały zamiejscowe (obecnie w Bonn i Berlinie). Izba dzieli się na 8 wydziałów kontrolnych oraz zespoły kontrolne (50).

W skład FIK wchodzi: prezydent, wiceprezydent, dyrektorzy wydziałów kontrolnych oraz kierownicy zespołów kontroli.

Prezydent i wiceprezydent są mianowani na czas określony, ich kadencja trwa 12 lat i upływa najpóźniej z końcem miesiąca, w którym osiągną oni ustawowy wiek emerytalny, przewidziany dla urzędników.

Bundestag i Bundesrat wybierają, bez przeprowadzenia dyskusji, prezydenta i wiceprezydenta na wniosek rządu federalnego większością głosów w głosowaniu tajnym. Po wyborze prawo formalnego mianowania należy do Prezydenta Federalnego i wymaga kontrasygnaty Ministra Finansów. Ich wybór na kolejną kadencję nie jest możliwy.

Na wniosek prezydenta Izby pozostałych członków FIK mianuje Prezydent Federalny. Opinię w sprawie tych nominacji – przed wystąpieniem z wnioskiem – składa prezydentowi Izby Komisja Stała Wielkiego Senatu FIK.

Członkowie Izby muszą posiadać wykształcenie niezbędne do wykonywania zawodu w wyższej służbie administracji publicznej (kategoria A), poza tym powinni mieć wielostronne doświadczenie zawodowe. Prezydent lub wiceprezydent oraz co najmniej 1/3 pozostałych członków muszą posiadać uprawnienia sędziowskie. Odpowiednia liczba członków musi posiadać wykształcenie techniczne lub ekonomiczne.

Członkowie FIK działają na zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Odpowiednie zastosowanie mają tutaj przepisy o niezawisłości i środkach dyscyplinarnych dla sędziów najwyższych sądów federalnych.

Oprócz wymienionych osób Izba zatrudnia również starszych kontrolerów oraz innych pracowników. Od grupy pierwszej wymaga się wykształcenia uniwersyteckiego lub wyższego wykształcenia zawodowego (w praktyce są to prawnicy).

Prezydent reprezentuje Izbę na zewnątrz, kieruje administracją FIK i sprawuje nadzór służbowy nad personelem. W wykonywaniu ustawowych kompetencji prezydent jest zastępowany przez wiceprezydenta, albo – gdy jest to niemożliwe – przez dyrektora wydziału o najdłuższym stażu pracy.

FIK podejmuje decyzje wyłącznie w kolegiach składających się z jej członków. Z reguły są to kolegia dwuosobowe (tzw. kolegia dwóch), w skład których wchodzi dyrektorzy wydziałów i kierownicy zespołów. Prezydent lub wiceprezydent przyłącza się do kolegium, jeżeli uzna to za konieczne lub też jeżeli któryś z członków kolegium uzna to za niezbędne. Jest to wówczas tzw. kolegium trzech. Jeżeli nie zostanie osiągnięta jednomyślność decyduje odpowiednio – senat wydziału lub Wielki Senat.

W skład senatu wydziału wchodzi dyrektor wydziału i dwóch kierowników zespołów kontroli. Prezydent lub wiceprezydent przystępując do senatu wydziału obejmuje jego przewodnictwo.

Natomiast w skład Wielkiego Senatu wchodzi z reguły 15 człon-

ków: prezydent, wiceprezydent, 8 dyrektorów wydziałów, 3 kierowników zespołów kontroli oraz każdorazowo dwóch sprawozdawców, z których jeden jest referentem sprawy, a drugi koreferentem.

Wielki Senat obligatoryjnie tworzy Komisję Stałą, w skład której wchodzi wiceprzewodniczący, dwóch kierowników wydziałów oraz dwóch kierowników zespołów kontrolnych.

Senat może także powoływać inne komisje – decyduje o tym większością 2/3 głosów. Komisje powoływane są w razie potrzeby dla ułatwienia określonych spraw.

Senaty i Wielki Senat podejmują decyzje większością głosów. W razie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego.

## **II. WĘGRY (ustawa XXXVIII z 1989 r. o Urzędzie Rewizji Państwowej)**

### **1. Organizacja Urzędu Rewizji Państwowej (URP)**

URP jest najwyższym organem kontroli państwowej, podporządkowanym wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu (ZN) oraz przepisom prawa. Siedzibą URP jest Budapeszt.

Zgromadzenie Narodowe tworzy 8-osobową komisję, spoza członków Parlamentu, powołaną do sporządzenia listy kandydatów na prezesa i wiceprezesów URP. Komisja Planowania i Budżetu Zgromadzenia Narodowego dokonuje przesłuchania proponowanych kandydatów i informuje ZN o swoim stanowisku.

Prezes i wiceprezesi są wybierani przez ZN na okres 12 lat i mają oni prawo być wybrani ponownie po upływie poprzedniej kadencji ich działalności.

Prezes i wiceprezesi nie mogą być aresztowani, jak również nie może być wdrożone przeciwko nim postępowanie karne, z wyjątkiem przypadków ujęcia ich na miejscu przestępstwa, bez zgody Zgromadzenia Narodowego.

URP składa się z prezesa, wiceprezesów, personelu wykonawczego, rewidentów księgowych oraz personelu administracyjnego i pomocniczego.

Zajmowanie stanowisk prezesa, wiceprezesów, członków personelu wykonawczego i rewidentów księgowych w URP jest niemożliwe do pogodzenia z pracą lub przyjmowaniem zleceń od organizacji, którym udzielane są dotacje z budżetu państwa i w związku z powyższym osoby takie, będąc zatrudnionymi w URP nie mogą być członkami ZN ani zajmować kierowniczych stanowisk w takich organizacjach.

Osoby wymienione wyżej nie mogą podejmować zleceń lub działalności gospodarczej przynoszącej dochody oraz przyjmować za nie wynagrodzenia, z wyjątkiem przedsięwzięć chronionych prawami autorskimi.

Osoby, które w minionych czterech latach były członkami Rady Ministrów, lub działały z wyboru w kierownictwie szczebla centralnego jakiejkolwiek partii politycznej, nie mogą kandydować na stanowisko prezesa lub wiceprezesów URP.

Prezes, wiceprezesi, personel wykonawczy i rewidenci księgowi zatrudnieni w URP nie mogą być najbliższymi krewnymi względem siebie lub względem członków Rady Ministrów.

ZN zatwierdza strukturę organizacyjną, liczbę personelu i budżet URP.

18 marca 1994 r.



# OPINIE

20 stycznia 1994 r.

**Do odpowiedzialności sądowej za naruszenie dóbr określonych w art. 23 i 24 k.c. poseł może być pociągnięty bez konieczności uchylenia immunitetu.**

Generalnie, rozróżnia się dwa rodzaje immunitetu parlamentarnego:

- immunitet formalny, który polega na tym, że na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za pewne, określone czyny przez organy ścigania, konieczna jest zgoda parlamentu, i
- immunitet materialny, polegający na braku odpowiedzialności za określone czyny.

Immunitet formalny przewiduje art. 7 ust. 2 *Ustawy' konstytycyjnej z dnia 17 października 1902 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. nr 84, poz. 426), natomiast immunitet materialny – ustęp 1 tegoż artykułu. Stanowi on, że **poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób.**

Pod pojęciem „wykonywanie mandatu” rozumie się działalność posła w Sejmie, a więc m.in. udział posła w dyskusji, głosowanie (na plenum i w komisjach), zgłaszanie interpelacji i zapytań oraz oświadczeń poselskich.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 16 lutego Izba Karna Sądu Najwyższego podjęła uchwałę I K.7.P 40/93. w uzasadnieniu której stwierdziła, że immunitetem materialnym będzie objęta także realizacja funkcji i obowiązków parlamentarnych na terenie zewnętrznym. Jeśli tego rodzaju zewnętrzna działalność posła pozostaje w kolizji z określonymi przepisami prawa karnego i nastąpi ich naruszenie w toku realizacji zadań parlamentarnych to czyn taki będzie objęty również ma- immunitetem parlamentarnym.



Od immunitetu materialnego, określonego w ust. 1 art. 7 *Małej Konstytucji* jest wyjątek „...chyba że narusza dobra osobiste innych osób”. Oznacza to, że do odpowiedzialności sądowej za naruszenie dóbr określonych w art. 23 i 24 *Kodeksu cywilnego* poseł może być pociągnięty bez konieczności uchylenia immunitetu.

Przykładowy katalog dóbr chronionych podaje art. 23 k.c., a są to m.in. zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim i inne. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecznictwa, cześć, dobre imię, dobra sława człowieka są pojęciami obejmującymi wszystkie dziedziny jego życia osobistego, zawodowego i społecznego. Naruszenie czci może więc nastąpić zarówno przez pomówienie o ujemne postępowanie w życiu osobistym i rodzinnym, jak i przez zarzucenie niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, naruszającego dobre imię danej osoby i mogące ją narazić na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności (SN z 29.X.1971, II CR 455/71, OSN 1972, nr 4, poz. 77).

Przy ocenie naruszania czci należy mieć na uwadze nie tylko subiektywne odczucie osoby żądającej ochrony prawnej, ale także obiektywną reakcję społeczeństwa. Nie można też przy tej ocenie ograniczać się do analizy pewnego zwrotu w abstrakcji, ale należy zwrot ten wyklądać na tle całej wypowiedzi (SN z 16.1.1976, II CR 692/75, OSNCP 1976, nr 11, poz. 251). O tym, czy w ogóle miało miejsce naruszenie dobra osobistego zadecyduje nie subiektywne odczucie zainteresowanej osoby, a obiektywna ocena konkretnych okoliczności. Oceny takiej dokonać może sąd, jeżeli osoby, które poczuły się urażone wypowiedzią posła wniosą powództwo w tej sprawie do Sądu Wojewódzkiego (art. 17 pkt 1 k.p.c.). W tym przypadku nie będzie konieczne uchylenie immunitetu poselskiego.

Należy podkreślić, że – zgodnie z treścią art. 24 § 1 k.c. aby możliwe było żądanie ochrony, muszą być spełnione dwie podstawowe przesłanki – zagrożenie lub naruszenia dobra osobistego oraz bezprawny charakter takiego zachowania (obowiązuje domniemanie bezprawności).

*Joanna Maria Karolczak*

21 lutego 1994 r.

**Posel może być członkiem rady nadzorczej w przedsiębiorstwie, w którym doszło do powierzenia zarządcy zarządzania przedsiębiorstwem (na podstawie art. 45a ustawy o przedsiębiorstwach państwowych).**

Ustawa z dnia 25 września 1981 r., o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz.U. nr 18, poz. 80 z 1991 r.) w art. 45a przewiduje, że Rada Pracownicza przedsiębiorstwa za zgodą ogólnego zebrania pracowników może wystąpić do organu założycielskiego o powierzenie zarządzania przedsiębiorstwem państwowym osobie fizycznej lub prawnej. Powierzenie zarządzania następuje w drodze umowy zawartej na czas oznaczony, nie krótszy jednak niż 3 lata, między Skarbem Państwa, reprezentowanym przez organ założycielski a zarządcą. Jest to tzw. **umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem** (art. 45a pkt 2).

W przedsiębiorstwie państwowym, w którym zarządca objął swoje obowiązki, organ założycielski ustanawia radę nadzorczą i powierza jej wykonywanie stałego nadzoru nad działalnością przedsiębiorstwa.

Umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem nie zmienia statusu prawnego tego przedsiębiorstwa, które pozostaje nadal przedsiębiorstwem państwowym w rozumieniu artykułu 1 powołanej wyżej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Z brzmienia art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 56, poz. 274) wynika, że posłowie 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. A zatem powyższy zakaz dotyczy jedynie udziału posłów we **władzach spółek prawa handlowego** i tylko w określonej wyżej sytuacji, nie dotyczy zaś udziału posłów we władzach przedsiębiorstw państwowych.

Reasumując, stwierdzić należy, że przedsiębiorstwo, w którym doszło do powierzenia zarządcy zarządzania przedsiębiorstwem jest nadal przedsiębiorstwem państwowym, a nie spółką prawa handlowego i

z tych też względów należy uznać, iż poseł może być członkiem rady nadzorczej w takim przedsiębiorstwie.

Zofia Nizińska

3 lutego 1994 r.

**Praktyka wpłacania na konto klubów poselskich i korzystania przez kluby poselskie ze środków finansowych przeznaczonych dla poszczególnych posłów na prowadzenie biur poselskich jest niezgodna z obowiązującym prawem.**

1. Nie ulega wątpliwości, iż obowiązujące w RP przepisy prawne o mocy konstytucyjnej przyjmują zasadę wolności tworzenia partii politycznych, przydając im funkcję wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (por. art. 4 ust. 1 *Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy* na podstawie art. 77 *Ustawy konstytucyjnej* z dnia 17 października 1992 r.).

2. System polityczny współczesnych państw demokratycznych zakłada, że realizacja przez partie polityczne funkcji sprawowania władzy winna następować poprzez mechanizmy parlamentarne; podstawowym łącznikiem między partią polityczną a owym mechanizmem są w praktyce partyjne kluby parlamentarne. Oznacza to m.in. nakaz zapewnienia partiom warunków prawnych, które umożliwiłyby im pełnienie swej funkcji, zwłaszcza za pośrednictwem parlamentu; wymagania te odnoszą się też do regulacji dotyczących organizacji i sposobu funkcjonowania parlamentu (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 1993 r. w spr. U. 10.92),

3. Obowiązująca ustawa z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych – w zakresie regulującym kwestie środków majątkowych partii i zasad finansowania partii – nic przewiduje wprost interesującej nas formy finansowania jako źródła pochodzenia jej środków finansowych, aczkolwiek wymienia *explicite* wiele różnych form (por. art. 6 cyt. ustawy).

4. Wyrażna „więź finansowa” między partią a „jej” posłem przewi-

dziana jest w obowiązujących przepisach prawnych wyłącznie w kontekście kosztów kampanii wyborczej (ściślej – między komitetem wyborczym a budżetem państwa), gdy mowa jest w nich o przysługującej – na określonych zasadach – dotacji podmiotowej, przysługującej proporcjonalnie do liczby postów wybranych z danej listy (art. 155–156 ustawy z 28 maja 1993 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP*). Jednakże i w tym wypadku *ratio legis* ogranicza się wyłącznie do pokrycia kosztów kampanii w określonym zakresie, skoro ewentualną nadwyżkę dotacji nad faktycznie poniesionymi kosztami przekazać należy na cel społecznie użyteczny.

5. Zgodnie z ustawą z 31 lipca 1985 r. *O obowiązkach i prawach postów i senatorów* (tj. Dz.U. nr 18 z 1991 r., poz. 79) przysługują wszystkim posłom diety, obejmujące ponoszone przez nich koszty związane z wykonywaniem mandatu (art. 27), ryczałty – w ustawowym zakresie traktowane jako wynagrodzenie za pracę – posłom korzystającym z urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu (art. 24); środki finansowe zapewniane są tu z budżetu państwa, a ich wysokość i zasady wypłacania określa Prezydium Sejmu – co oznacza, że nie chodzi tu ani o środki finansowe dla klubów poselskich, ani o reguły ustanawiane przez kluby.

6. Zgodnie z art. 10 cyt. *Ustawy o obowiązkach i prawach postów i senatorów* mogą być tworzone – w celu umożliwienia posłom realizacji ich obowiązku wobec wyborców – wojewódzkie biura klubów parlamentarnych, a także – dla obsługi terenowej działalności posłów – inne jednostki organizacyjne; także i w tym wypadku warunki finansowe pracy biur i wspomnianych jednostek zapewnia Kancelaria Sejmu. W sytuacji, gdy istnieje jednak praktyka tworzenia biur poselskich, konsekwencją winno być też, że środki finansowe na ich prowadzenie nie powinny być rozumiane jako środki do dyspozycji klubów parlamentarnych na ich biura w terenie.

7. Zarówno *Ustawa o obowiązkach i prawach postów i senatorów* (art. 14), jak i *Regulamin Sejmu RP* z 30 lipca 1992 r. (art. 9) przewidują istnienie w Sejmie klubów poselskich, do obsługi działalności których mogą być tworzone ich biura; także i w tym wypadku warunki finansowe funkcjonowania tych biur określa Prezydium Sejmu, a nie są

to autonomiczne decyzje klubów.

8. Cytowany wyżej art. 14 ustawy przewiduje jednak istnienie regulaminów (statutów) wewnętrznych klubów, które to regulaminy – ustanawiane przez władze klubów – są wiążące dla członków tych klubów. Postanowienia regulaminów nie mogą jednak być dowolne; zgodnie z cyt. przepisem ustawowym treść tych regulaminów powinna sprzyjać realizacji konstytucyjnych i ustawowych praw oraz obowiązków poselskich.

9. Zasada wolności partii politycznych i ich prawo do działań na terenie Sejmu musi być jednak interpretowana z uwzględnieniem innych zasad rangi konstytucyjnej, określających status prawny posłów; w szczególności chodzić tu musi o zasadę wolnego mandatu poselskiego (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w cyt. sprawie U. 10/92). Zgodnie bowiem z art. 6 *Ustawy konstytucyjnej* z 17 października 1992 r. poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany; według powyższego Rozwiązania, posłowie są prawnymi reprezentantami suwerena (Narodu), nie są zaś takimi reprezentantami grup wyborców lub – w szczególności – reprezentantami partii. W szczególności posłowie nie mogą więc być postrzegani jako niesamodzielnymi pełnomocnicy partii, albowiem akt wyboru na posła nie konstruuje kontraktowej relacji między partią a „jej” posłem. Konstytucyjne podstawy publicznego i generalnego charakteru mandatu poselskiego oznaczają więc, że partia nie może – w kategoriach prawnych – wymuszać na członkach swego klubu wskazanego im działania, w tym także natury finansowej.

*Andrzej Szmyt*

7 marca 1994 r.

**Zasada równości praw wyborczych nie jest jednolicie rozumiana w ustawodawstwie i praktyce wyborczej. Nie ma również jednolitości w pojmowaniu tej zasady w nauce prawa. Nie wdając się w szczegółowe rozważanie tych różnic stwierdzić jednak należy, że w odróżnieniu od zasady powszechności niektóre elementy zasady**

**równości są wszędzie, w każdym systemie uważane za konieczny składnik tego pojęcia. Inaczej mówiąc, że istnieje tu pewne minimum, bez którego nie może być mowy o realizacji równości praw wyborczych. Takim minimum jest ustalenie, że każdemu wyborcy przysługuje jeden, i tylko jeden głos (względnie większa, ale zawsze równa ilość głosów).**

Projekt ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin zawiera w art. 5 postanowienie, iż „Każdemu wyborcy przysługuje jeden głos”, zaś art. 74 ust. 2 określając sposób głosowania przez wyborcę postanawia, iż wyborca głosuje na tyłu kandydatów, ilu radnych jest wybieranych w danym okręgu wyborczym. W każdym zaś okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady, w gminie do 20 tys. mieszkańców, wybiera się od 1 do 5 radnych (art. 12 ust. 1 projektu). Ponieważ zagadnienie to spleta się z zasadą równości stwierdzmy co następuje: Przepisy *Małej Konstytucji* ustanawiają w art. 72 zasadę równości wyborów do organów samorządu terytorialnego nie określając jej treści. Zasada równości praw wyborczych nie jest jednolicie rozumiana w ustawodawstwie i praktyce wyborczej. Nie ma również jednolitości w pojmowaniu tej zasady w nauce prawa. Nie wdając się w szczegółowe rozważanie tych różnic stwierdzić jednak należy, że w odróżnieniu od zasady powszechności niektóre elementy zasady równości są wszędzie, w każdym systemie uważane za konieczny składnik tego pojęcia. Inaczej mówiąc, że istnieje tu pewne minimum, bez którego nie może być mowy o realizacji równości praw wyborczych. Takim minimum jest ustalenie, że każdemu wyborcy przysługuje jeden, i tylko jeden, głos (względnie większa, ale zawsze równa ilość głosów).

Z punktu widzenia procedury głosowania, zasada ta zabezpieczona jest głównie przez ustalenie, że fakt oddania głosu winien być zaznaczony w spisie wyborców. Przepis ten ustalony jest z wyraźnym celem wykluczenia możliwości kilkakrotnego głosowania na podstawie tego samego spisu. Sankcją za naruszenie tej zasady (gdyby organizacyjnie w poszczególnych przypadkach okazało się to możliwe) jest odpowiedzialność karna. Sankcja ta jest dopełnieniem kompletu zasad prawnych, które zabezpieczają w pełni równość wyborów, rozumianą jako przyznanie każdemu wyborcy jednego i tylko jednego głosu.

Realizacja tak pojmowanej równości jest prosta gdy okręgi wyborcze są jednomandatowe. W przypadku gdy okręgi wyborcze są wielomandatowe (a taką sytuację przewiduje w istocie omawiany projekt, gdy chodzi o okręgi dla wyboru rady w gminie do 20 tys. mieszkańców) problem realizacji jednego głosu ulega pewnej komplikacji. Oznacza to bowiem, że każdy wyborca może głosować nie na jednego tylko kandydata lecz na kilku, na tylu mianowicie, ile jest mandatów do obsadzenia. Przy uwzględnieniu faktu, że okręgi nie są równe (tak pod względem liczby wyborców jak i liczby mandatów w okręgu) oznacza to zarazem, że wyborcy głosować mogą w wyborach do tego samego organu na różną liczbę kandydatów. Nie zmienia to jednak zasady, że każdemu wyborcy przysługuje tylko jeden głos. Projekt ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin nie traktuje bowiem możliwości głosowania na kilku kandydatów w okręgu jako przyznania każdemu wyborcy kilku odrębnych „głosów”, którymi wyborca może dowolnie operować (np. skupić wszystkie głosy na jednym kandydacie). Przeciwnie, głos każdego wyborcy traktowany jest jako nierozdzielny, tyle tylko, że realizuje się on w specyficznych warunkach okręgów wielomandatowych. Ten jeden nierozdzielny głos, w tej konstelacji okręgów wyborczych, wyborca oddaje na tylu kandydatów, ilu radnych jest wybieranych w danym okręgu wyborczym. Rozwiązanie takie, choć dosyć specyficzne, znane jest systemom wyborczym, w istocie występowało ono także w Polsce w mechanizmie wyborców lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Tak rozumiana i realizowana w głosowaniu zasada jednego głosu (art. 5 projektu) nie wydaje się być sprzeczna z mechanizmem głosowania określonym artykułem 74 ust. 2 projektu.

Prawdą jest jednak, że intencja projektodawcy, iż chodzi o jeden głos w sensie formalnym (a więc, że wyborca nie może głosować więcej niż raz) mogłaby zostać jaśniej wyrażona. Postanowienie jakie zawarto w art. 5 zdanie drugie projektu nie jest w pełni czytelne w intencjach i może zradzać niepotrzebne w przyszłości kłopoty interpretacyjne w zestawieniu z treścią art. 74 ust. 2 projektu. Tym bardziej, że w okręgach na terenie gmin powyżej 20 tys. mieszkańców wyborca głosuje na jedną tylko listę wskazując na niej jednego kandydata (art. 74 ust. 3 projektu).

Myśl zawartą w art. 5 zdanie drugie projektu należałoby wyrazić w ten sposób, aby nie oznaczała, czy sugerowała ona, iż wyborcy przysługuje jeden „materialny” głos, który może on oddać tylko na jednego kandydata (listę) ale oznaczała, iż wyborca nie może wziąć udziału w wyborach do rad gmin więcej niż jeden raz.

*Janusz Mordwilko*

30 marca 1994 r.

**Ani przepisy konstytucyjne, ani obowiązujące ustawy nie zobowiązywały projektodawcy ustawy warszawskiej, ani Sejmu, do przeprowadzenia konsultacji społecznych tzw. ustawy warszawskiej z mieszkańcami miasta. Przeprowadzone z różnych inicjatyw, i w różnych formach, konsultacje społeczne (których wyniki przedłożono Sejmowi i jego organom) mogły być jedynie wzięte pod uwagę przez Sejm przy rozpatrywaniu projektu ustawy i jej uchwalaniu, nie miały one natomiast wpływu na legalność projektu i samej ustawy.**

*Przepisy Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz u samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426) traktując o samorządzie terytorialnym (rozdział 5) nie formułują żadnego obowiązku podmiotów przygotowujących projekt ustawy o instytucjach samorządu, ani też Sejmu, do zasięgnięcia opinii mieszkańców (lub organów samorządu terytorialnego) w zakresie opracowywania i uchwalania ustaw regulujących sprawy jednostek samorządu terytorialnego bądź jego struktur organizacyjnych. Sejm regulując materię ustroju samorządu terytorialnego nie jest, w świetle przepisów konstytucyjnych, prawnie skrepowany wyrażanymi w różnych formach opiniami mieszkańców bądź rezultatami referendum lokalnych. Opinie takie mogą mieć poważne znaczenie polityczne, tym bardziej, że Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79), fanowi w art. 8 ust. 1, iż posłowie przyjmują opinie, postulaty i wnioski swoich wyborców i ich organizacji oraz instytucji lokalnych, rozpatrują je i biorą pod uwagę w swojej*



działalności parlamentarnej. Załączone do projektu ustawy opinie wyborców i organów samorządu terytorialnego powinny być zatem poddane wnikliwym analizom przez posłów i organy sejmowe w trakcie prac nad projektem, po to aby wypracować i przyjąć prawne rozwiązania zbieżne czy odpowiadające społecznościom lokalnym. Są to jednak ogólne dyrektywy (art. 8 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej), które określają sposób pracy posłów i Sejmu nad projektami ustaw, nie zrażają one natomiast skutków prawnych dla procedury ustawodawczej w tym sensie, iż nieuwzględnienie opinii rzutowałoby na skuteczność prawną (legalność) ustawy.

Możliwością (ale tylko możliwością) przeprowadzenia konsultacji społecznej projektu ustawy dysponuje Sejm na mocy ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83) mającej jednak coraz bardziej historyczny wymiar. Zarządzenie takiej konsultacji (na mocy art. 7, ust. 1, pkt lwzw.z ust. 3 tegoż artykułu) zobowiązywałoby Sejm do rozpatrzenia opinii i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji oraz podania do wiadomości publicznej opinii i wniosków wynikających z konsultacji oraz zakresu ich wykorzystania. Sejm żadnej sformalizowanej konsultacji społecznej rozwiązań projektu ustawy warszawskiej nie zarządził, nie powstały więc w tym zakresie żadne jego zobowiązania.

Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nie nakłada na Sejm obowiązku konsultowania z mieszkańcami jednostek samorządowych zmian w materii samorządu terytorialnego. Przewiduje ona jedynie pewną ogólną zasadę (art. 4, ust. 1), iż tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Przepis ten przewiduje zatem, iż organem właściwym dla tworzenia, łączenia i znoszenia gmin oraz zmian w ich organizacji jest nie Sejm, ale Rada Ministrów. Jeżeli Rada Ministrów z różnych przyczyn podejmuje realizację tej kompetencji czyni to w drodze rozporządzenia i wówczas jest zobowiązana przeprowadzić te zmiany „po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”.

W przypadku samorządu terytorialnego miasta stołecznego War-

szawy aktem prawnym regulującym zasady działania tegoż samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200). Ustawa będąca *lex specialis* wobec ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym reguluje ustrój samorządu miasta Warszawy. Jedynie zatem w zakresie nie uregulowanym przez tę ustawę stosuje się przepisy ogólnej ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.

Artykuł 1, ust. 1 ustawy z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu Warszawy stanowi, iż „Miasto stołeczne Warszawa jest, z mocy prawa, Związkiem dzielnic–gmin i posiada osobowość prawną”. Art. 41, ust. 1 tej ustawy określa dzielnice wchodzące w skład związku w dniu wejścia w życie ustawy z 18 maja 1990 roku, zaś art. 41, ust. 2 stanowi, iż „Związek, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami w ciągu roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wystąpi w terminie do dnia 31 października 1991 r. do Rady Ministrów z wnioskiem o dokonanie nowego podziału obszaru m. st. Warszawy na dzielnice i ewentualnego zwiększenia liczby dzielnic”.

Przepis ustępu 2, art. 41 nakładał zatem na Związek obowiązek wystąpienia do dnia 31 października 1991 r. z wnioskiem o dokonanie nowego podziału obszaru m. st. Warszawy na dzielnice „po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”. Z ogólnych informacji wiadome jest, iż działania zmierzające do zmian podziału obszaru Warszawy były do 31 października 1991 r. przedsięwzięte, opierały się na konsultacjach z mieszkańcami, ale nie owocowały konkretnymi projektami.

Gdyby Sejm dokonywał zmiany ustawy o ustroju samorządu m. st. Warszawy przed dniem 31 października 1991 r. – miałby prawny obowiązek (wynikający z ustępu 2, art. 41 ustawy z dnia 18 maja 1990 r.) baczenia, czy projekt poprzedzony został „konsultacjami z mieszkańcami”, zaś w przypadku braku takich konsultacji zwrócenia projektu, bądź przeprowadzenia konsultacji z własnej inicjatywy. Takie obowiązki ciążyły na Sejmie do 31 października 1991 roku, po tym terminie (tj. 31.X.1991 r.) powinności wynikające z art. 41, ust. 2 ustawy z dnia 18 maja 1990 r. wygasły *erga omnes*, a więc wobec wszystkich uprawnionych i zobowiązanych w tym zakresie podmiotów.

Również próba konsultacji społecznej przeprowadzonej przez radę

gminy-dzielnicy Praga Południe nie miała prawnego związku i znaczenia dla rozpatrywania i uchwalania przez Sejm ustawy warszawskiej w marcu bieżącego roku. Uchwała rady gminy-dzielnicy Praga Południe miała na celu przeprowadzenie referendum lokalnego wśród mieszkańców Wawra i Rembertowa, w sprawie podziału dzielnicy na mniejsze jednostki. Uchwała ze względów formalnych (niedotrzymania ustawowego terminu między ogłoszeniem a przeprowadzeniem referendum) została przez wojewodę warszawskiego uchylona w trybie nadzoru. Przeprowadzenie tego referendum na części gminy Praga Południe mogłoby być jedynie podstawą dla przekształcenia dzielnicy Praga Południe przez Radę Ministrów, działającą na podstawie art. 41, ust. 3 ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m. st. Warszawy w związku z art. 4, ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Tego rodzaju podział gminy dzielnicy (Ochoty), prowadzący do utworzenia gminy Ursus, został przeprowadzony przez Radę Ministrów w ubiegłym roku. Na podstawie bowiem art. 41, ust. 3 ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m. st. Warszawy dzielnica wchodząca w skład Związku może wystąpić z wnioskiem do Rady Ministrów o utworzenie na jej obszarze dwóch lub więcej dzielnic w trybie art. 4, ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Organem właściwym do dokonywania takich zmian (podziału, ustalania granic gminy-dzielnicy) jest Rada Ministrów, która rozstrzyga po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

*Janusz Mordwilko*

7 marca 1994 r.

**Przepis art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. nr 16, poz. 96 z póź. zm.) jest przepisem nieostrym jurydycznie sprawiającym kłopoty interpretacyjne, zwłaszcza samym radom gmin.**

Przedstawione do zaopiniowania zagadnienie ma istotne znaczenie dla procesu nadawania prawidłowego kształtu instytucjom prawa wy-

borczego do rad gmin. Powinno ono stać się przedmiotem wnikliwej analizy Sejmu właśnie teraz – w momencie nowelizowania ustawy wyborczej do rad gmin. Formułujący opinię może wypowiadać się w tej kwestii jako specjalista prawa konstytucyjnego a nie karnego, ale materia prawa wyborczego do samorządu terytorialnego była mu bliska, bowiem przez cztery lata pełnił funkcję doradcy naukowego Generalnego Komisarza Wyborczego.

Artykuł 109 ust. 1 pkt 4 ustawy wyborczej do rad gmin stanowi, iż wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek „prawomocnego wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo z chęci zysku lub innych niskich pobudek”. Należy uznać, iż wygaśnięcie mandatu nie następuje wskutek skazania sprawcy za każde przestępstwo, a jedynie takie przestępstwo, które zostało popełnione „z chęci zysku lub innych niskich pobudek”. Ustawa kodeks karny nie operuje pojęciem „chęci zysku” a określeniem dopuszcza się czynu w celu „osiągnięcia korzyści majątkowej”. O tym, czy sprawca dopuścił się czynu z powodu chęci osiągnięcia korzyści majątkowej decyduje w każdym indywidualnym przypadku sąd, przyjmując określoną prawną kwalifikację czynu. Sąd określa tę kwalifikację w orzeczeniu. Jeżeli sąd skazuje sprawcę za czyn, którego dopuścił się on „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej”, to mandat radnego wygasa. Przepisy kodeksu karnego, określające rodzaje przestępstw, które mogą być popełnione także z chęci osiągnięcia korzyści majątkowej to: art. 174 § 2, 205 § 1, 211, 215 § 1, 216, 239 § 1-3, 240, 241, 246 § 2, 266 § 4. Istnienie rozbieżności terminologicznej pomiędzy ustawą kodeks karny (korzyść majątkowa) a ustawą wyborczą (z chęci zysku) oraz konieczność ustalenia w istocie kwalifikacji prawnej czynu dokonanego przez sąd nie ułatwiało radom gmin odróżnianie sytuacji, w których skazanie radnego skutkowało wygaśnięciem mandatu od sytuacji, kiedy takie wygaśnięcie nie następowało.

Również pojęcie „niskich pobudek” (pobudek, które w odczuciu społecznym uchodzą za godne pogardy lub odrażające) nie jest zdefiniowane ustawą kodeks karny, treść tego terminu wypełnia orzecznictwo sądowe i doktryna. Cel osiągnięcia korzyści majątkowej nie zawsze jest jednoznaczny z niską pobudką.

Jeżeli następuje skazanie sprawcy za przestępstwo popełnione z ni-

skich pobudek, a sąd nie orzekł kary dodatkowej pozbawienia praw publicznych, do czego upoważnia go art. 40 § 2 ustawy kodeks karny, wówczas mandat radnego wygasa. Uznanie przez sąd popełnienia przestępstwa z „niskich pobudek” ma wpływ na zakres orzekanej kary, sąd stwierdza skazanie sprawcy czynu za przestępstwo z „niskich pobudek” w każdym konkretnym przypadku, dając temu wyraz w wyroku. Stwierdzenie sądu o uznaniu, iż przestępstwo zostało popełnione przez sprawcę z niskich pobudek, zamieszczane jest z reguły w sentencji orzeczenia, ale bywa też umieszczane w uzasadnieniu orzeczenia, co komplikuje zabieg jego odnalezienia.

Przeprowadzona powyżej analiza prowadzi do wniosku, iż radny skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż popełnione „z chęci zysku lub innych niskich pobudek” nie traci mandatu z mocy prawa. To zawężenie przez ustawodawcę utraty mandatu radnego do przesłanek skazania za przestępstwo tylko „z chęci zysku lub innych niskich pobudek” kwestionowane było przez różne gremia opiniodawcze (głównie spośród radnych) w płaszczyźnie moralnej. Stawiano pytanie czy słuszne jest, że radny na którym ciąży wyrok za przestępstwo może i powinien pełnić funkcje publiczne. Ponieważ ustawa wyborcza do rad gmin nie przewidywała możliwości „odwołania radnego”, to radny skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo inne niż popełnione z „chęci zysku lub innych niskich pobudek”, mógł pełnić funkcję radnego, chyba, że sam zrzekł się mandatu.

W opracowywanych w Biurze Generalnego Komisarza Wyborczego projektach niezbędnej nowelizacji prawa wyborczego do rad gmin wysuwano propozycję przyjęcia zasady, że prawomocny wyrok sądu za każde przestępstwo powoduje wygaśnięcie mandatu. W toku konsultacji projektów z wojewódzkimi komisarzami wyborczymi (np. narada z 3.1.1992 r.) wskazywano, iż przyjęcie takiego rozwiązania zasadne moralnie i etycznie oraz klarowne jurydycznie może być krzywdzące w niektórych przypadkach, np. w odniesieniu do sprawców nieumyślnych przestępstw, zwłaszcza drogowych. Spora liczba wojewódzkich komisarzy wyborczych opowiedziała się w formie pisemnej za uznaniem, iż powodem wygaśnięcia mandatu radnego powinno być skazanie za przestępstwo z winy umyślnej.

Wydaje się zatem, że nowelizując obecnie ordynację wyborczą do rad gmin ustawodawca powinien zrezygnować z nieostrego jurystycznie pojęcia zawartego w art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy wyborczej na rzecz uznania, iż mandat radnego wygasa w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za każde przestępstwo lub w innym wariantcie – skazania za przestępstwo z winy umyślnej.

*Janusz Mordwilko*

5 stycznia 1994 r.

**Pojęcie „specjalna strefa ekonomiczna” objaśnić można jako obszar, na którym działalność gospodarcza podlega regulacjom prawnym odmiennym od działalności gospodarczej wykonywanej na obszarach zwykłych, nie specjalnych.**

1. Pojęcie „specjalnej strefy ekonomicznej” nie jest polskiemu prawu znane, w tym sensie, że w ustawach, ani w przepisach wydanych na podstawie ustaw nie używa się tego zwrotu. Niemniej specjalne strefy ekonomiczne istnieją.

2. Obszar będący „specjalną strefą ekonomiczną” może być obszarem uprzywilejowanym, na którym działalność gospodarcza jest preferowana, może być też obszarem dyskryminowanym, na którym działalność taka jest utrudniona lub wręcz zakazana, może być wreszcie kombinacją uprzywilejowania i dyskryminacji.

O uprzywilejowaniu bądź dyskryminacji danego obszaru decyduje cel gospodarczy lub społeczny, jaki decydent zamierza osiągnąć.

Dla przykładu: obszarami dyskryminowanymi z punktu widzenia działalności gospodarczej są parki narodowe i parki krajobrazowe. Na terenie tych pierwszych działalność gospodarcza jest zakazana bądź niemal zakazana, na terenie tych drugich ograniczana.

Celem utworzenia „specjalnej strefy ekonomicznej” jest w tym przypadku ochrona pewnych walorów środowiska naturalnego. Podstawą prawną do tworzenia takich dyskryminowanych stref jest art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu śro-

dowiska (Dz.U. z 1980 r. nr 3, poz. 6 z późn. zm.)

3. Na ogół jednak pod pojęciem „specjalnej strefy ekonomicznej” chcemy rozumieć strefę uprzywilejowaną.

Podstawą prawną tworzenia stref uprzywilejowanych jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. z 1993 r. nr 59, poz. 266) wydane na podstawie art. 26 ust. 13 ustawy z dnia 13 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. nr 90 z 1993 r., poz. 416) i art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. z 1992 r. nr 21, poz. 86 z późn. zm.).

Zgodnie z wyżej powołanym rozporządzeniem podmiotom gospodarczym, które zainwestują na terenie gmin dotkniętych wysokim, strukturalnym bezrobociem przysługuje ulga inwestycyjna w podatku dochodowym. Od uzyskanego w roku podatkowym dochodu podlega odliczeniu 50% kwoty wydanej na inwestycje.

Obszarem „specjalnej strefy ekonomicznej” jest z mocy powołanego przepisu obszar gminy.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1993 r. w sprawie określenia wykazu gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. z 1993 r. nr 82, poz. 385) wymienione zostały uprzywilejowane gminy. Wymienione są tam, między innymi, wszystkie gminy województwa wałbrzyskiego. Można więc uznać, że całe województwo wałbrzyskie jest „specjalną strefą ekonomiczną”.

4. Uprzywilejowaną „specjalną strefą ekonomiczną” jest także wolny obszar celny utworzony na podstawie art. 31 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 445 z późn. zm.). Z punktu widzenia przepisów celnych obszar taki traktowany jest jak zagranica. Można do niego przywozić i wywozić z niego towary nie płacąc cła.

5.1) Tworzenie „specjalnych stref ekonomicznych” nie związanych

z występowaniem bezrobocia jest możliwe na podstawie wyżej powołanych przepisów ustaw podatkowych. Zasada byłaby taka sama: od podatków odliczane byłyby wydatki inwestycyjne na preferowane cele: ochronę środowiska, racjonalizację zużycia energii czy inne.

2) Tworzenie innych jeszcze „specjalnych stref ekonomicznych” możliwe jest na drodze ustawowej. W tym celu można zmienić różne ustawy podatkowe lub inne ustawy: np. w celu przyspieszenia procesów inwestycyjnych na pewnym obszarze można odpowiednio zmienić ustawę o planowaniu przestrzennym.

3) Można także uchwalić odrębną ustawę „o specjalnych strefach ekonomicznych” lub ustawę ustanawiającą konkretną strefę specjalną, np. ustawę o cieszyńskiej strefie wolnego handlu. Wydanie takich ustaw wymagałoby, jak sędzę, bardzo przekonywającego uzasadnienia opartego na rachunku ekonomicznym.

6. Przed wojną „specjalną strefą ekonomiczną” był Centralny Okręg Przemysłowy utworzony ustawą z dnia 9 kwietnia 1939 r. o ulgach inwestycyjnych (Dz.U. RP z 1939 r. nr 26, poz. 224). COP obejmował szereg powiatów w centralnej części państwa. Niezależnie od ustanowienia ulg inwestycyjnych w COP-ie zlokalizowano szereg dużych inwestycji państwowych działając na podstawie kolejnych ustaw budżetowych. Celem zastosowania ulg inwestycyjnych było ściągnięcie na ten obszar inwestycji prywatnych. W praktyce wpływ inwestycji państwowych na powstanie obszaru uprzemysłowionego był większy niż skutek zastosowania ulg.

Na przykładzie COP-u widać, że pojęcie „specjalna strefa ekonomiczna” może mieć także inne znaczenie, niż przyjęte przeze mnie w punkcie 1. Może ono oznaczać **obszar, na którym koncentruje się inwestycje, działając w trybie normalnym, przewidzianym odpowiednimi przepisami prawa**. Specjalność polega w takim przypadku jedynie na koncentracji inwestycji. Możliwość takiego działania ma jedynie państwo, które zgadza się być inwestorem.

*Piotr Krawczyk*



14 marca 1994 r.

**Jeżeli rolnicze spółdzielnie produkcyjne, użytkujące nieruchomości rolne Skarbu Państwa, nie zawarły do 31 grudnia 1993 r. nowych umów z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa, dotychczasowe umowy lub decyzje administracyjne – będące podstawą użytkowania – wygasły z mocy ustawy z dniem 31 grudnia 1993 r.**

1. Art. 16 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 464, z późn. zm.) reguluje kwestię przejmowania do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa **nieruchomości rolnych Skarbu Państwa będących w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych i innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych**. Zgodnie z przepisami ust. 1 tego artykułu, nieruchomości rolne Skarbu Państwa znajdujące się w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 1992 r. w użytkowaniu ww. podmiotów, pozostawały nadal w ich użytkowaniu na dotychczasowych warunkach, do chwili zawarcia z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa umów, o których mowa w rozdziałach 6 i 8, tj. umów kupna-sprzedaży, umów dzierżawy i umów najmu. Jeżeli umowy te nie zostały zawarte do dnia 31 grudnia 1993 r., dotychczasowe umowy lub decyzje administracyjne będące podstawą użytkowania **wygasły z mocy art. 16 ust. 2 powołanej ustawy z dniem 31 grudnia 1993 r.**

Omawiane przepisy nie precyzują, która ze stron zobowiązana była wystąpić o zawarcie nowych umów – Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, czy też dotychczasowy użytkownik nieruchomości. Należy więc przyjąć, że bez względu na to, kto nie dopełnił tego obowiązku i z jakich przyczyn – umowy wygasły z mocy prawa w określonym w ustawie terminie.

2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 1, poz. 3), dla zmiany umów i decyzji, na podstawie których mienie Skarbu Państwa w dniu przejęcia przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdowało się we władaniu **osób fizycznych i prawnych**, przyjmuje termin 12 miesięcy od

dnia przejścia przez Agencję. Po upływie tego terminu, **nie wcześniej jednak niż z dniem 31 grudnia 1994 r.** – dotychczasowe umowy i decyzje – zgodnie z art. 17a ust. 2 – wygasają.

3. Postanowienia art. 17a ust. 2, o którym wyżej mowa nie można jednakże przyjąć jako przepisu przedłużającego termin zmiany warunków użytkowania nieruchomości przez **spółdzielnie (w tym RSP), osoby fizyczne i inne niepaństwowe jednostki organizacyjne**, określonego w art. 16. Taki pogląd byłby słuszny jedynie wówczas, gdyby ustawa zmieniająca weszła w życie przed dniem 31 grudnia 1993 r. Tymczasem 29 grudnia 1993 r. ustawę, uchwalił Sejm i nawet jeśli treść tej ustawy w dalszym postępowaniu legislacyjnym nie została zmieniona wskutek poprawek Senatu i została zaakceptowana przez Prezydenta, staje się prawem obowiązującym dopiero po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, od dnia określonego w samej ustawie, względnie – jeśli terminu tego sama ustawa nie określa – po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, stosownie do przepisów art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz.U. nr 58, poz. 524; z 1991 r. nr 94, poz. 420 i z 1993 r. nr 7, poz. 34).

**W zaistniałej więc sytuacji, kiedy ustawa zmieniająca wchodziła w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, tj. 19 stycznia 1994 r., przedmiotowe umowy i decyzje z mocy prawa już wygasły i nie ma możliwości prawnych przywrócenia ich ważności.**

Z tej przyczyny ustawodawca pozostawił niezmienny zapis art. 16, który należy traktować jako przepis przejściowy, a postanowienia art. 17a ust. 1 przyjął z zastrzeżeniem art. 16. Oznacza to, że przepisy art. 17a ust. 1, 2 i 3, w swym zakresie podmiotowym nie uwzględniają spółdzielni (w tym RSP) oraz innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych, a także osób fizycznych, których prawo do użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wygasło na podstawie art. 16 ustawy z dniem 31 grudnia 1993 r.

4. W związku z powyższym bezprzedmiotowe są obecnie rozważania, w jakim trybie rolnicze spółdzielnie produkcyjne mogą nabyć własność nieruchomości rolnych Skarbu Państwa – z uwzględnieniem

prawa pierwokupu i pominięciem obowiązku przetargu, czy też na ogólnych zasadach określonych w ustawie. Wskutek decyzji właściwych rejonowych urzędów administracji rządowej, po wygaśnięciu dotychczasowych umów i decyzji, nieruchomości te weszły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy) i przy ich sprzedaży lub przekazaniu w dzierżawę obowiązują zasady i tryb określone w rozdziałach 6 i 8 ustawy, w jej znowelizowanym brzmieniu.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

18 lutego 1994 r.

**W myśl art. 47 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wysokość czynszu z tytułu najmu lokali mieszkalnych, należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ma pokrywać „koszty eksploatacyjne” tych mieszkań lub budynków mieszkalnych.**

Zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 464, z 1993 r. nr 5, poz. 23 i nr 6, poz. 29 oraz z 1994 r. nr 1, poz. 3), budynki i lokale mieszkalne należące uprzednio do PGR, które w trybie określonym w przepisach rozdziału 3 tej ustawy zostały przejęte do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie podlegają przepisom ustawy z 10 kwietnia 1987 r. Prawo lokalowe. Z chwilą likwidacji przedsiębiorstw rolnych straciły one status mieszkań zakładowych, do których miały zastosowanie postanowienia tej ustawy, stosownie do art. 57a ust. 4, który mówi: „W razie likwidacji zakładu pracy lub ogłoszenia jego upadłości, mieszkania zakładowe pozostające w dyspozycji tego zakładu tracą dotychczasowy charakter; najemcy takich mieszkań zachowują na czas nie oznaczony uprawnienia nabyte w wyniku zawarcia umowy najmu”.

Z przytoczonym przepisem Prawa lokalowego koresponduje treść art. 46 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy z 19 października 1991 r., w myśl którego najemcy domów i lokali mieszkalnych przejętych do zasobu, z którymi zawarto umowy najmu przed przejściem, zachowują

prawo do dalszego zamieszkiwania na czas nie określony, z wyjątkiem najemców domów i lokali w obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz zajmujących lokale w budynkach nie służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i lokali funkcjonalnych związanych z działalnością gospodarczą. Należy zwrócić przy tym uwagę, że zarówno w art. 57a Prawa lokalowego jaki i w przedstawionych przepisach ww. ustawy mowa jest o zachowaniu prawa najemców powstałego w następstwie zawartych umów najmu, a więc prawa do dalszego użytkowania lokali mieszkalnych, czyli zamieszkiwania w nich przez czas nie oznaczony. Prawa tego nie należy łączyć z zachowaniem postanowień umów zawartych przed przejściem do zasobu, dotyczących wysokości czynszu, czynsz bowiem jest zobowiązaniem najemcy wobec wynajmującego, a nie jego prawem.

Kwestia czynszu z tytułu najmu mieszkań należących do zasobu uregulowana jest w art. 47 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r., w myśl którego wysokość tego czynszu ma pokrywać koszty eksploatacji domów lub lokali mieszkalnych. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „koszty eksploatacji” trudno uznać za precyzyjne. W praktyce na tym tle pojawia się wiele nieporozumień, zważywszy szczególnie, że PGR albo nie pobierały wcale czynszu za mieszkania zakładowe, albo były to opłaty symboliczne. Dość powszechny był pogląd, że bezpłatne korzystanie z mieszkania zakładowego jest częścią wynagrodzenia za pracę w PGR mającą charakter świadczenia w naturze.

Według informacji zasięgniętych w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Warszawie, prezes Agencji przekazał do wszystkich Oddziałów Terenowych AWRSP pismo interpretacyjne, zgodnie z którym za „koszty eksploatacji budynków i lokali mieszkalnych” uważa się wydatki związane ze zwykłym zarządaniem nieruchomością oraz wydatki na konserwację i naprawy konieczne do utrzymania budynków i ich otoczenia w należytych stanie. W szczególności są to:

- wydatki na utrzymanie czystości, wywóz śmieci, usuwanie fekalii, oczyszczanie ulic i podwórz, oświetlanie i ogrzewanie pomieszczeń służących do wspólnego użytku (korytarze, klatki schodowe, ubikacje, pralnie, suszarnie), oczyszczanie kominów, utrzymanie zieleńców, płace administratora i dozorczy, należne właścicielowi koszty

z tytułu osobistego prowadzenia zarządu, materiały kancelaryjne związane z administracją, ubezpieczenie nieruchomości, usługi pocztowo-telekomunikacyjne związane z administrowaniem nieruchomością, utrzymanie przedsiębiorstwa (spółdzielni, spółki) prowadzącego gospodarke mieszkaniową;

– wydatki na konserwację i naprawy pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych, przewodów wodociągowych i kanalizacyjnych, instalacji centralnego ogrzewania, ciepłej wody, przewodów gazowych i hydroforów, dźwigów osobowych, urządzeń przeciwpożarowych, pomieszczeń przeznaczonych do ogólnego użytku oraz powierzchni komunikacyjnych.

Czynsz najmu nie obejmuje opłat za energię elektryczną, gaz, ciepłą wodę, centralne ogrzewanie oraz korzystanie z wody i kanalizacji, jak również wydatków za naprawy lokali i wymiany elementów jego wyposażenia – ponoszonych indywidualnie przez każdego najemcę.

Zgodnie z ogólnie obowiązującymi przepisami uchwały Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe (M.P. nr 25, poz. 192) opłaty m.in. za dostawę ciepłej wody i centralnego ogrzewania najemcy ponoszą po cenach urzędowych. Różnicę pomiędzy pełnym kosztem wytwarzania tych nośników energii przez kotłownie przejęte do Zasobu a cenami urzędowymi pobieranymi przez najemców pokrywają gospodarstwa skarbowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w wypadku przekazania tych kotłowni w administrowanie – terenowy oddział Agencji.

Trudno jest ocenić prawidłowość takiej interpretacji i orzec czy nie rozszerza ona postanowień ustawowych. Z pewnością właściwszym dla praktycznego stosowania byłby zapis omawianego art. 47, zawierający sformułowanie „koszty eksploatacji i administrowania” lub „koszty utrzymania budynków i lokali mieszkalnych”. Jednakże dla właściwej eksploatacji budynków mieszkalnych nieodzowne jest utrzymywanie właściwych służb, chociaż zwiększa to zawsze wysokość czynszów.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

31 marca 1994 r.

**W świetle obowiązujących przepisów prawnych nie jest możliwe zakładanie cmentarzy przez osoby prywatne.**

W sprawie zakładania cmentarzy prywatnych, uprzejmie komunikuję następujący pogląd prawny:

1) Sprawę cmentarzy i chowanie zmarłych reguluje ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1972 r. nr 47, poz. 298 z późn. zm.). Przepisy cytowanej ustawy nie przewidują zakładania cmentarzy prywatnych. Mowa jest jedynie o cmentarzach komunalnych i wyznaniowych. Zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwości gospodarki terenowej i ochrony środowiska, organów prezydium rad narodowych miast, osiedli i gromad, na których terenie cmentarz jest położony. Utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do prezydium rad narodowych właściwego szczebla, zaś założenie lub rozszerzenie cmentarza wyznaniowego może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody państwowego, wojewódzkiego inspektora sanitarnego. O zamknięciu cmentarza decyduje właściwy do spraw gospodarki terenowej i ochrony środowiska, organ prezydium wojewódzkiej rady narodowej po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego. Zamknięcie cmentarza wyznaniowego następuje na wniosek władzy kościelnej lub za jej zgodą.

Cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdego miasta, gromady i osiedla, jednakże w uzasadnionych przypadkach można założyć jeden cmentarz przeznaczony dla dwu lub więcej gromad lub osiedli. Cmentarze powinny być ogrodzone, na każdym z nich powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica.

Jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze – określa w drodze rozporządzenia Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej.

Niezależnie od powyższego, istotna jest szerokość pasów izolujących teren cmentarzy od innych terenów, a w szczególności od terenów mieszkaniowych, odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody, wymagania co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze. Analogiczne wymogi obowiązują związki wyznaniowe przy zakładaniu cmentarzy.

Przepisy ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. nr 39, poz. 311) dostosowano do przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (art. 10).

Tak więc aktualne przepisy z reguły przewidują cmentarze komunalne i wyznaniowe.

2) Na tle obowiązujących przepisów wypada odnieść się do Konkordatu z 1993 r. (nie ratyfikowany), który w art. 8 stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia Kościołowi Katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z art. 5 Konkordatu. Zapewnienie organizowania kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego. Miejscem przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych Państwo gwarantuje w tym celu nienaruszalność. Z ważnych powodów i za zgodą kompetentnej władzy kościelnej można przeznaczyć te miejsca na inny użytek. Omawiany przepis nie ogranicza stosowania prawa polskiego w przypadkach wyłączenia, z zachowaniem standardów prawa międzynarodowego (ust. 3, art. 8).

Sprawa cmentarzy określonych w art. 8 Konkordatu nie koresponduje z treścią ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 1989 r. (Dz.U. nr 29, poz. 154). W powołanej ustawie w art. 45 określa się, że parafie mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. W miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarządy cmentarzy umożliwiają pochowanie na tych cmentarzach, na równych prawach, także innych zmarłych, czyli zmarłych innych wyznań lub bezwyznaniowych. W Konkordacie natomiast została zagwarantowana nienaruszalność cmentarzy. Może się zdarzyć sytuacja, w której zarządca cmentarza parafialnego odmówi pochówku powołując się na art. 8, ust. 3 Konkordatu,

który gwarantuje mu swobodną decyzję ze względu na nieruszalność cmentarza. Powołanie się rodziny zmarłego na art. 45, ust. 3 ustawy z 1989 r. może być nieskuteczne jeśli sąd przyjmie zasadę, że Konkordat jako ustawa późniejsza zniósł obowiązywanie w tym punkcie ustawy z 1989 r. Stąd też sprawa zarządu cmentarzami wymaga precyzyjnego uregulowania, ponieważ z jednej strony – należy chronić uprawnienia właściciela cmentarza, z drugiej zaś – nie należy dopuszczać do możliwości zbędnych sporów wokół pogrzebów z uwagi na niepożądane emocje (niejednokrotnie gorszące).

3) Podając wyżej uregulowania prawne ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz regulacje Konkordatu, a ponadto ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 1989 r. nie widzę w aktualnym stanie prawnym możliwości zakładania cmentarzy przez osoby prywatne, już chociażby ze względu na wymogi art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Również nie można do zakładania prywatnych cmentarzy zastosować przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.) z uwagi na szczególnie charakter zagadnienia i szczególne uregulowania prawne omówione w punkcie 1.

4) Należy zwrócić uwagę na przepisy ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.). W myśl art. 1, pkt 3 cytowanej ustawy kompetencje wynikające z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przeszły do właściwości organów gminy.

5) Mając powyższe na względzie, zezwolenie na zakładanie prywatnych cmentarzy wymaga zmiany ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z uwzględnieniem przepisów Konkordatu, o ile zostanie on ratyfikowany oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła.

*Teresa Lewandowska*



25 marca 1994 r.

**Nowe uregulowania prawne odnoszące się do osób niepełnosprawnych, nie traktują tych osób w sposób szczególny, w związku z czym, tak jak ogół społeczeństwa, osoby te odczuwają konsekwencje sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju.**

Sytuacja osób niepełnosprawnych w polskim systemie prawnym regulowana jest przeważnie wycinkowo, w wielu aktach normatywnych o różnej randze, należących do różnych dziedzin prawa. Z tego względu zmiany koncepcji gospodarczych, społecznych jak również politycznych, których skutkiem są częste zmiany unormowań prawnych odnoszą się również do przepisów kształtujących uprawnienia osób niepełnosprawnych w środowiskach zawodowych i pozazawodowych. Dla stwierdzenia, czy istotnie, jak to sugerują reprezentanci niektórych środowisk, ostatnie zmiany przepisów prawa są generalnie niekorzystne dla tych osób, przedkładam omówienie zmian ważniejszych unormowań odnoszących się do osób niepełnosprawnych oraz ogólne omówienie niektórych aktów uchwalonych w ostatnim czasie.

**I. Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Uz.U. nr 46, poz. 201, zm.: Dz.U. z 1991 r. nr 80, poz. 350; nr 110, poz. 472; z 1992 r. nr 21, poz. 85 oraz z 1993 r. nr 11, poz. 50 i nr 28, poz. 127)** jest jedynym aktem ustawowym o szczególnym przedmiocie regulacji poświęconym osobom niepełnosprawnym, zdolnym do wykonywania pracy zawodowej. Od dnia wejścia w życie 1 lipca 1991 r. ustawa była pięciokrotnie nowelizowana.

**Pierwsza** nowelizacja dokonana w 1991 r. ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych dotyczyła głównie wpłat zakładów pracy na PFRON oraz niezbędnych korekt związanych z wprowadzeniem tego podatku.

**Druga** – dokonana ustawą z dnia 10 października 1991 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 110, poz. 472), poza przepisami porządkującymi dotychczas obowiązujące, wprowadziła dwa istotne postanowienia:

1. Przez dodanie w art. 18 ustępu 2 ustaliła wysokość składki na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych zaliczonych do inwalidów I lub II grupy w kwocie równej 50% składki odprowadzanej od osób będących pracownikami na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów, „z wyjątkiem osób zatrudnionych w zakładach pracy, o których mowa w art. 4 ust. 1”, tj. zakładach zatrudniających co najmniej 50 pracowników i zobowiązanych do miesięcznych wpłat na PFRON.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszanie do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (tj. Dz.U. z 1993 r. nr 68, poz. 330), w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie omawianej zmiany: „Składka na ubezpieczenie społeczne pracowników, którzy są zaliczani do jednej z grup inwalidów, zatrudnionych w spółdzielniach inwalidów i niewidomych oraz w zakładach szkoleniowo-produkcyjnych Polskiego Związku Głuchych – wynosi 5% podstawy wymiaru składki”. Ustawa o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych zachowała tę wysokość w odniesieniu do osób zatrudnionych w zakładach pracy chronionej, podwyższając znacznie składkę odprowadzaną przez zakłady pracy zatrudniające osoby niepełnosprawne a nie będące zakładami pracy chronionej. Ponadto przyjęła znowelizowany przepis art. 18 ust. 2 w bardzo niejasnej formie. Wyłączając z regulacji zakłady wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy pozostawiła sprawę nie zakończoną. Z treści przepisu nie wynika bowiem czy zakłady te są zwolnione z obowiązku odprowadzania składek, czy też przeciwnie – odprowadzają je w wysokości określonej powszechnie obowiązującymi przepisami.

Wyżej cytowany paragraf 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne..., w aktualnym brzmieniu (po uwzględnieniu nowelizacji) stanowi: „Wysokość składki na ubezpieczenie społeczne pracowników uznanych /a osoby niepełnosprawne regulują przepisy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych”, w związku z czym należałoby oczekiwać dokonania w analizowanej ustawie regulacji

jasnej, nie nasuwającej wątpliwości interpretacyjnych.

2. Ustaliła, iż podane w art. 19 ust. 1 wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych decydujące o zakwalifikowaniu zakładu pracy do pracy chronionej odnoszą się do ogólnej liczby zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty. Wprowadzona modyfikacja *de facto* podwyższa faktyczną liczbę zatrudnionych inwalidów wymaganą do uzyskania przez zakład statusu zakładu pracy chronionej, gdyż raczej jest wątpliwe aby inwalidzi II a szczególnie I grupy zatrudnieni byli w pełnym wymiarze czasu pracy, nawet o nieco zmniejszonej normie w stosunku do wymiaru ogólnie obowiązującego.

Trzecia nowelizacja dokonana ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 21, poz. 85):

1) poszerzyła cele na które przeznaczone są środki PFRON o refundację instytucjom ubezpieczeniowym kwoty wynikającej z zastosowania ulg w składkach na obowiązujące ubezpieczenie komunikacyjne dla inwalidów uprawnionych do tych ulg na podstawie odrębnych przepisów,

2) przesunęła o rok obowiązek wpłat na PFRON przez państwowe i gminne jednostki sfery budżetowej, ustalając jako pierwszą wpłatę należną za styczeń 1993 r.

Zmiany dokonane **czwartą** nowelizacją wprowadzoną przepisami ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50) miała charakter porządkujący, związany z wprowadzeniem podatku VAT w miejsce podatku obrotowego.

**Piątą** nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 127) przez kolejną zmianę zapisu art. 41 omawianej ustawy przesunęła termin pierwszej należnej wpłaty państwowych i gminnych jednostek budżetowych na PFRON do stycznia 1995 r.

Trudno jednoznacznie ocenić, czy zmiany omawianej ustawy mają bezpośredni wpływ na zmianę sytuacji osób niepełnosprawnych. Z

pewnością obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne zatrudnionych osób niepełnosprawnych nie jest czynnikiem zachęcających pracodawców do ich zatrudniania.

**II. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 13, poz. 60)** od wejścia w życie 17 stycznia 1991 r. jeden raz została obszernie znowelizowana ustawą z dnia 1 sierpnia 1992 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 321). M.in.:

- uzupełniono przepisy ustawy o postanowienia dotyczące prawa do świadczeń z pomocy społecznej osób i rodzin utrzymujących się z gospodarstwa rolnego,

- włączono do zadań własnych gminy przyznawanie zasiłków, pożyczek i pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie się (dotychczas stanowiące zadania zlecone gminom) oraz rozszerzono te zadania o udzielanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego,

- zmodyfikowano zasady przyznawania i wypłaty zasiłków celowych, starych i okresowych oraz zasady odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej.

W ustawie po nowelizacji przyjęto generalną zasadę obliczania świadczeń i płatności ustalanych od podstawy, którą jest dochód przypadający na jednego członka rodziny a nie świadczeniobiorcy. Za przykład może posłużyć następująca zmiana zapisu art. 27 ust. 1. Zgodnie z pierwotnym tekstem „zasiłek stały przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, jeżeli nie ma ona żadnych środków utrzymania **lub jej dochody** nie przekraczają najniższej emerytury”. Zgodnie z tekstem znowelizowanym „zasiłek stały przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, jeżeli nie ma ona żadnych własnych środków utrzymania **lub dochód na osobę w rodzinie** nie przekracza kwoty najniższej emerytury”. Zmiana ta może być niekorzystna w indywidualnych przypadkach, trudno ją natomiast kwestionować w szerszym aspekcie społecznym. Na tym ile można jednak dojść do wniosku, że ustawa o pomocy społecznej nie umożliwiła rozpatrzenia spraw i udzielenia pomocy w sytuacjach zindywidualizowanych, kiedy osobie niepełnosprawnej i jej

rodzinnie pomoc jest niezbędna, pomimo że dochody przekraczają (niekiedy minimalnie) obowiązujące wskaźniki.

Przy omawianiu nowelizacji ustawy o pomocy społecznej dokonanej ustawą z 1 sierpnia 1992 r. zasadne jest przywołanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r. sygn. akt K. 17/92 o niezgodności z art. 1 i art. 7 ust. 2 *Konstytucji RP* dodanego poprzez tę nowelizację art. 32 ust. 5 (zdanie 2) ustawy o pomocy społecznej. Treść kwestionowanego przepisu brzmi: „5. Zasiłek celowy może być przyznany w formie biletu kredytowego. **Przyznanie lub odmowa pomocy w tej formie nie wymaga wydania decyzji.**”. Trybunał uznał, że mocą wyraźnego postanowienia ustawy wyłączone zostały postanowienia k.p.a. odnoszące się do postępowania przed organami administracyjnymi, do rozstrzygania spraw w drodze decyzji administracyjnych, a także do postępowania odwoławczego w sprawach uchylecia, zmiany czy też stwierdzenia nieważności decyzji oraz do zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego. Ponadto stwierdził, że postanowienie to łamie jednolite rozwiązanie samej ustawy o pomocy społecznej przyjmujące, iż świadczenia udzielane są w drodze indywidualnych aktów administracyjnych i poddane kognicji NSA.

Po ogłoszeniu tekstu jednolitego, w ustawie o pomocy społecznej dokonano jednej niewielkiej zmiany ustawą „kompetencyjną” z 13 lipca 1993 r. (§ 1, ust. 3 pkt 6), dotyczącej przekazania gminom prowadzenia domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o znaczeniu ponadlokalnym, będących dotychczas w kompetencji organów administracji rządowej.

**III. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych (tj. Dz.U. z 1993 r. nr 110, poz. 492)** od 1989 r. było siedmiokrotnie nowelizowane. Wyjątkowo nietrafiona okazała się nowelizacja dokonana rozporządzeniem zmieniającym z 19 maja 1992 i., w wyniku której rodziny wychowujące pełnoletnie dzieci niepełnosprawne otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny i jednocześnie zasiłek stały z pomocy społecznej – zgodnie z ustawą o pomocy społecznej wynoszący wówczas **90% najniższej emerytury** – utraciły prawo do zasiłku rodzinnego jak też zasiłku pielęgnacyjnego wobec wprowadzenia, jako jednego z warunków wypłaty zasiłku ro-

dziennego, nie osiąganie przez osobę (dziecko) na którą wypłacany jest ten zasiłek dochodów wyższych niż **50% najniższej emerytury**. Pozbawienie prawa do zasiłku rodzinnego powodowało w konsekwencji utratę prawa do zasiłku pielęgnacyjnego. Przepis został zmieniony z mocą wsteczną przez następną nowelizację z 18 sierpnia 1992 r.

**IV. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. nr 28, poz. 149)** przyznające matce, która nie może kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia dziecka, wymagającego jej stałej opieki, prawo do wcześniejszej emerytury nie było zmieniane od dnia ogłoszenia, chociaż wymaga przyjęcia innych rozwiązań przynajmniej w dwóch kwestiach:

1) skrócenia wymaganego do uzyskania przez matkę świadczenia okresu zatrudnienia określonego w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, tj. 20 lat z uwzględnieniem okresów składkowych, nieskładkowych i równorzędnych, co niejednokrotnie (niekiedy po bezskutecznym szukaniu pomocy w sądach pracy i ubezpieczeń społecznych) uniemożliwia sprawowanie opieki nad dzieckiem kalekim w domu i zmusza do umieszczania nawet małych dzieci w domach pomocy;

2) przyznania uprawnień przysługujących matce również ojcu niepełnosprawnego dziecka; w myśl przepisów wymienionego rozporządzenia / ustanowionego w nim prawa może korzystać głównie matka, natomiast ojciec – wyłącznie w wypadku śmierci matki lub zaistnienia innych okoliczności uniemożliwiających jej sprawowanie osobistej opieki, także na skutek pozbawienia władzy rodzicielskiej.

**IV. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. nr 54, poz. 254)** przyznała prawo do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego m.in. przewodnikom towarzyszącym w podróży osobom niewidomym lub ociemniałym, inwalidom I grupy wymagającym opieki osoby trzeciej oraz opiekunom towarzyszącym w podróży dzieciom i młodzieży dotkniętej inwalidztwem lub niepełnosprawnej wy-

łącznie w czasie przejazdów z miejsca zamieszkania do szkoły, przedszkola, ośrodka rehabilitacji i z powrotem. Dzieci i młodzież, o których wyżej mowa, zgodnie z ustawą, nie mogły korzystać z przejazdów bezpłatnych, a tylko z 50% ulgi. Bezpłatne przejazdy w klasie 2 pociągów osobowych ustawa przyznała jedynie inwalidom I grupy; w pociągach pośpiesznych i ekspresowych – inwalidzi I grupy oraz osoby niewidome i ociemniałe mogą korzystać z 50% ulgi. Ponadto do dwóch przejazdów w roku z ulgą 50% w pociągach osobowych, pośpiesznych i ekspresowych uprawnieni są emeryci i renciści oraz ich współmałżonkowie, na których pobierane są dodatki rodzinne.

Podczas 11 posiedzenia, Sejm przyjął poprawkę do omawianej ustawy, która przewiduje objęcie również niepełnosprawnych dzieci i niepełnosprawną młodzież prawem bezpłatnych przejazdów do szkoły, przedszkola, ośrodka rehabilitacji lub leczniczego oraz bezpłatnych powrotów do domu, na równi z prawem przysługującym osobom towarzyszącym (zmiana art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy).

Nadal pozostaje niezmieniona kwestionowana od prawie roku przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawa braku ulgi dla osób towarzyszących niepełnosprawnym dzieciom i młodzieży, powracających po ich odwiezieniu do ww. placówek lub podróżujących w celu przywiezienia do domu.

**V. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. nr 91, poz. 408, z 1992 r. nr 63, poz. 315 i z 1993 r. nr 65, poz. 309 (§ 1 ust. 3 pkt 8))** utrzymała system bezpłatnej opieki leczniczej nad osobami uprawnionymi (ubezpieczonymi), dopuszcza jednakże również udzielanie świadczeń zdrowotnych odpłatnie, choć czyni to bardzo schematycznie, nie określając szczegółowych zasad, co wyklucza legalną możliwość stosowania odpłatności w praktyce. Ustawa odsyła do przepisów odrębnych określenie osób uprawnionych do świadczeń, rodzajów świadczeń przysługujących bezpłatnie lub za częściową odpłatnością. Do chwili obecnej brak jest takich przepisów.

W związku z powyższym nie można zgodzić się z wyrażanymi już przez niektóre środowiska opiniami, iż odejście w naszym kraju od bezpłatności leczenia znacznie pogorszyło sytuację osób niepełnosprawnych. Np. w numerze 1 z 1994 r. pisma rehabilitacyjno-

gospodarczego zakładów pracy chronionej „Nasze sprawy” na s. 8 p. Iwona Kucharska w opracowaniu „Niepełnosprawni. Raport o stanie prawnym” relacjonując treść raportu o stanie prawnym wydany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka stwierdza: „*Odejście od dotychczas obowiązujących zasad w zakresie ochrony zdrowia, zwłaszcza bezpłatności leczenia, postawiło osoby niepełnosprawne w trudnej sytuacji /.../. Wprowadzenie lecznictwa prywatnego drastycznie pogorszyło ich sytuację. Niepełnosprawni mający – co wynika z definicji i dotychczasowych doświadczeń – złą kondycję zdrowotną i finansową, będą w większości skazani na tanie formy opieki i najczęściej nie będą mogli zaspokoić swoich potrzeb dotyczących leczenia i rehabilitacji*”.

Obawy te wydają się przedwczesne, w Polsce nie nastąpiło jeszcze sprywatyzowanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej a bezpłatna opieka lekarska jest powszechna i dostępna (z niewątpliwymi utrudnieniami, jakimi są kolejki w przychodniach).

**VI. Ustawa z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne (Dz.U. nr 94, poz. 422)** wprowadzając powszechną odpłatność za leki (pełną lub częściową), tak jak dla ogółu leczących się, również dla inwalidów przyniosła niekorzystne konsekwencje. Złagodzeniu sytuacji miało służyć **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie rządowego programu pomocy finansowej w związku ze wzrostem wydatków na leczenie oraz szczegółowych zasad, warunków i trybu przyznawania tej pomocy (Dz.U. nr 34, poz. 148)**. Rozporządzenie to przewiduje udzielenie ze środków budżetowych, w ramach zadań zleconych przekazanych gminom, zasiłku dla osób, których dochód w rodzinie na jednego członka nie przekracza 150% najniższej emerytury brutto, a wydatki na leki i artykuły sanitarne przekroczyły 5% dochodu brutto rodziny.

**VII. Ustawa z dnia 21 czerwca 1991 r. o wprowadzeniu częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych (Dz.U. nr 64, poz. 272) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1991 r. w sprawie opłat za pobyt w sanatoriach uzdrowiskowych (Dz.U. nr 84, poz. 382)** wprowadziły powszechną zasadę odpłatności za pobyt w tych



placówkach. Uwzględniły jednocześnie możliwość zwolnień z opłat, np. w sytuacji kiedy celowość leczenia uzdrowiskowego pozostaje w związku z chorobą zawodową, zagrożeniem taką chorobą, wypadkiem przy pracy lub chorobą mającą związek ze szczególnymi właściwościami lub warunkami pracy.

**VII. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 90, poz. 416; zm. nr 134, poz. 646)** przyjęła koncepcję powszechnego obowiązku podatkowego, bez względu na źródła pochodzenia przychodu i osobę podatnika. Przepisy ustawy nic zawierają zwolnień podmiotowych, preferencji rodzinnych, zdrowotnych itp. Zwalniają natomiast od opodatkowania niektóre dochody o charakterze socjalnym (zasiłki pielęgnacyjne, świadczenia z funduszy pomocy społecznej, zapomogi losowe, odszkodowania otrzymane na podstawie przepisów prawa cywilnego i administracyjnego a także świadczenia na rehabilitację zawodową, społeczną i leczniczą osób niepełnosprawnych ze środków PFRON oraz z zakładowych funduszy rehabilitacji).

Przepis art. 27 ust. 2 ustawy (po zmianie wprowadzonej ustawą z 15 lutego 1992 r. – Dz.U. nr 21, poz. 86) ustanawia ochronę podatników otrzymujących wyłącznie emerytury i renty nie podlegające waloryzacji, którym po odliczeniu podatku pozostaje kwota przychodu niższa niż 12 000 000 zł w skali rocznej, ustalając podatek od wysokości nadwyżki ponad tę kwotę.

Od początku obowiązywania ustawy nie zmieniła się zasada odliczania od podstawy opodatkowania wydatków na cele rehabilitacyjne ponoszone przez podatników będących osobami niepełnosprawnymi lub na utrzymaniu których znajdują się osoby niepełnosprawne (art. 26 ust. 1 pkt 8). Wyszczególnienie wydatków oraz warunki ich odliczania od dochodu zawiera § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. nr 124, poz. 553; z 1992 r. nr 52, poz. 239 i z 1993 r. nr 66, poz. 312).

Należy wspomnieć, że przy nowelizacji ustawy w grudniu 1993 r. wskutek wniosku mniejszości zgłoszonego podczas posiedzenia Komisji Sejmowej Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, ust. 4 w art. 6

stanowiący o możliwości łącznego rozliczenia podatkowego dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci niepełnoletnie, został uzupełniony o zapis, że nie ma znaczenia wiek dziecka, na które zgodnie z odrębnymi przepisami osoby te pobierały w ciągu roku zasiłek pielęgnacyjny.

Niekorzystne natomiast będzie z pewnością dla osób niepełnosprawnych chcących usamodzielnic się poprzez podjęcie działalności gospodarczej, wprowadzenie podatku zryczałtowanego od przychodów od podatników, którzy pierwszy rok prowadzą działalność względnie ich obrót w roku poprzedzającym rok podatkowy nie przekroczył 1 200 mln zł. Taka forma opodatkowania jest korzystna wyłącznie przy wysokorentowej działalności. Zakłady usługowe i handlowe o niskiej i średniej rentowności nie mają szans rozwoju.

**IX. Ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym** – należy tu wspomnieć o powszechnie już znanych problemach:

- wyeliminowania tzw. dodatków branżowych przysługujących licznym grupom emerytów i rencistów przed wejściem w życie **ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 450, z późn. zm.)**,

- nadmiernego ograniczenia podstawy wymiaru emerytur i rent do kwoty odpowiadającej 250% średniego wynagrodzenia,

- ograniczenia możliwości łączenia emerytury lub renty z pracą,
- podwyższenia wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego warunek przeprowadzenia waloryzacji świadczeń ze 105% do 110% (przy nowelizacji ww. ustawy w dniu 15 lutego 1992 r.,

- obniżenia podstawy waloryzacji ze 100%; do 91% przeciętnego wynagrodzenia (w perspektywie 93%).

**X. Przepisy umożliwiające osobom niepełnosprawnym zakup wózków inwalidzkich, samochodów dla inwalidów lub osób opiekujących się inwalidami oraz osobami niepełnosprawnymi** poprzez dopłatę ze środków budżetowych do zaciągniętych na ten cel kredytów utraciły byt prawny w 1993 r. Ustawa budżetowa na 1993 r. przewidywała jeszcze środki na ten cel, ustawa na 1994 r. w art. 42 przewiduje

dopłaty jedynie do kredytów na cele rolnicze.

W świetle przedstawionych regulacji prawnych nie można przyjąć jednoznacznego stanowiska, że sytuacja osób niepełnosprawnych ulega radykalnemu pogorszeniu wskutek celowych zamierzeń ustawodawcy. Uzasadniony natomiast byłby wniosek, że przy dokonanych nowelizacjach i stanowieniu nowych ustaw, osób tych nie traktuje się w sposób szczególnie i – jak ogół społeczeństwa – odczuwają oni konsekwencje niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju.

Z pewnością również regulacje ustaw specjalnych adresowanych do osób niepełnosprawnych nie są aktami idealnymi, zawierają pewne usterki legislacyjne, spotęgowane niekiedy niewłaściwym ich stosowaniem.

Na zakończenie wypada jeszcze wspomnieć o problemach, które jeszcze prawdopodobnie długo pozostawać będą w sferze programów, jak np. rozwiązania zmierzające do likwidacji barier architektonicznych czy komunikacyjnych.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

12 stycznia 1994 r.

**Jednym z warunków nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest staż pracy, czyli 180 dni w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania. Na równi ze stażem pracy rozumianym jako pozostawanie w stosunku pracy, ustawodawca postawił pozostawanie w stosunku służbowym, czyli tzw. niepracowniczy stosunek zatrudnienia.**

Jeżeli chodzi o stosunek pracy to mamy tutaj do czynienia z tzw. zatrudnieniem pracowniczym, przy czym nie jest istotna podstawa nawiązania tego stosunku (może to być umowa o pracę, powołanie, wybór, mianowanie lub spółdzielcza umowa o pracę).

Natomiast przez stosunek służbowy rozumieć należy stosunek określany w prawie pracy jako „stosunek administracyjno-prawny w sferze pracy”, który dotyczy służb zmilitaryzowanych albo mundurowych (żołnierze zawodowi, funkcjonariusze UOP, policjanci, Służba

Więzienna, Straż Graniczna, funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej).

Okres, o którym mowa w art. 20 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu nie musi oznaczać faktycznego wykonywania pracy, bowiem ustawodawca posługuje się określeniem „pozostawanie w stosunku” pracy lub w stosunku służbowym. A zatem do okresu wymaganego w tym przepisie można zaliczyć wszelkie okresy zaliczalne przez przepisy prawa pracy. Ta zaliczalność nie może natomiast odnosić się do okresów pracy, których nie wlicza się do szeroko pojmowanego stażu pracy (np. nie można zaliczyć tutaj okresów urlopów bezpłatnych – patrz art. 174 § 2 *Kodeksu pracy*).

Okresy urlopu wychowawczego traktuje się w prawie pracy tak, jak okres zatrudnienia w zakładzie pracy, w którym pracownica (lub pracownik) korzystała z tego urlopu, bowiem osoba przebywająca na urlopie wychowawczym nie przestaje pozostawać w stosunku pracy. Taka interpretacja wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z 17 VII 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (tekst jedn. w Dz.U. z 1990 r. nr 76, poz. 454 z późn. zm.).

2. Zasadniczo okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie może przekroczyć 12 miesięcy. Jednakże ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu przewiduje wymienione enumeratywnie w art. 21 różne wyjątki. Do tych wyjątków należy m.in. sytuacja, w której na podstawie art. 21 ust. 5 pkt 1 przedłuża się wypłatę zasiłku bezrobotnym aż do czasu nabycia przez nich prawa do emerytury, jeżeli pozostawali w stosunku pracy lub stosunku służbowym przez okres co najmniej 30 lat w przypadku kobiety (zaś w przypadku mężczyzny co najmniej 35 lat). Ustawodawca ponownie używa określenia „pozostawanie w stosunku pracy lub stosunku służbowym”, co pozwala na wliczanie okresów urlopu wychowawczego, o czym była mowa w punkcie 1.

Przypomnieć jednocześnie należy, że w myśl przepisów emerytalnych do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia emerytalno-rentowe, wlicza się okres urlopu wychowawczego w wymiarze nie większym niż 6 lat (bez względu na liczbę dzieci).

*Irena Galińska-Rączy*

31 stycznia 1994 r.

**Aktualnie obowiązujące ustawy konstytucyjne nie określają pełnego systemu źródeł prawa, nie precyzują zakresu regulacji ustawowej, ani też wyraźnego zakresu wyłączności ustaw dla regulacji o szczególnym charakterze.**

W polskim systemie prawa sprawy te, pomimo ich podstawowego znaczenia, od lat nie doczekały się uporządkowania. Zarówno obowiązująca jeszcze częściowo *Konstytucja* z 1952 r., jak i *Ustawa Konstytucyjna* z 17 października 1992 r. tzw. *Mala Konstytucja* nie określają pełnego systemu źródeł prawa, nie precyzują zakresu regulacji ustawowej ani też wyraźnego zakresu wyłączności ustaw dla regulacji o szczególnym charakterze.

Z tej przyczyny powołanie Trybunału Konstytucyjnego włączyło ten organ niejako programowo do budowy, czy raczej rekonstrukcji, systemu źródeł prawa. W swojej działalności orzeczniczej Trybunał zetknął się bezpośrednio z regułami rządzącymi strukturą tego systemu i jego strukturalno-funkcjonalnymi powiązaniem wewnętrznymi, jak również z brakami konstytucyjnej definicji tego systemu oraz z nawykami prawotwórczymi, które dość często zmuszały do wyjaśnienia w pierwszej kolejności kwestii elementarnych, a niekiedy – formułowania najpierw zasad podstawowych, na których oprzeć dopiero mógł orzecznictwo w konkretnych sprawach. Formułując te zasady, Trybunał Konstytucyjny nie zawsze znajdował bezpośrednio oparcie w Konstytucji, z reguły natomiast znajdował je w dość jednolitej, postępowej doktrynie i poglądach nauki prawa (por. M. Kruk – *Koncepcja źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów”, nr 18 z 1990 r., s. 61).

Na tle poglądów prezentowanych w doktrynie oraz. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można wyprowadzić pogląd o wyłączności drogi ustawowej dla prawnego normowania obowiązków obywateli (m.in. ustalenie wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa, zarówno osobistych jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach cywilno-prawnych między obywatelami i państwem w zakresie nie ustalonym umowami), jak również ich praw, szczególnie

tych, których źródłem jest *Konstytucja*.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie wyłącza dopuszczalności drogi ustawowej dla regulowania wszelkich stosunków, jakie ustawodawca uzna za stosowne uregulować ustawą, co oznacza, że zakres materii ustawowej jest nieograniczony. Jak stwierdza TK w swoich orzeczeniach, kompetencja ustawowa Sejmu nie podlega w zasadzie żadnym konstytucyjnym ograniczeniom, Sejm może zatem prawnie regulować ustawami wszelkie materie, jeśli uzna to za celowe i uzasadnione (pogląd wyrażony m.in. w orzeczeniach TK: nr K/1988 dot. zgodności z *Konstytucją* ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz nr 3/1989 dot. zgodności z *Konstytucją* ustawy z 28 lutego 1982 r. o cenach).

Sprowadzając powyższe rozważania do przyczyn prawnych, dla których określone regulacje dokonywane są drogą ustawy, można stwierdzić, że przyczyny tego są dwojakie:

1) formalno-prawne – mające swe źródło w *Konstytucji*, o ile dotyczą nałożenia na podmioty określonych obowiązków lub realizacji podstawowych praw i wolności obywatelskich,

2) świadomy wybór ustawodawcy – podyktowany istnieniem racjonalnych przesłanek uzasadniających drogę ustawową.

Z pewnością niemалą, niekiedy decydującą rolę, odgrywa przy tym wyborze tradycja legislacyjna – jeśli projektowana materia normowana już była drogą ustawy lub aktu równorzędnego, dla nowych regulacji (podyktowanych przeważnie częściową dezaktualizacją przepisów w istniejących warunkach, archaicznością języka itp.) – przyjmuje się również drogę ustawową. Za przykład mogą posłużyć aktualnie znajdujące się w Sejmie projekty ustawy o zawodzie pielęgniarki (Druk Sejmowy nr 139) i ustawy o zawodzie położnej (Druk Sejmowy nr 140). Obowiązującymi aktami w tej materii są odpowiednio:

– ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o pielęgniarstwie (Dz.U. nr 27, poz. 199, zm.: Dz.U. z 1991 r. nr 41, poz. 178),

– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o położnych (tekst jedn. Dz.U. z 1934 r. nr 5, poz. 41, zm.: Dz.U. z 1934 r. nr 110, poz. 976 i z 1991 r. nr 41, poz. 178).

Nie będzie chyba również błędem pośrednie wyprowadzenie usta-

wowej regulacji tych spraw z konstytucyjnych praw obywateli RP do:

1) ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy wyrażonego w art. 70 ust. 1 *Konstytucji* z 1952 r., a szczególnie z określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 tego artykułu środków służących urzeczywistnieniu tego prawa, tj.:

– rozwoju ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowy różnych form pomocy społecznej,

– rozwoju organizowanej przez państwo ochrony zdrowia oraz podnoszenia poziomu zdrowotnego ludności, bezpłatnej pomocy lekarskiej..., stałego polepszania warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroko rozwiniętego zapobiegania chorobom i ich zwalczania, opieki nad inwalidami;

2) gwarancji – zawartych w art. 78 ust. 2 pkt 1 *Konstytucji* – opieki nad matką i dzieckiem, ochrony kobiety ciężarnej, rozbudowy sieci zakładów położniczych /.../

Przyjmując takie stanowisko, przy ocenie omawianych projektów ustaw należałoby uwzględnić konsekwencje, jakie projektowane rozwiązania będą miały w procesie realizacji przytoczonych przepisów konstytucyjnych – przybliżą tę realizację, czy zakłócą (szczególnie należałoby mieć na uwadze bardzo rozbudowany w stosunku do aktualnych przepisów katalog uprawnień osób wykonujących zawód pielęgniarki i położnej).

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

14 lutego 1994 r.

**Aktualnie uprawnienia osób, które pozostawiły mienie poza granicami kraju określa art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127; zm. nr 103, poz. 446 i nr 107, poz. 464).**

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem ustawy, repatriantom (nie tylko zza Bugą) można zaliczyć wartość mienia nieruchomości pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub

cenę sprzedaży działki budowlanej oraz położonych na niej domów, budynków lub lokali oraz na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Stwierdzić przy tym należy, że repatrianci nie mają prawa do odszkodowania ani pierwszeństwa w zakupie działek.

Należy zwrócić uwagę, że uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r. Nr III CZP 84/90 ogłoszoną w orzecznictwie Sądu Najwyższego Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Nr 8-9/91, poz. 97 i wpisana do księgi zasad prawnych, uprawnienia przysługujące repatriantom rozciągnięto na wszystkich obywateli polskich zamieszkających 1 września 1939 r. na terenach, które nie weszły w skład Państwa, jeśli opuścili je w związku z wojną i mieszkają dziś w Polsce. Omawiana uchwała obejmuje wiele osób, które zmieniły miejsce pobytu bez zachowania procedur repatriacyjnych (np. uciekły, wyjechały z armią Andersa) i w związku z tym nie mają dokumentów potwierdzających pozostawienia za granicą nieruchomości. Jednakże osoby te będą musiały udowodnić (poprzez świadków), że pozostawiły na wschodzie majątek nieruchomy oraz opisać to mienie w sposób umożliwiający jego wycenę.

Omawiane prawa repatriantów podlegają dziedziczeniu. Repatriant za życia może wskazać osobę uprawnioną do dziedziczenia ustawowego po nim (żonę, dziecko), tak, że zaliczenie wartości mienia pozostawionego za granicą nastąpi wówczas na rzecz tej osoby. Wniosek o zaliczenie wartości mienia pozostawionego za granicą należy złożyć w terminie nie późniejszym niż do dnia 31 grudnia 1992 r. w Urzędzie Rejonowym.

Wyłączone wyżej zasady stosowano również przy sprzedaży gruntów na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. nr 107, poz. 464). Nowelizacja tej ustawy przekreśliła całkowicie zaliczenie mienia pozostawionego za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o czym stanowi art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3).



Aktualnie wykonanie uprawnień przez repatriantów napotyka na szereg trudności. Mienie do tej pory państwowe (do roku 1990, kiedy to rozpoczęto komunalizację) stało się mieniem komunalnym, czyli mieniem gmin. Inwentaryzacja mienia i rozdział na państwowe i gminne nie została dotychczas zakończona. Gminy nie chcą zatem przekazywać swego majątku na zadośćuczynienie roszczeniom repatriantów z uwagi na to, że zmniejsza to ich dochody. Urzędy Rejonowe, które są właściwymi organami w sprawach repatriantów nie posiadają pozostających do ich dyspozycji działek, ani lokali, nie mają leż pieniędzy, aby refundować gminom „straty” powstające w przypadku sprzedaży działki repatriantowi. Opisane wyżej trudności powodują, że wniosków nie załatwia się.

Wypada podkreślić, że tak żywotne interesy repatriantów nie zostały w sposób definitywny rozstrzygnięte. Interpelacja Posła Mariana Żenkiewicza do Prezesa Rady Ministrów w październiku 1992 r., zmierzająca do wskazania rozwiązań dla sprawy rekompensat w postaci prawa do akcji i udziałów w prywatyzowanych przedsiębiorstwach lub bonów kapitałowych, względnie ustanowienie prawa do zwiększonej emerytur)' lub renty za pozostawione mienie za granicą nie znalazły pożądanego rozwiązania. W odpowiedzi na tę interpelację Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wyjaśnił, że z dniem 27.V. 1990 r. działki budowlane, budynki i lokale, które mogłyby być przeznaczone dla osób repatriowanych stały się własnością gmin na mocy ustaw samorządowych. Tak więc Skarb Państwa, zobligowany do zaspokojenia roszczeń repatriantów, utracił praktycznie możliwość ich realizacji mimo, że nadal ciąży na nim obowiązek realizacji tych uprawnień. Pan Minister podkreślił, że wnioski złożone w urzędach rejonowych do 31.XII.1992 r. zabezpieczają zainteresowanych przed utratą posiadanych uprawnień. Podniósł też, że do rozwiązania omawianego problemu konieczne są nowe regulacje prawne, i że projekt ustawy o reprivatyzacji regulujący między innymi sprawę rekompensat za mienie pozostawione poza granicami kraju został opracowany przyjęty przez rząd i przekazany do Sejmu poprzedniej kadencji. Podkreślił też, że projekt ustawy reprivatyzacyjnej przewiduje rozliczenia z uprawnionymi osobami w formie papierów wartościowych.

Aktualny projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (Druk Sejmowy nr 201) w art. 2, ust. 3, pkt 2 stanowi, że mieniem utraconym jest również mienie pozostawione na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby narodowości polskiej w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r. Omawiany projekt w przepisach końcowych w art. 80, pkt 2 przewiduje utratę mocy art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.) tym samym przekreślając uzyskanie przez repatriantów działek budowlanych, lokali itp. w naturze, względnie zaliczenia wartości pozostawionego za granicą majątku do ceny nabywanej nieruchomości.

W tej sytuacji jedynym rozwiązaniem nabrzmiałego problemu tzw. „mienia zabużańskiego” byłoby przyjęcie odszkodowań w postaci bonów reprivatyzacyjnych. Jest to tym razem jedyna szansa zaspokojenia roszczeń repatriantów.

*Teresa Lewandowska*

25 marca 1994 r.

**Art. 26 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, stanowi o dopuszczalności zastosowania szczególnej formy zapłaty podatku, jaką jest przejęcie majątku na rzecz Skarbu Państwa, nie może być natomiast samoistną podstawą do przejęcia majątku w konkretnym stanie faktycznym.**

Przepisy art. 26 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 108, poz. 486, zm.: nr 134, poz. 646) określają formy **zapłaty podatków**, powodujące wygaśnięcie zobowiązania podatkowego. W ustępie 2 tegoż artykułu wymienione są dwa szczególne sposoby zapłaty podatku – potrącenie i **przejęcie majątku na własność Skarbu Państwa**.

Można więc stwierdzić, że art. 26 ust. 2 ustawy, jako przepis prawa materialnego, stanowi o dopuszczalności zastosowania szczególnej

formy zapłaty podatku jaką jest przejęcie majątku na własność Skarbu Państwa, nie może być natomiast samoistną podstawą do przejęcia majątku w konkretnym stanie faktycznym, do czego niezbędne jest zastosowanie przepisów proceduralnych. Tryb postępowania w tym zakresie regulują przepisy **ustawy z dnia 21 grudnia 1958 r. o szczególnym trybie ściągania zaległości z tytułu niektórych zobowiązań właścicieli nieruchomości wobec Państwa (Dz.U. nr 77, poz. 398; z 1962 r. nr 38, poz. 166 i z 1971 r. nr 27, poz. 250)** oraz wydanego na podstawie tej ustawy **rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 1959 r. w sprawie zasad i trybu przejmowania nieruchomości na pokrycie niektórych zaległych zobowiązań wobec Państwa (Dz.U. nr 24, poz. 153 i z 1970 r. nr 7, poz. 57)**.

W obecnej praktyce fiskalnej, ta szczególna forma zapłaty nie jest w zasadzie stosowana.

Odrębną sprawą jest egzekucyjne postępowanie podatkowe w celu zastosowania przymusu zmierzającego do wykonania przez płatnika obowiązku podatkowego. Rodzaje środków przymusu oraz tryb ich stosowania określa **ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 36, poz. 161, zm.: Dz.U. z 1992 r. nr 20, poz. 78 i z 1993 r. nr 28, poz. 127)**.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

4 lutego 1994 r.

**Zmiana warunków umów kredytowych dotyczących terminu i wysokości rat spłaty kredytów udzielonych na cele budownictwa mieszkaniowego zawartych do 31 grudnia 1989 r., mogła nastąpić wyłącznie za zgodą obu stron – banku i kredytobiorcy.**

W sytuacji gdy umowa kredytowa między bankiem kredytującym a spółdzielnią mieszkaniową została zawarta na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz.U. z 1989 r. nr 1, poz. 1 i nr 22, poz. 118), kredyty wykorzystane

na budowę mieszkań o statusie lokatorskim – zgodnie § 3 ust. 4 pkt 2 tego rozporządzenia – po uwzględnieniu 30-procentowego umorzenia i 10-procentowego jednorazowego wkładu mieszkaniowego członka spółdzielni, podlegały spłacie w okresie 40 lat, przy czym roczne obciążenie kredytobiorcy z tytułu spłaty rat kredytowych wraz z odsetkami równało się 1% aktualnej wartości mieszkania.

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz.U. nr 74, poz. 440, z późn. zm.), która dokonała radykalnych zmian w zasadach spłaty kredytów mieszkaniowych (m.in. uchylając warunki zawartych już umów kredytowych dotyczące oprocentowania kredytu), **nie naruszyła postanowień umów zawartych przed obowiązywaniem ustawy, tj. do 31 grudnia 1989 r., dotyczących warunków spłaty kredytu. Zmiana do ustawy wprowadzona 15 lutego 1992 r. (Dz.U. nr 21, poz. 85) z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1992 r. uchyliła m.in. również warunki spłaty kredytów określone w umowach kredytowych, bez względu na datę zawarcia tych umów, jednakże wyłącznie w odniesieniu do zadań, które nie zostały ukończone i przekazane do eksploatacji do 31 marca 1992 r.**

**Jeżeli więc w konkretnym przypadku, budynki mieszkalne zostały ukończone do 31 marca 1992 r., zmiany dokonane ustawą o uporządkowaniu stosunków kredytowych nie mają do nich zastosowania i kredyt winien być spłacany zgodnie z umowami kredytowymi zawartymi z bankami przed wejściem w życie ustawy.**

Jeśli budowy nie zostały ukończone w wyżej wskazanym terminie, pomimo że umowa o kredyt była zawarta przed 1 stycznia 1990 r., w okresie obowiązywania przepisów noweli z 15 lutego 1992 r., tj. od 1 stycznia 1992 r. do 9 maja 1993 r., banki były uprawnione z mocy ustawy do zmiany warunków spłaty kredytu. Szczególnie drastyczne było zobowiązanie spółdzielni do spłaty kredytu zaciągniętego na budowę, w ciągu 6 miesięcy od przekazania jej do eksploatacji. Powstała wówczas konieczność sprzedaży mieszkań przez spółdzielnie mieszkaniowe członkom, którzy albo dysponowali własnymi środkami finansowymi, albo zmuszeni byli zaciągnąć tzw. „kredyty hipoteczne” zabezpieczone ustanowieniem hipoteki na ich prawie do spółdzielczego lokalu własnościowego. Zasady spłaty tych kredytów regulowały prze-

pisy rozporządzenia z dnia 1 października 1991 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz.U. nr 94, poz. 423 i z 1992 r. nr 97. poz. 480). Rozporządzenie to, bazujące na prawie do własnościowego mieszkania spółdzielczego, nie miało zastosowania do mieszkań lokatorskich.

Wiele nieporozumień wywołało natomiast drugie **rozporządzenie wykonawcze – z 4 lipca 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do dnia 20 października 1991 r.** (Dz.U. nr 54, poz. 257). Prawodawca nie ograniczył zakresu stosowania przepisów ustawy do kredytów zaciągniętych po wejściu w życie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych, wobec czego banki powszechnie dokonywały zmian warunków wszystkich umów kredytowych, dostosowując je do przepisów rozporządzenia. Oceniając legalność takiego postępowania, należy stwierdzić, że z pewnością w odniesieniu do umów kredytowych podpisanych do 31 grudnia 1989 r. mogło ono mieć miejsce wyłącznie za zgodą obu stron – banku i kredytobiorcy, gdyż jak wyżej wspomniano nie było podstawy ustawowej do zmiany z mocą wsteczną warunków spłaty kredytów dotyczących terminu i wysokości rat spłaty.

Ograniczenie jednak spłaty kredytu w skali roku do równowartości 1% (przy mieszkaniach lokatorskich), przy ogromnym wręcz wzroście oprocentowania poczynając od 1990 r., powoduje sytuację, w której należne bankowi odsetki znacznie przekraczają tę maksymalną kwotę. Zasada ta była logiczna, kiedy oprocentowanie kredytów na budowę mieszkań lokatorskich wynosiło 1% lub 3% w skali rocznej, natomiast powoduje wręcz paradoksalną sytuację przy oprocentowaniu 38,5%. Tłumaczyć to może decyzje banków o jednostronnej zmianie warunków kredytowych. Problem ten występuje obecnie dość powszechnie i wymaga pilnych rozwiązań legislacyjnych, podobnie jak wielce kontrowersyjny charakter prawny mieszkań lokatorskich, których użytkownicy przez lata spłacając kredyty zaciągnięte na ich budowę, nie nabędą nigdy prawa własności.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

16 marca 1994 r.

**Spółdzielnie prowadzące działalność w obiektach poniemieckich nie mogą korzystać z nieodpłatnego nabycia praw własności tych obiektów w trybie określonym w ustawie z 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.**

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. (Dz.U. nr 91, poz. 455) zmieniająca ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości m.in. dodała do tej ustawy art. 2c, który w ustępie 1 stanowi:

„Spółdzielni, a także związkowi spółdzielczemu, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były użytkownikami gruntu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127; nr 103, poz. 446 i nr 107, poz. 464), stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków i innych urządzeń oraz lokali”.

Zgodnie z przepisami dalszych ustępów tegoż artykułu, zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje bez przetargu, z wyłączeniem pierwszej opłaty rocznej (ustalanej w wysokości od 15% do 18% ceny nieruchomości) o ile zbycie użytkowania nie nastąpi przed upływem 10 lat od jego ustanowienia. Przeniesienie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali następuje odpłatnie, **chyba że obiekty te zostały wybudowane ze środków własnych spółdzielni lub ich związków.** Na poczet ceny zalicza się opłaty poniesione z tytułu użytkowania tych obiektów.

Cytowana zmiana miała m.in. na celu zrównanie praw spółdzielni użytkujących grunty Skarbu Państwa lub gminy z uprawnieniami podmiotów państwowych „uwłaszczonych” z mocy ustawy z 29 września 1990 r.

Dla przypomnienia informuję, iż ustawa ta nadawała przedsiębiorstwom państwowym i innym państwowym osobom prawnym prawo

użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa lub gminy, zarządzanych przez te podmioty, oraz prawo własności znajdujących się na tych gruntach budynków – odpłatnie, względnie nieodpłatnie, jeśli zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych. Natomiast uregulowanie praw spółdzielni i innych niż państwowe osób prawnych użytkujących grunty Skarbu Państwa lub gminy, zostało przez tę ustawę pominięte.

Problem nierówności uprawnień państwowych i spółdzielczych użytkowników wynikając)' z przepisów ustawy z 29 września 1990 r. został obszernie opisany w publikacjach prawniczych i był przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. Sytuacji tej nie zmieniła w sposób satysfakcjonujący spółdzielczość kolejna nowelizacja dokonana ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 83, poz. 373). Nastąpiło to dopiero ustawą z 7 października 1990 r., chociaż i w tym przypadku trudno jednoznacznie uznać, iż prawa podmiotów państwowych i spółdzielczych zostały zrównane. Podczas gdy podmioty państwowe, jak wyżej wskazano, od 1990 r. z mocy prawa otrzymały w użytkowanie wieczyste zarządzane grunty, spółdzielnie – zgodnie z cytowanymi na wstępie przepisami tej ustawy – nabyły prawo roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Przepisy art. 2c ust. 3 wyłączyły ponadto możliwość nieodpłatnego uzyskania przez spółdzielnie własności budynków nabytych ze środków własnych, mówiąc jedynie o „wybudowaniu ze środków własnych”.

Nadmieniam, że projekt następnej zmiany ustawy korygujący te (jak się wydaje) niedopatrzenia legislacyjne zawiera Druk Sejmowy nr 226.

W praktycznym stosowaniu przepisów znowelizowanej ustawy wyłoniły się następne problemy, czego przykładem są wystąpienia do komisji sejmowych. Przedstawiony w nich problem jest bezsprzecznie istotny dla spółdzielni zlokalizowanych na Ziemiach Odzyskanych, jednakże nie jest możliwe rozwiązanie tego problemu bez odpowiedniej zmiany ustawy, np. w drodze wykładni ustawy lub poprzez „podjęcie przez Sejm w tej sprawie stosownego oświadczenia, deklaracji lub uchwały”.

Abstrahując od wywodów naukowych dotyczących mocy wiążącej uchwał, rezolucji, deklaracji, apeli i oświadczeń Sejmu, prowadzących powszechnie do wniosku, że w świetle *Małej Konstytucji* nie mają one mocy wiążącej wobec adresatów, nie znajduje uzasadnienia podjęcie przez Sejm aktu, który zobowiązywałby do naruszenia przez organy wykonawcze przepisów ustawy w omawianej kwestii sformułowanych jednoznacznie.

Rozważając zakres ewentualnej nowelizacji należy zwrócić uwagę, że nie może się ona ograniczać do uregulowań szczególnych obejmujących wyłącznie spółdzielczość. Generalną bowiem zasadą przyjętą w przepisach o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, popartą przepisami art. 235 § 1 Kodeksu cywilnego, **jest odpłatne nabywanie prawa własności budynków znajdujących się na użytkowanym gruncie, jeśli ich wybudowanie lub nabycie nie nastąpiło ze środków własnych**. Rezygnacja z tej zasady w przyszłych unormowaniach ustawowych powinna więc objąć wszystkie podmioty, bez względu na ich status prawny, znajdujące się w określonej sytuacji prawnej (w konkretnym przypadku prowadzące działalność w obiektach poniemieckich). Zasadne wydaje się również rozważenie możliwości dokonania takich modyfikacji dotychczasowych przepisów, aby zezwalały na nieodpłatne nabycie własności budynków i innych obiektów znajdujących się na użytkowanym gruncie, jeżeli użytkownik dokonał znacznych nakładów na zachowanie substancji tych budynków i obiektów, np. w wysokości przekraczającej ich wartość pierwotną.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

30 marca 1994 r.

**Od dnia opublikowania obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej art. 43 ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tj. od dnia 21 grudnia 1993 r. do czasu wydania nowych przepisów przez Sejm, brak jest możliwości prawnej zmiany wyso-**



## **kości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.**

I. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127, zm.: Dz.U. z 1991 r. nr 103, poz. 446; nr 107, poz. 464, z 1993 r. nr 47, poz. 212 i nr 65, poz. 309 oraz zmiany wynikłej z Dz.U. z 1993 r. nr 131, poz. 629) **ceny gruntów nie zabudowanych i zabudowanych, będące podstawą do ustalania opłat za użytkowanie wieczyste, mogą być aktualizowane na skutek zmiany ich wartości, w okresach nie krótszych niż jeden rok.**

Według obowiązującego **do 28 grudnia 1993 r.** przepisu ustępu 2 tegoż artykułu **aktualizacja tej ceny dokonywana była w drodze oświadczenia rejonowego organu rządowej administracji ogólnej – w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i zarządu gminy – w odniesieniu do gruntów stanowiących własność gminy.**

W roku 1992, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z przepisami *Konstytucji* wyżej przedstawionego **art. 43 ust. 1 i 2** powołanej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu sprawy, wydał orzeczenie (z dnia 8 grudnia 1982 r. sygn. akt K.3/92), w którym orzekł:

**1) art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest niezgodny z art. 1, art. 3 ust. 1 i art. 56 ust. 1 i 3 Przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przepisami Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.,**

**2) art. 43 ust. 1 ww. ustawy jest zgodny z art. 1 przepisu konstytucyjnego pozostawionego w mocy wyżej powołaną Ustawą Konstytucyjną.**

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny m.in. stwierdził, że forma „oświadczenia” przyjęta w art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (po jej nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 29 września 1990 r., która weszła w życie 5 grudnia tegoż roku), jakkolwiek pretenduje do „oświadczenia

woli” związanego z umowami cywilno-prawnymi, nie ma charakteru cywilnoprawnego. Stanowi władczą, niedookreśloną dokładnie przez ustawę, wypowiedź organu administracji państwowej lub organu gminy, nieznaną również prawu administracyjnemu, od której użytkownicy wieczyści nie mają możliwości odwołania się w trybie administracyjnym.

**Trybunał wskazał, że z zawartej w art. 1 *Konstytucji ogólnej zasady państwa prawnego* wyniku m.in. zasada zaufania obywateli do państwa. Zasada ta wymaga by nie stanowić norm prawnych, które pozwalałyby na obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia odpowiednio jasnych zasad postępowania, umożliwiających im dochodzenie swoich praw. Wynika to, zdaniem TK, również z art. 3 ust. 1 *Konstytucji*, ustanawiającego zasadę rzetelnego stanowienia prawa, tj. jasnego komunikowania w tekstach prawnych, z jakim działaniem administracji obywatel ma do czynienia, aby mógł dochodzić swoich praw.**

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na tle uregulowania zawartego w art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, są nieuniknione spory pomiędzy użytkownikami wieczystymi a Skarbem Państwa i gminami. Ustawodawca powinien więc przewidzieć stosowną drogę do ich rozstrzygnięcia, szczególnie gdy w sprawach wyceny gruntów dającej podstawę do określania należności z tytułu użytkowania wieczystego, przeszedł na konstrukcję cywilnoprawną. Powinno to nastąpić ze wszystkimi konsekwencjami, tj. z wyłączeniem egzekucji administracyjnej, która jest stosowana przy ściąganiu nieuiszczonych opłat.

Z art. 56 ust. 1 i 3 *Konstytucji* ustalającej zasadę, że wymiar sprawiedliwości należy wyłącznie do sądów, jak również z przepisów art. 2 § 1 ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* wynika zasada domniemania właściwości sądów powszechnych do rozstrzygnięcia spraw cywilnych. Dlatego ustawodawca, wprowadzając w toku trwania użytkowania wieczystego nową formę ustalania cen gruntów – „oświadczenie” – powinien był wskazać w ustawie sąd lub organ, właściwy do rozstrzygnięcia powstających na tym tle sporów, czego nie uczynił. Taki obowiązek wynikał również z art. 6 *Konwencji o ochronie praw czło-*

wieka i podstawowych wolności i z art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich.

**Z tych względów TK uznał, iż art. 43 ust. 2 narusza również art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji.**

**Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się natomiast sprzeczności z Konstytucją art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, odnośnie którego wnioskodawca – Rzecznik Praw Obywatelskich – kwestionował nadmierne skrócenie terminu aktualizacji opłat, stwierdzając iż przy opłatach okresowych możliwe są dłuższe i krótsze terminy ich realizacji.**

II. Stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470, z późn. zm.), orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją, Sejm rozpatruje nie później niż w ciągu 6 miesięcy. Jeśli uzna orzeczenie za zasadne, dokonuje odpowiednich zmian w akcie nim objętym lub uchyla ten akt w całości lub w części, gdy zaś nie uzna zasadności orzeczenia – oddala je, a sprawa nie może być już przedmiotem postępowania przed Trybunałem.

Wobec rozwiązania Sejmu I kadencji przed upływem sześciu miesięcy od wydania przez Trybunał omawianego orzeczenia, powstała wątpliwość w kwestii ustalenia dalszej procedury. Z inicjatywy RPO, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął ten problem w uchwale z 20 października 1993 r. (Dz.U. nr 105, poz. 47), w której stwierdził, że w razie rozwiązania Sejmu i Senatu, bieg terminu sześciomiesięcznego zakreślającego czas rozpatrzenia przez Sejm orzeczeń TK, ulega zawieszeniu w okresie od dnia rozwiązania Sejmu i Senatu, do dnia rozpoczęcia nowej kadencji. Orzeczenie, które nie zostało rozpatrzone w tak ustalonym okresie, ma moc obowiązującą i powoduje uchylenie przepisów ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy.

**Obwieszczenie Prezesa TK z dnia 21 grudnia 1993 r. o utracie mocy obowiązującej art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zostało ogłoszone 28 grudnia 1993 r. (Dz.U. nr 131, poz. 629).**

**Od tego dnia, do czasu wydania przez Sejm nowych przepisów, nie ma możliwości prawnej zmiany wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Zaznaczyć jednak należy, że uchylenie przepisu ustawy nie ma wpływu na zmianę treści oświadczeń wydanych przed dniem 28 grudnia 1993 r. i nie powoduje ich unieważnienia.**

III. W myśl § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. nr 14, poz. 78), uchylonego przepisami rozporządzenia RM z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 72, poz. 311) – **opłat rocznych nie pobierało się od użytkowników wieczystych, którzy na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów wnieśli jednorazowo opłatę za cały okres użytkowania wieczystego. Użytkownicy wieczyści, którzy wnieśli opłatę za okres krótszy niż czas trwania umowy, zobowiązani byli natomiast do uiszczania opłat po upływie tego okresu.** Zasada ta została zachowana w § 26 aktualnie obowiązującego rozporządzenia.

IV. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w pierwotnym brzmieniu z 1985 r., w art. 44 przewidywała ustalanie cen nieruchomości gruntowych, m.in. dla obliczenia opłaty za użytkowanie wieczyste, według szczegółowych zasad określanych przez rady narodowe stopnia wojewódzkiego, z uwzględnieniem wśród innych czynników – również poziomu kosztów utrzymania ludności. Ustalone ceny mogły być aktualizowane w okresie nie krótszym niż pięć lat, a ceny ustalone po raz pierwszy nie mogły przekraczać trzykrotności cen dotychczasowych. Po nowelizacji ustawy dokonanych ustawą zmieniającą z 29 września 1990 r. wartość gruntów – zgodnie z art. 38 – określają biegli powołani i wpisani przez wojewodów na listę wojewódzką lub inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości. Wartość gruntu określana jest przy uwzględnieniu aktualnie kształtujących się cen w obrocie gruntami, dokonanych nakładów, funkcji wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego dla tych gruntów, ich położenia i stopnia wyposażenia w urządzenia

komunalne, energetyczne, gazowe, a także stopnia zagospodarowania gruntu. Pominięty został wskaźnik kosztów utrzymania ludności, czego nie można kwestionować, gdyż wskaźnik ten, o typowo socjalnym przeznaczeniu, nie powinien mieć zastosowania w cywilnych stosunkach własnościowych.

Znowelizowana ustawa, co również sygnalizował Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, nie ograniczyła dopuszczalnego maksymalnego poziomu cen, przyjmowanych jako wynik „zmiany wartości” gruntów w stosunku do ich poziomu określonego w cywilno-prawnych umowach zawartych z użytkownikami wieczystymi w okresie poprzednim. Rozporządzenie wykonawcze, o którym była już wyżej mowa, w § 22 ust. 2 zastrzega wprawdzie, że w przypadku aktualizacji ceny gruntu przekazanego w użytkowanie wieczyste, stosownie do art. 43 ust. 1 ustawy, cena ta nie może być wyższa od wartości określonej stosownie do art. 38, jednakże odniesienie to nie zabezpiecza użytkowników przed nadużyciem prawa, gdyż (jak wskazał Rzecznik) zdarzały się w praktyce uchybienia polegające na ustalaniu cen w wysokości przekraczającej ceny gruntów w wolnym obrocie.

Należy jednak zaznaczyć, że podstawą prawną aktualizacji cen gruntów będącą podstawą do ustalania opłat za użytkowanie wieczyste jest art. 43 ust. 1 ustawy, a nie przepisy rozporządzenia wykonawczego. Należy też zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się uchybień w konstrukcji ust. 1 w art. 43 ustawy, a niezgodność ustępu 2 z przepisami konstytucyjnymi orzekł nie z powodu samej zasady aktualizacji ceny gruntów, lecz wadliwej formy, w jakiej aktualizacja była dokonywana.

Należy też zwrócić uwagę na obniżki opłat rocznych ustalonych w związku z aktualizacją cen gruntów w latach 1991 – 1995, tj. w okresie największej destabilizacji gospodarczo-finansowej (§ 37 ust. 1 rozporządzenia) oraz obniżki o charakterze socjalnym o 50% – dla emerytów i rencistów (art. 41 ust. 2 ustawy) lub osób, których dochód miesięczny na jednego członka rodziny nie przekracza 50% średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Z uwagi na lukę prawną, jaka zaistniała w ustawie wskutek utraty

mocy obowiązującej art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Sejm lub inne uprawnione organy podejmą zapewne niebawem inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do wypełnienia tej luki. Inicjatywa ta może również objąć zasadne propozycje zmian ustawy, w tym uściślenie niektórych przepisów eliminujące ich dowolność interpretacyjną, jak np. kwestionowany przez autorów wystąpienia tryb ustalania wartości i ceny gruntów określony w art. 38 i 43 ust. 1 analizowanej ustawy.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

10 marca 1994 r.

**Grunty o powierzchni niższej niż 1 ha, wykorzystywane na cele rolnicze, opodatkowane są podatkiem od nieruchomości, którego stawki są znacznie wyższe od porównywalnych stawek podatku rolnego.**

W art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431) stwierdza się:

„Za gospodarstwo rolne dla celów podatku rolnego uważa się obszar użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa **o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy...**”.

Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych. Podatek z 1 ha przeliczeniowego – zgodnie z art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy wynosi:

1) za I półrocze roku podatkowego – równowartość pieniężną 1,25 q żyta, obliczoną według średniej ceny skupu żyta za IV kwartał roku poprzedzającego rok podatkowy,

2) za II półrocze roku podatkowego – równowartość pieniężną 1,25 q żyta, obliczoną według średniej ceny skupu żyta za II kwartał tego roku.

Średnie ceny skupu żyta ogłaszane są w komunikatach Prezesa GUS, ogłaszanych w Monitorze Polskim. Zgodnie z ostatnim komuni-

katem z 10 stycznia 1994 r. (MP nr 3, poz. 17), średnia cena skupu żyta w IV kwartale 1993 r. wynosiła 171 800 zł z 1 q. Podatek rolny z 1 ha przeliczeniowego za I półrocze br. wyniósł więc będzie 214 750 zł.

Gospodarstwa rolne o powierzchni mniejszej od określonej w art. 1 ust. 2 ustawy o podatku rolnym, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31, z późn. zm.) podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Przepisy art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważniają rady gmin do określania wysokości stawek podatku, w granicach nie przekraczających stawek maksymalnych, ustalonych w tych przepisach kwot. Górne granice stawek kwotowych, zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 tej ustawy, corocznie są podwyższane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w stosunku do roku poprzedniego. Obliczone według tej zasady stawki, obowiązujące w następnym roku podatkowym, ustala i ogłasza Minister Finansów w drodze rozporządzenia.

Aktualnie, dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1993 r. (Dz.U. nr 121, poz. 540), maksymalna roczna stawka podatku od nieruchomości wynosi od 1 m<sup>2</sup> – 166 zł, czyli od 1 ha – 1 660 tys.

Przyjmując, analogicznie do podatku rolnego, półroczną wysokość stawki, tj. 830 tys. zł za 1 ha i porównując ze stawką podatku rolnego – 214 750 zł za 1 ha przeliczeniowy, otrzymujemy różnicę 615 250 zł, na niekorzyść osób płacących podatek od nieruchomości. Jest to jednak rachunek bardzo uproszczony, nie odzwierciedlający stanu faktycznego rozliczeń obydwu podatków.

Jak już zaznaczono, ustawa a następnie rozporządzenia wykonawcze, określają stawki maksymalne podatku od nieruchomości. Rada gminy na własnym terenie może określić te stawki na poziomie znacznie niższym od maksymalnych. Należy zauważyć, że przepisy ustawy nie ustalają stawek minimalnych, w związku z czym możliwość ich różnicowania przez lokalne organy samorządowe jest bardzo szeroka. Za przykład może posłużyć załączone pismo burmistrza miasta Zagórz,

gdzie rada miejska pozostawiła na niezmiennym poziomie stawkę 50 zł za m, pomimo możliwości podwyższenia jej na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów. Nie ma zatem przeszkód natury prawnej aby stawki podatku od nieruchomości za grunty użytkowane na cele rolnicze, nie podlegające ustawie o podatku rolnym, ustalone były na poziomie stawek podatku rolnego. Nie ma jednakże również przeszkód, aby stawki ustalono na poziomie najwyższym dopuszczalnym przez ustawę.

Omawiając przedłożoną sprawę należy zwrócić jeszcze uwagę na następujące kwestie:

1) Podstawą obliczenia podatku rolnego jest hektar przeliczeniowy. Rejony o gorszych warunkach glebowo-klimatycznych (tereny górskie) zaliczane są – na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 1990 r. w sprawie podatku rolnego (Dz.U. nr 3, poz. 18) – do klas okręgów podatkowych – IV, V, VI, w których 1 ha powierzchni gruntu jest mniejszy od hektara przeliczeniowego. Stawia to w uprzywilejowanej pozycji podatników podatku rolnego w stosunku do podatników podatku od nieruchomości.

2) Ustawa o podatku rolnym przewiduje *ex lege* liczne możliwości uzyskania zwolnień i ulg podatkowych, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, również (w art. 7 ust. 1) zawiera dość liczny katalog zwolnień, lecz nie dotyczą one gruntów użytkowanych przez właściciela na cele rolnicze. Wprawdzie ust. 2 art. 7 tej ustawy stanowi delegację dla rady gminy do wprowadzenia innych zwolnień niż określonych w art. 1, lecz jest to delegacja fakultatywna (rada gminy może, lecz nie musi).

W konkluzji można stwierdzić, że w sytuacji, w której znajdują się drobni rolnicy, wykorzystujący na cele rolnicze grunty o powierzchni niższej niż 1 ha i opłacający od tych gruntów podatek od nieruchomości w wymiarze znacznie wyższym niż wynosiłyby stawki podatku rolnego, trudno mówić o równości podmiotów wobec prawa oraz zasadach prawa podatkowego wymienianych w doktrynie, takich jak równość i sprawiedliwość opodatkowania, stabilność podatku, czy zdolność do świadczenia podatkowego.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*