

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Wydział Konsultacji i Opinie Prawne

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

3(13)/94



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Wydział Opinii Prawnych

BIULETYN
EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE
3(13)/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, marzec 1995

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

<i>Euroregiony – niektóre aspekty prawne,</i> Zdzisław Galicki	5
<i>Zasady opieki prawnej państw nad dwustronnymi przedsięwzięciami gospodarczymi firm państwowych i prywatnych Polski i RFN,</i> Zdzisław Galicki	10
<i>Uwagi w sprawie projektów ustaw o zasadach i trybie przeprowadzenia referendum (Druki Sejmowe nr 489 i 517),</i> Andrzej Szmyt	13
<i>Zasada jawności działania administracji publicznej w prawie polskim,</i> Jacek Lang	20
<i>Porównanie administracji centralnej w Polsce z administracją w Portugalii, Danii, Norwegii, Bułgarii i Francji,</i> Jacek Lang	23
<i>O niektórych kwestiach dotyczących stosowania ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1933 r. nr 24, poz. 202 z późn. zm.: Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 315 i z 1990 r. Nr 79. poz. 466),</i> Małgorzata Bajor-Stachańczyk	36

INFORMACJE

<i>Ocena porównawcza rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy o NIK (Druk Sejmowy nr 200) z uregulowaniami obowiązującymi w Niemczech, dokumentami Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych (INTOSAI) i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego,</i> Jacek Lang	41
<i>Informacja o stanie prawnym i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz wynikach realizacji programu pilotażowego,</i> Jacek Lang	48
<i>Rozwój samorządu terytorialnego w świetle wniesionych i przyjętych ustaw w II kadencji Sejmu RP,</i> Jacek Lang	52
<i>Problem regionalizacji Polski a poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym (Druk Sejmowy nr 200),</i> Jacek Lang	56
<i>Majątek przekazany Kościołowi Katolickiemu na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej,</i> Joanna Konecka-Dobrowolska	62

<i>Instytucja wolontariatu w Polsce i w innych krajach</i> , Beata Witkowska	69
<i>Na temat regulacji prawnej dotyczącej dopuszczania środków odurzających na rynek</i> , Dariusz Chrzanowski	80

OPINIE

Wyjaśnienia w sprawie niektórych aspektów stosowania przepisów art. 24 ust. 7 oraz 26 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tj. Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) (83) Roszczenia niemajątkowe związane z naruszeniem dóbr osobistych w materiale prasowym (87) Na temat zasadności wniosku Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 22 kwietnia 1994 r. – o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Druk Sejmowy nr 462) (90) Szef Urzędu Rady Ministrów jako reprezentant Skarbu Państwa (94) Projekty uregulowań zaległej waloryzacji płac dla sfery budżetowej (96) Przepisy gminne (100) Prawo pracowników do reprezentacji w radzie nadzorczej (102) Radni naruszający przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (104) W sprawie zasad zwalniania radnego przez macierzysty zakład pracy od świadczenia pracy oraz zasad wynagradzania radnych przez macierzysty zakład pracy za czas wykonywania czynności związanych z realizacją mandatu radnego (106) Prezydent miasta jako kandydat na przewodniczącego rady miasta (107) O wykładni art. 28 w związku z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (109) Wypłaty premii gwarancyjnej byłym pracownikom PGR posiadającym książeczki mieszkaniowe i pragnącym wykupić mieszkanie znajdujące się w zasobie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (111) O legalności odsprzedaży lub przekazania przez podmioty kościelne importowanych towarów -darowizn zwolnionych od cła i podatku (113) Opodatkowanie stypendiów (117).

EKSPERTYZY

EUROREGIONY – NIEKTÓRE ASPEKTY PRAWNE

ZDZISŁAW GALICKI

Regiony transgraniczne w Europie, zwane potocznie „Euroregionami”, stanowią jedną z najistotniejszych form europejskiej współpracy transgranicznej. Zgodnie z Europejską Konwencją Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (konwencja nr 106 Rady Europy), właściwymi podmiotami tej współpracy są samorzady oraz organy terenowej administracji państwowej. Ta dwoistość podmiotów uczestniczących we współpracy transgranicznej stwarza pewne problemy natury formalnej jeśli chodzi o podstawy prawne omawianej współpracy, zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia i działalności regionów transgranicznych. Odpowiednie uregulowania prawne w tym zakresie można znaleźć zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego.

Kluczowe znaczenie wśród aktów prawno-międzynarodowych ma wspomniana Europejska Konwencja Ramowa z 1980 r., podpisana przez Polskę 19 stycznia 1993 r. Jakkolwiek procedura ratyfikacyjna tej konwencji jeszcze trwa, to warto podkreślić, że strony porozumienia o utworzeniu związku międzyregionalnego „Euroregion Karpaty” z 14 lutego 1993 r. powołują się na tę konwencję we wstępie do statutu tworzonego przez siebie związku, mimo że formalnie nie są jeszcze stronami tej umowy. Konwencja ta jest zarówno najważniejszym aktem prawnym na szczeblu regionalnym i lokalnym, jak i określającym – obok Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – ramy formalno-prawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontaktach międzynarodowych.

Podstawowym obowiązkiem, jaki Konwencja z 1980 r. nakłada na państwa-strony jest to, iż każda z tych stron „... zobowiązuje się ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz teryto-

rialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej umawiającej się strony” (art. 1). Ponadto, Konwencja Rady Europy stwarza dla podmiotów współpracy transgranicznej podstawę prawną do zawierania odpowiednich porozumień w różnych dziedzinach, stwierdzając że każde z państw-stron będzie czyniło „...starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia uzgodnień niezbędnych w tym celu, przy poszanowaniu odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze stron” (art. 1).

Należy zauważyć, że o ile w odniesieniu do wojewody można wywodzić uprawnienie do zawierania porozumień o współpracy transgranicznej z ogólnego przepisu art. 69 „Małej Konstytucji”, stwierdzającego, że „wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów w województwie”, o tyle w stosunku do organów samo rządowych brak jest w polskich przepisach konstytucyjnych wyraźnego upoważnienia do zawierania takich porozumień.

Jakkolwiek Konwencja Rady Europy w art. 2 określa pojęcie „wspólnot i władz terytorialnych, to jednak ostateczne uściślenie tego pojęcia pozostawia zainteresowanym państwom stwierdzając, że każde z nich może „...określić jednostki, urzędy i organy, jak również przedmiot i formy działania, co do których zamierza ograniczyć zakres stosowania niniejszej konwencji, bądź które zamierza wyłączyć z zakresu jej stosowania”. W polskich przepisach prawnych brak jest dotychczas takiego określenia.

Konwencja z 1980 r. stwarza też możliwość szybkiego wykorzystania w praktyce przez podmioty prowadzące współpracę transgraniczną wzorów porozumień, umów i statutów regionalnych i lokalnych, stanowiących załączniki do tekstu konwencji. Załączniki te zawierają dwa podstawowe rodzaje wzorców porozumień:

1) wzory porozumień międzypaństwowych w sprawie współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym;

2) zarysy porozumień, umów i statutów, które mogą posłużyć za podstawę współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi.

Do pierwszej kategorii należą wzory:

- a) porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej;
- b) porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych;
- c) porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych;
- d) porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi;
- e) porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych.

Do drugiej kategorii wchodzi zarysy:

- a) porozumienia o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi;
- b) porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym;
- c) porozumienia o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego;
- d) umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych;
- e) umowy (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych;
- f) porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi.

Dotychczasowa praktyka polska w zakresie tworzenia regionów transgranicznych wskazuje, jak się wydaje, na stosunkowo ograniczone korzystanie z wzorców zawartych w załącznikach do omawianej konwencji Rady Europy.

Zagadnienie współpracy transgranicznej znalazło swoje odbicie w zawartych przez Rzeczpospolitą Polską w ostatnich latach licznych układach dwustronnych o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Przykłady takich postanowień można znaleźć w:

- 1) art. 12 traktatu polsko-niemieckiego z 17 czerwca 1991 r.,
- 2) art. 4 ust. 2 układu polsko-węgierskiego z 6 października 1991 r.,

3) art. 7 ust. 1 i art. 11 ust. 1 układu polsko-czechosłowackiego z 6 października 1991 r.

4) art. 10 traktatu polsko-ukraińskiego z 18 maja 1992 r.,

5) art. 10 traktatu polsko-rosyjskiego z 22 maja 1992 r.,

6) art. 11 traktatu polsko-białoruskiego z 23 czerwca 1992 r.

W wykonaniu tych ogólnych zobowiązań zostało następnie zawartych szereg międzypaństwowych umów i porozumień dwustronnych o współ pracy transgranicznej lub międzyregionalnej (z Rosją, Białorusią, Łotwą i Estonią).

Niezależnie od współpracy dwustronnej, współpraca transgraniczna stanowi jedną z dziedzin zainteresowania państw tzw. „Grupy Wyszehradzkiej”. W szczególności w Deklaracji Praskiej ministrów spraw zagranicznych z 5 maja 1992 r. w sprawie nawiązania trójstronnej współ pracy transgranicznej wyrażony został zamiar podpisania szczegółowych porozumień w oparciu o Konwencję Rady Europy.

Jakkolwiek ogólne zagadnienia, a nawet określone szczegółowe aspekty współpracy transgranicznej regulowane są w zasadzie na szczeblu umów i porozumień międzypaństwowych, to jednak dotychczasowa polska praktyka w zakresie tworzenia tzw. „Euroregionów” wskazuje, iż powstają one głównie na podstawie porozumień zawieranych na szczeblu lokalnym, w zawieraniu których uczestniczą zarówno przedstawiciele administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Przykładem może być chociażby powoływane wyżej porozumienie o utworzeniu związku międzyregionalnego „Euroregion Karpaty”, które ze strony polskiej podpisane zostało przez wojewodę krośnieńskiego oraz przewodniczących sejmików samorządowych z województwa krośnieńskiego i przemyskiego. Taka podwójna reprezentacja zgodna jest, jak już wspomniano wyżej, z podstawowymi założeniami europejskiej współpracy transgranicznej” ... między wspólnotami i władzami terytorialnymi”.

Należy tu podkreślić, że zgodnie z art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. „prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie”. Ponadto, przewi-

dziano tamże, iż „społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych w ustawie”.

W styczniu 1993 r. złożony został rządowy wniosek o podpisanie i ratyfikację przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W uzasadnieniu tego wniosku słusznie, jak się wydaje, stwierdzono co następuje: „Postanowienia Karty powinny zostać także uwzględnione w trakcie tworzenia w Polsce nowych aktów prawnych, odnoszących się do samo rządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności: reformy w zakresie tworzenia drugiego stopnia samorządu terytorialnego, ustawy o finansach gmin i przygotowywanej ustawy o pracownikach samorządowych.”

Niezależnie od tych sugestii wydaje się, że zarówno w przepisach konstytucyjnych jak i ustawie o samorządzie terytorialnym powinny znaleźć się odpowiednie postanowienia wyraźnie uznające i precyzujące, uznane przez Kartę Europejską, prawo społeczności lokalnych do współpracy i zrzeszania się, na podstawie zawartych porozumień, ze społecznościami lokalnymi innych państw. Pozwoli to na wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości dotyczących podstaw formalnych i kompetencji odpowiednich organów samorządowych do współuczestnictwa w zawieraniu porozumień dotyczących tworzenia „euroregionów”.

14 kwietnia 1993 r.

ZASADY OPIEKI PRAWNEJ PAŃSTW NAD DWUSTRONNYMI PRZEDSIĘWZIĘCIAMI GOSPODARCZYMI FIRM PAŃSTWOWYCH I PRYWATNYCH POLSKI I RFN

ZDZISŁAW GALICKI

1) W art. 9 Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. 1992 r., nr 14, poz. 56 i 57) postanowiono co następuje:

„1. Umawiające się Strony będą działać na rzecz rozszerzania i wzbogacania wzajemnych stosunków gospodarczych we wszystkich dziedzinach. Stworzą, w ramach ustawodawstwa krajowego oraz ich zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, w tym zobowiązań Repu bliki Federalnej Niemiec wynikających z członkostwa we Wspólnocie Europejskiej, najdogodniejsze przesłanki, w szczególności gospodarcze, prawne i organizacyjne, dla działalności gospodarczej, w tym przemysłowej i usługowej, osób fizycznych oraz prawnych.

2. Umawiające się Strony są zgodne co do tego, iż zapoczątkowany w Rzeczypospolitej Polskiej proces przeobrażeń gospodarczych powinien zostać wsparty współpracą międzynarodową. Republika Federalna Niemiec jest gotowa działać na płaszczyźnie zarówno dwustronnej, jak i wielostronnej na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego Polski, w ramach w pełni rozwiniętej społecznej gospodarki rynkowej. Tym samym powinny również zostać stworzone warunki dla istotnego zmniejszenia różnic rozwojowych.

3) Umawiające się Strony będą w szczególności popierać rozwój współpracy inwestycyjnej i kapitałowej oraz kooperacji przemysłowej przedsiębiorstw polskich i niemieckich, wykorzystując w pełni wszystkie dostępne środki promocji. Szczególna uwaga będzie skierowana na współpracę małych i średnich przedsiębiorstw i zakładów.

4) Umawiające się Strony uważają, że współpraca w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr fachowych i kierowni-

czych w gospodarce ma duże znaczenie dla ukształtowania stosunków dwu stronnych oraz gotowe są znacznie ją rozbudować i pogłębić.”

II) W art. 2 umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji z dnia 10 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 27, poz. 116 i 117). stwierdzono że:

„1. Każda Umawiająca się Strona będzie, w miarę możliwości, popierać na swoim terytorium inwestycje inwestorów drugiej Umawiającej się Strony i dopuszczać te inwestycje zgodnie ze swymi przepisami prawnymi. Inwestycje dopuszczone zgodnie z ustawodawstwem jednej Umawiającej się Strony korzystają z ochrony niniejszej umowy. Każda Umawiająca się Strona będzie w każdym przypadku zapewniać tym inwestycjom równe i sprawiedliwe traktowanie.

2. Umawiające się Strony nie powinny, poprzez nieuzasadnione lub dyskryminacyjne posunięcia na swoim terytorium, oddziaływać w jakikolwiek sposób negatywnie na zarządzanie, użytkowanie lub korzystanie z inwestycji inwestorów drugiej Umawiającej się Strony.”

W myśl art. 1 tejeż umów pojęcie „inwestora” oznacza „...osobę fizyczną mającą stale miejsce zamieszkania lub osobę prawną mającą siedzibę w jednym z obszarów obowiązywania niniejszej umowy, uprawnioną do dokonywania inwestycji”, a pojęcie „inwestycji” obejmuje „...wszelkie mienie, które inwestor jednej Umawiającej się Strony inwestuje na terytorium drugiej Umawiającej się Strony zgodnie z jej ustawodawstwem...”. Nadto, zgodnie z dołączonym do omawianej umowy protokołem przez pojęcie „inwestycji” rozumie się jedynie „inwestycje dokonane w celach gospodarczych”.

W kolejnych artykułach przedmiotowej umowy zapewnia się:

– w art. 3: traktowanie inwestycji inwestorów drugiej Umawiającej się Strony, inwestycji w których mają oni swój udział, oraz ich działalności związanej z inwestycjami „nie mniej korzystnie niż własnych inwestorów lub inwestorów państw trzecich (z wyłączeniem wszakże przypadków unii celnej, gospodarczej, wspólnego rynku itp.),

– w art. 4: pełną ochronę i bezpieczeństwo inwestycji inwestorów drugiej Umawiającej się Strony, w oparciu o klauzulę najwyższego uprzywilejowania, a w szczególności w zakresie odszkodowania za nacjonalizację lub uszczerbek doznany wskutek wojny lub innych nadzwyczajnych wydarzeń.

– w art. 5: gwarancję swobodnego transferu należności związanych z inwestycją,

– w art. 6: możliwość płatności odszkodowań przez Stronę na rzecz swego inwestora na podstawie gwarancji dla inwestycji na terytorium drugiej Umawiającej się Strony i odpowiedniego przejęcia praw i roszczeń,

– w art. 8: możliwość korzystniejszego traktowania inwestorów aniżeli wynikające z omawianej umowy i obowiązek dotrzymania wszelkich innych zobowiązań wobec inwestorów drugiej Strony,

– w art. 7 protokołu: niestosowanie wyłączeń i niestwarzanie utrudnień przy przewozie towarów i osób mających związek z inwestycją.

16 czerwca 1994 r.

UWAGI W SPRAWIE PROJEKTÓW USTAW O ZASADACH I TRYBIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

(Druki Sejmowe nr 489 i 517)

ANDRZEJ SZMYT

1) Przedłożenie obu projektów jest wyrazem przekonania, że istnieje laka potrzeba. Jest to założenie słuszne, ponieważ w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia zarówno z wyraźnymi sprzecznościami między przepisami rangi konstytucyjnej (zwłaszcza art. 19 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. – tzw. Małej Konstytucji) a przepisami ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83 i z 1991 r. nr 110, poz. 473), jak też wyraźną anachronicznością polityczną i prawno-organizacyjną rozwiązań ustawowych i zawartych w akcie wykonawczym do ustawy (uchwała b. Rady Państwa z 17 września 1987 r. – Dz.U. nr 28, poz. 158).

2) Zakres potrzebnych i proponowanych zmian ustawowych jest na tyle głęboki, że słusznie nie może wchodzić w rachubę nowelizacja ustawy z 1987 r., lecz powinno nastąpić jej uchylenie w całości i uchwalenie całkowicie nowej ustawy. Oba projekty zgodne są z tym założeniem.

3) Oba projekty ograniczają się do referendum tylko ogólnokrajowe go, co jest założeniem słusznym, choć można sobie wyobrazić także referenda przeprowadzane w mniejszej skali terytorialnej. Zaznaczyć jednak należy, że obowiązuje ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. nr 110, poz. 473), co zaspokaja potrzeby na tym szczeblu. Z uwagi właśnie na te okoliczności pożądane jest wyraźne określenie, że ustawa reguluje sprawy referendum ogólnokrajowego; w projekcie zawartym w Druku Sejmowym nr 489 przyjęto to „milcząco”, zaś projekt z Druku Sejmowego nr 517 sygnalizuje to tylko w tytule aktu, nie ma więc w obu projektach przepisu o zakresie normowania.

4) W kontekście zasięgu terytorialnego referendum należy też zasygnalizować niejasność art. 5 (Druk Sejmowy nr 517), gdzie m.in.

stwierdza się, że uchwała Sejmu określi „terytorium przeprowadzenia” referendum. Jeśli chodzi tu o szczeble podziału administracyjnego kraju, to byłoby to niespójne z intencją wyrażoną w mule aktu, jeśli zaś projektodawcy mieli na myśli relacje „obwody głosowania w kraju – obwody głosowania za granicą”, to nie jest to materia do uchwały sejmowej.

W kontekście więc prawa obywateli do wzięcia udziału w referendum należy też zwrócić uwagę na rozbieżne propozycje w obu projektach: art. 3 (Druk Sejmowy nr 489) mówi tylko o obywatelach „przebywających w kraju”, art. 2 (Druk Sejmowy nr 517) nie zawiera tego ograniczenia.

W kontekście „terytorialnym” nie jest też jasna intencja przepisu zrehabilitowanego w sposób określający, że „referendum może mieć zasięg ogólnokrajowy” (art. 2 – Druk Sejmowy nr 489). Jeśli projektodawcom chodziło o wykluczenie możliwości innej niż referendum ogólnokrajowe, to przepis zrehabilitować trzeba inaczej; słowo „może” jest tu zupełnie mylące. Jeśli w intencji art. 2 mieściły się referenda nie tylko ogólnokrajowe, to nie odpowiadają temu założeniu dalsze przepisy projektu.

5) Pozostając w kręgu referendów ogólnokrajowych, należy wskazać, że – z przedmiotowego punktu widzenia – oba projekty różnią się co do rodzajów uregulowanych instytucji. Projekt z Druku Sejmowego nr 517 *explicitie* reguluje (art. 4-5 i 7) także referenda przewidziane w art. 2c i art. 9 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowywania i uchwalenia Konstytucji RP (Dz.U. nr 67, poz. 336 i z 1994 r., nr 61, poz. 251), zaś projekt z Druku Sejmowego nr 489 milcząco ogranicza się do referendów przewidzianych w art. 19 Małej Konstytucji. Powstaje więc pytanie o racje przemawiające za łącznym bądź od dzielnym regulowaniem tych materii.

Regulowanie łączne ma tę zaletę, że nie tworzy dwóch ustaw lecz jedną i pozwala na uniknięcie powtarzania w obu aktach w znacznej mierze takich samych lub bardzo podobnych przepisów. Wymaga jednak – w jednej „ogólnej” ustawie o referendum – wyraźnego wyodrębnienia przepisów dotyczących referendów konstytucyjnych, co - wobec odmiennych założeń zawartych w Małej Konstytucji i w cyt. Ustawie

Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. – prowadzić zapewne musi, przy odpowiednio głębokiej regulacji, do pewnej dwutorowości. Decydując się na łączną regulację w jednej ustawie trzeba też pamiętać, iż referenda oparte na Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. mają mieć charakter „epizodyczny” i „jednorazowe skonsumowanie” tych przepisów w zasadzie czyni je bezprzedmiotowymi w dalszym obowiązywaniu ogólnej ustawy o referendach. Odrębne uregulowanie obu rodzajów referendów zapobiegłoby takiemu efektowi. W razie równoległego przygotowania odrębnych regulacji, unormowanie dotyczące referendów konstytucyjnych mogłoby częściowo odsyłać do przepisów ogólnej ustawy o referendach. Powyższy tok rozumowania przemawiałby raczej za celowością uchwalenia odrębnych ustaw.

Być może jednak należy wziąć pod uwagę jeszcze dwie inne okoliczności:

a) przepisy o referendach konstytucyjnych mogłyby mieć zastosowanie więcej niż jeden raz, o ile tekst konstytucji za pierwszym razem nie zostałby zaaprobowany w referendum. Być może pojawi się wtedy jednak generalnie inne rozwiązanie normatywne co do trybu uchwalenia przysłej konstytucji, dezawuuujące drogę referendalną.

b) przysła konstytucja przewidzieć może odnośnie do „zwykłego referendum rozwiązania inne, niż zawarte dotychczas w art. 19 Małej Konstytucji, co zdezaktualizuje przygotowywaną ustawę zarówno w wersji z Druku Sejmowego nr 489, jak i z Druku Sejmowego nr 517 i na nowo stworzy konieczność uchwalenia (nowelizacji?) ustawy o referendum tak, by ją dostosować do nowych przepisów konstytucyjnych. Oko licznosc ta nakazuje – być może – skoncentrować się obecnie wyłącznie na ustawie dostosowanej do potrzeb referendów konstytucyjnych. Wy daje się, że z punktu widzenia rzeczywistych potrzeb praktycznych jest to perspektywa realniejsza, zwłaszcza biorąc pod uwagę – deklarowany politycznie – rychły termin uchwalenia nowej konstytucji. Tego rodzaju racje mieszczą się jednak bardziej – i zdecydowane być winny – w płaszczyźnie potrzeb politycznych.

6) Generalnie przedmiotem referendum oba projekty – w zasadzie – czynią „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 3 w Druku Sejmowym nr 517), a w Druku Sejmowym nr 489 (art. 1) dodano „i

obywateli”. Formuła ta w zasadzie jest tylko powtórzeniem formuły konstytucyjnej (art. 19 Małej Konstytucji), nie zawierając ani próby konkretyzacji, ani ewentualnych wyłączeń, ani przykładowego katalogu materii z klauzulą domykającą katalog. Uszczegółowienie o „obywateli” (Druk Sejmowy nr 489) ocenić należy jako mieszczące się – przy szerszej interpretacji – w formule konstytucyjnej o „państwie”.

Od strony redakcyjnej art. 3 (Druk Sejmowy nr 517) ujęty jest w stylizacji proceduralnej („referendum... w sprawach... zarządza...”), co korespondować ma z art. 5 projektu; w związku z powyższym, brakuje w art. 3 formuły „z zastrzeżeniem art. 5”. W samym art. 5 projektu, dotyczącym wyraźnie „wypadku określonego w art. 2c Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. ...” zbędne jest więc przytaczanie w nawiasie określenia, że chodzi o „referendum w sprawie zasad, na których opierać się ma konstytucja (ust. 1), co stanowi legislacyjne powtórzenie. Jednocześnie projekt znacznie szerzej zakreśla przedmiot referendum („konkretnie określone problemy lub rozwiązania projektu przyszłej konstytucji”), niż wynikałoby to z przepisów konstytucyjnych i cyt. ustępu 2, gdzie mowa o „zasadach”. Na marginesie można też dodać, że w tekście ustawy nie należałoby posługiwać się skrótem „RP” (por. art. 5 ust. 2 *in fine* – „konstytucja RP”).

Zasadniczych uwag wymaga też art. 5 z Druku Sejmowego nr 489, dopuszczający w ust. 1 poddanie pod referendum określonych problemów lub rozwiązań:

a) „projektów” ustaw – być może celowe byłoby tu dookreślenie proceduralne co do tego, na jakim etapie znajdujących się (np. przyjętych przez rząd?, wniesionych do Sejmu?, zaplanowanych do opracowania?),

b) a także „uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki działalności państwa” – tu należałoby zauważyć, że Mała Konstytucja nie przewiduje już takiej kategorii uchwał (znanych jednak wcześniej), jak też wraz z wprowadzeniem zasady podziału władz czyni ich podejmowanie bezprzedmiotowym.

Art. 5 ust. 2 natomiast przewiduje, że „referendum mogą być również poddane uchwalone ustawy, jeżeli w ustawie uzależniono wejście jej w życie od przyjęcia w drodze referendum”. Rozwiązanie to jest

wątpliwe, ponieważ Mała Konstytucja nie przewiduje takich ustaw, których ważność uzależniona byłaby od ich „ratyfikacji” – bo o to przecież chodzi – w referendum. Przepis ten abstrahuje również od tego, iż – w myśl art. 19 Małej Konstytucji – zarządzenie przez Sejm referendum może nastąpić „uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów”, nie zaś „ustawą”; uchwalanie ustawy przez Sejm wymaga też spełnienia innych wymogów (art. 13 Małej Konstytucji), jak również oznacza uzależnienie od stanowiska Prezydenta (art. 18 Małej Konstytucji), jakie nie są przewidziane dla Sejmu w art. 19 Małej Konstytucji.

7) W odniesieniu do „Przepisów wydanych” obu projektów należałoby dodać, że jedynie w niewielkim stopniu uszczegóławiają rozwiązania *explicite* wyrażone w przepisach o mocy konstytucyjnej, choć rolą unormowań ustawowych winno być raczej systematyczne i pełne ujęcie po szczególnych elementach konstrukcyjnych instytucji referendum. Przykładowo – z kwestii o nośniejszym także wydźwięku politycznym – można wskazać na brak określenia, jakie podmioty mogłyby zainicjować zarządzenie referendum przez właściwy organ, w jakim trybie, jakie obowiązki z tym związane mogłyby ciążyć na organie odmawiającym za rządzenia referendum. Na marginesie – bardziej przekonujące jest ustalenie „kalendarza” referendalnego przez organ zarządzający referendum (art. 3 ust. 2 projektu z Druku Sejmowego nr 517), niż przez premiera (tak art. 9 projektu z Druku Sejmowego nr 489).

W art. 12 (Druk Sejmowy nr 489) – pozostając nadal przykładowo wśród problematyki „Przepisów ogólnych” – zwraca uwagę obciążanie kosztami, związanymi z przeprowadzaniem referendum, budżetu państwa – bez ewentualnych wyłączeń kosztów kampanii referendalnej (inaczej projekt z Druku Sejmowego nr 517 – art. 37). Dodać tu można w nawiązaniu, że unormowania spraw kampanii referendalnych są w obu projektach mało treściwe, co zwłaszcza odnosi się do projektu z Druku Sejmowego nr 489.

8) Oba projekty wymagałyby szczegółowego dopracowania także w odniesieniu do przewidzianej w nich strony instytucjonalno-proceduralnej przeprowadzenia referendum. Celem, do którego należałoby dążyć, winno być maksymalne „wykorzystanie” dla celów refe-

referendalnych rozwiązań z obowiązującego prawa wyborczego – jako najbardziej dojrzałego systemu. W części musi to być regulacja nowa, pewne bowiem przepisy nie mogą wcale mieć zastosowania (np. co do list kandydatów – ich zgłaszania, rejestrowania itd., np. co do zasad rządzących wygaśnięciem mandatu i uzupełnieniem składu izby), bądź też nie mogą być przejęte zbyt mechanicznie, pewne zaś elementy, np. co do organizacji i przebiegu samego aktu głosowania, mogą wierniej opierać się na wzorcu ordynacji wyborczej. Istotne a specyficzne rozwiązania znaleźć się muszą bezpośrednio w samej ustawie, zaś odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu muszą – co do swego zakresu – nie budzić wątpliwości. „Odpowiednie” stosowanie prawa wyborczego w odniesieniu do przyjmowanych, specyficznych rozwiązań referendalnych może bowiem nastroić dużo trudności interpretacyjnych. Należałoby więc albo dokładnie wskazać artykuły Ordynacji wyborczej, do których w pewnym zakresie się odsyła, albo też treść przepisu odsyłającego odpowiednio uszczegółowić (jak np. w art. 21 projektu z Druku Sejmowego nr 489); generalne odesłanie (art. 56 cyt. projektu) jest mało czytelne i utrudni praktykę.

9) Trudno w opinii przedstawić uwagi szczegółowe do poszczególnych przepisów dotyczących planowanej strony organizacyjno-proceduralnej. Parę różnych kwestii można jednak wskazać tytułem sygnalizacji. I tak np. w projekcie z Druku Sejmowego nr 48[^] zwraca uwagę instytucja „Centralnej” Komisji do Spraw Referendum – w sytuacji, gdy istnieje na szczeblu ogólnokrajowym Państwowa Komisja Wyborcza (art. 13), zaś w art. 14 ust. 1 wspólnie określone zadania nie odpowiadają specyfice komisji różnych szczebli. Przepisy art. 14 ust. 2-4 winny też raczej wyodrębnione zostać w osobny artykuł, przy czym art. 14 ust. 2 jest nie spójny z art. 48 pkt. 2 (dotyczy sprawozdania z przeprowadzenia referendum. W art. 16 ust. 4 nie jest jasna zwłaszcza strona organizacyjna powoływania w skład komisji „przedstawicieli” wskazanych w przepisie podmiotów, zaś w ust. 5 chodzi zapewne raczej o to, że wskazane podmioty przedstawiają kandydatów do składu komisji. W art. 25 niejasna jest formuła o obowiązku „udzielania pomocy”. Uwagi w tym punkcie mają charakter przede wszystkim przy-

kładów)¹ i opierają się na przekonaniu, że przepisy obu projektów winny stać się jeszcze przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Ich dotychczasowy stan – jako punkt wyjścia – uzmysławia stopień potrzebnego udoskonalenia.

1 września 1994 r.

ZASADA JAWNOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PRAWIE POLSKIM

JACEK LANG

1. W Polsce nie ma przepisu prawnego, w którym *expressis verbis* byłaby wypowiedziana ogólna zasada jawności działania administracji. Nie znaczy to, że można mówić o braku takiej zasady. Będzie to jednak zasada wyprowadzona z różnych przepisów prawnych regulujących różne zagadnienia – od ustroju administracji, poprzez stanowienie prawa przez administrację, do jego stosowania w sprawach indywidualnych.

2. Zgadzając się z istnieniem w prawie polskim zasady jawności działania administracji, musimy być świadomi istnienia ograniczeń i wyjątków od tej zasady, wyrażonych tak w ustawach, jak i praktyce, orzecznictwie oraz zwyczajach prawnych. Na przykład można w prawie praso wy ni ustanowić prawo do informacji, a równocześnie wprowadzić rzecznika prasowego w instytucjach państwowych, który nie tylko będzie przekazywał informacje; można zadeklarować „zdawanie sprawy ze swej działalności”, a równocześnie nic nie uczynić, aby określić zakres, formę, treść, sposób owego „zdawania sprawy”, albo ustanowić prawo do zadania sprawozdań i kontroli ich zawartości a także przewidzieć prawną odpowiedzialność za nieprawdę.

3. W celu ugruntowania w świadomości prawnej i społecznej omawianej zasady należy wprowadzić do Konstytucji przepis określający wprost obowiązek jawnego działania Państwa, w tym administracji publicznej. a w ustawach zwykłych umieścić przepisy, na podstawie których pędzie można skonstruować normę przypisującą określonym typom organów obowiązki należnego postępowania (np. publikowania posiadanych wiadomości i wydawanych orzeczeń), a zainteresowanym podmiotom (obywatelom prawo zadania takiego postępowania i dostępu do wiadomości posiadanych przez administrację).

4. Potrzebna jest praca wyjaśniająca zasady działania administracji, w tym zasadę jawności. Winna ona objąć zarówno podmioty biorące

udział w stanowieniu prawa, jego stosowaniu, jak i przestrzeganiu. W społeczeństwie tkwi bowiem nadal mylne przekonanie, iż obowiązkom administracji (jej zadaniom), nie odpowiada po stronie obywatela prawo domagania się ich urzeczywistnienia, a w administracji publicznej nadal zakorzeniony jest pogląd, iż dobra administracja, to administracja dyskretna, zbierająca informacje dla własnych celów, na pewno słusznych, i zamknięta w sobie. Utwierdza ją w tym ustawa o tajemnicy państwowej i służbowej, obite drzwi gabinetów, sejfy, strażę, pieczętki itp.

Z drugiej strony – nawet wprowadzenie do ustawy ogólnego przepisu mówiącego o prawie obywatela i organizacji społecznej do informacji, wyjaśnień i „zdawania sprawy” nie jest w stanie znacząco zmienić sytuacji. Wówczas zazwyczaj oczekuje się bowiem na przepisy wykonawcze, wniesienie zadania przez osobę zainteresowaną, ustanawia procedury przyjęć, zasady selekcji kandydatów do rozmowy, odgradza rzecznikiem i biurami prasowymi itp.

5. Moim zdaniem, widoczny w tej dziedzinie impas mógłby zostać przełamany tylko przez wprowadzenie do Konstytucji przepisu kreującego zasadę jawności działania administracji, tak jak to ma miejsce na przykład w Szwecji, a także przepisów określających wprost prawo obywateli do informacji, wyjaśnień, konsultacji itd. (jak to ma miejsce w wielu innych krajach), za wdrożenie których czułby się odpowiedzialny tak Sejm, jak i rząd.

Poprzestanie tylko na tym co znajduje się w obowiązującym ustawodawstwie (ustawa o tajemnicy państwowej i służbowej, kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o planowaniu przestrzennym, prawo budowlane, prawo wodne, ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach itd.) – jest niewystarczające. Jak dowodzą posiadane doświadczenia, zarówno doktryna, jak i praktyka, odbiera te szczególne regulacje jako wyraz przekonania o wyjątkowym charakterze każdego rodzaju współuczestnictwa obywateli (społeczeństwa) w zarządzaniu sprawami państwowymi, a więc także uczestnictwa polegającego na dostępie do wiedzy, jaką ma administracja. Tymczasem rzecz winna przedstawiać się inaczej. Konstytucja lub ustawa organiczna winna ustanowić obowiązek jawnego działania (jest on czymś więcej, niż

prawo do informacji), i to winno być podstawową zasadą funkcjonowania administracji, zaś ustawy zwykle winny precyzować formy owej jawności oraz określać wyjątki.

6 lipca 1994 r.

PORÓWNANIE ADMINISTRACJI CENTRALNEJ W POLSCE Z ADMINISTRACJĄ W PORTUGALII, DANII, NORWEGII, BUŁGARII I FRANCJI

JACEK LANG

Przedmiotem niniejszej informacji będą w pierwszym rzędzie sprawy związane z pozycją administracji w danym państwie, następnie sprawy struktury organizacyjnej administracji centralnej, przypisywanych jej funkcji, zadań i kompetencji, tak całości, jak i poszczególnych części. Niestety z uwagi na ramy niniejszej informacji, jak też czas, jaki został przeznaczony na jej sporządzenie, nie wszystkie zagadnienia mogły zostać w sposób dogłębny przedstawione. Z tego też powodu sprawa funduszy, jakimi dysponuje administracja oraz funduszy, jakie są na nią przeznaczane w poszczególnych krajach zostanie ujęta w oddzielnej informacji.

W Polsce administrację centralną tworzą następujące organy i przypisane im jednostki organizacyjne:

– Naczelne i centralne organy administracji państwowej (rządowej) i tworzone przez nie różne organy pomocnicze i doradcze, jak na przykład Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów, Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów, Rada Legislacyjna, Rada Przekształceń Własnościowych.

– Jednostki organizacyjne przydane ww. organom do pomocy w wykonywaniu ich zadań, zwane niekiedy urzędami administracyjnymi. Ich podstawowym zadaniem jest merytoryczna, techniczna i organizacyjna i obsługa ww. organów. Przykładem takiego urzędu może być Urząd Rady Ministrów lub ministerstwo.

– Jednostki organizacyjne podporządkowane dwóm pierwszym kategoriom, tj. organom lub urzędowi administracyjnym. Mogą one mieć różną formę organizacyjno-prawną i wykonywać bardzo zróżnicowane zadania. Przykładem może być Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Przedsiębiorstwo wydawnicze, „Rzeczypospolita”, Instytut Finansów, Agencja Rozwoju Przemysłu.

Na czele administracji centralnej stoi Rada Ministrów. Według Małej Konstytucji z października 1992 r. Rada Ministrów i Prezydent RP są organami Państwa w zakresie władzy wykonawczej. Mała Konstytucja normuje też wzajemne stosunki między tymi organami a organami władzy ustawodawczej i sądami. W szczególności określa ona sposób powoływania Rady Ministrów, wyznaczania zadań i kompetencji ministrów, uprawnienia Prezydenta RP wobec Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów oraz obowiązki Prezesa Rady Ministrów i jej członków wobec Prezydenta (m.in. zakres kontrasygnaty, uzyskania opinii Prezydenta w sprawie powołania na urzędy: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Zagranicznych).

Podstawowe zadania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów określa Konstytucja (obecnie Ustawa Konstytucyjna z października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym) oraz liczne ustawy zwykłe. Według tych aktów podstawowym zadaniem Rady Ministrów jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa oraz realizowanie ustaw. Zadanie to wykonuje ona podejmując uchwały, wydając rozporządzenia oraz zawierając umowy z rządami obcych państw i z organizacjami międzynarodowymi, a także kierując pracą wszystkich innych organów administracji państwowej i nadzorując samorząd terytorialny i inne samorzady.

Prezes Rady Ministrów ustala skład Rady Ministrów, kieruje pracą Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów. Jest też służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej. Ponadto sprawuje zwierzchni nadzór nad niektórymi centralnymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia.

Minister kieruje określonym działem administracji państwowej w zakresie określonym przez ustawy oraz wydaje rozporządzenia i zarządzenia na podstawie i w celu wykonywania ustaw. Sprawuje zwierzchni lub bezpośredni nadzór nad organami administracji niespolonej (specjalnej). Jest powołany do stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym oraz

uchylania i zmiany decyzji wydanych w I instancji przez wojewodę itp. Minister właściwy do spraw administracji ma nadto pewne specjalne kompetencje, związane z jego rolą w kierowaniu administracją. Na przykład – jest on właściwy do rozstrzygania sporów o właściwość między organami gmin w różnych województwach w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, między kierownikami rejonowych urzędów w różnych województwach oraz między wojewodami.

Ministrowie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy podporządkowanych im organów centralnych i terenowych oraz ministerstw i podległych im jednostek organizacyjnych o różnym charakterze. Ministerstwo jest jednostką organizacyjną obsługującą ministra. Jego strukturę organizacyjną, zakres czynności komórek organizacyjnych oraz podległe jednostki organizacyjne z reguły określa statut nadany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Tylko wyjątkowo nadaje się ministerstwom statut w innym trybie.

Organy centralne administracji państwowej to jednostki organizacyjne utworzone na mocy ustawy i wyposażone przez nią w kompetencje o charakterze administracyjno-prawnym. Podobnie jak naczelne organy administracji państwowej często stoją one na czele działu administracji państwowej, z tym, iż jest on węższy i obejmuje sprawy szczególne. Z reguły należy do nich bieżące zawiadywanie w stosunkowo konkretnych, jednolitych materiach, wymagających określonych specjalizacji. Przypisywane są im także zadania wymagające działań reglamentacyjnych lub o charakterze policyjno-ochronnym.

Do tej kategorii organów należałoby także zaliczyć różnego typu inspekcje, jak na przykład Państwową Inspekcję Sanitarną czy Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska. Trzeba jednak pamiętać, że inspekcje charakteryzują się często swoistymi rozwiązaniami prawnymi. Odnosi się to zwłaszcza do ich struktury.

Zadania i kompetencje organów centralnych określają z reguły przepisy ustaw przewidujące ich utworzenie, zakres działania zaś – akty wykonawcze do tych ustaw.

Strukturę organizacyjną urzędów centralnych określają z zasady statuty nadawane uchwałami Rady Ministrów, organizację zaś we-

wnętrzną i szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych urzędu oraz tryb jego pracy regulują zwykle regulaminy nadane przez kierownika.

2. W Portugalii pozycję ustrojową i podstawowe zadania oraz strukturę organizacyjną administracji centralnej określa konstytucja Republiki Portugalskiej z 1976 r., uchwalona po tzw. rewolucji goździków i przekształceniu Portugalii z państwa autorytarno-stanowego w republikę parlamentarną. W następnych latach w wyniku zwycięstwa wyborcze go i przejęcia władzy przez Sojusz Demokratyczny zlikwidowano Radę Rewolucyjną i usunięto z konstytucji treści socjalistyczne.

Najwyższymi organami państwa są: prezydent republiki, zgromadzenie republiki, rząd i sądy. Stosunki między tymi organami oparte są na zasadzie „równowagi i wzajemnego hamowania” władz oraz „rozdziału i współzależności”. Prezydent republiki, wybierany na okres 5 lat w powszechnych i bezpośrednich wyborach, reprezentuje państwo i sprawuje z urzędu funkcje naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Prezydent dysponuje daleko idącymi kompetencjami w stosunku do innych organów: zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Zgromadzenia, rozwiązuje – w przypadkach określonych w konstytucji – Zgromadzenie, mianuje i odwołuje – na wniosek premiera – członków rządu oraz przewodniczy radzie ministrów, gdy wystąpi o to premier. Władza prezydenta ograniczona jest koniecznością uzyskania w szeregu przypadkach zgody Zgromadzenia, a także tym, iż wiele decyzji może być podejmowane tylko na wniosek premiera lub rządu. Ponadto dla większości aktów prezydenta wymaga na jest kontrasygnata rządowa.

Najwyższym organem przedstawicielskim jest zgromadzenie republiki. Zgromadzenie ocenia program rządu, przy czym jego odrzucenie powoduje dymisję rządu; uchwała wotum zaufania i wotum nieufności dla rządu, przy czym dwukrotne uchwalenie wotum nieufności powoduje dymisję rządu; wypowiada się na temat rozwiązania lub zawieszenia organów regionów autonomicznych i wreszcie mianuje „*Provedor de Justicia*”, jednego członka komisji konstytucyjnej oraz dwóch członków doradczej komisji ds. regionów autonomicznych. Jak widać z powyższego, zgromadzenie republiki wyposażone jest w szereg kompetencji

umożliwiających mu sprawowanie efektywnej kontroli nad działalnością rządu, co zgodne jest z regułą „wzajemnego hamowania”. Zasada równości najwyższych organów państwa przejawia się zaś, w stosunkach parlament – rząd, w przepisie przyznającym rządowi inicjatywę ustawodawczą na równi z deputowanymi oraz możliwości korzystania przez rząd z delegacji prawodawczej.

Rząd jest organem prowadzącym ogólną politykę państwa oraz naczelnym organem administracji.

Wobec innych organów rząd występuje jako całość, a jego poszczególni członkowie są związani programem rządu i decyzjami podjętymi na radzie ministrów (art. 192), przy czym rząd jest odpowiedzialny politycznie przed prezydentem i zgromadzeniem republiki.

W ciągu najdalej 10 dni od odwołania premiera, przedstawia on do oceny zgromadzeniu republiki program rządu, którego odrzucenie, dokonujące się absolutną większością głosów wszystkich deputowanych, powoduje dymisję rządu. Ponadto zgromadzenie może uchwalić wotum nieufności dla rządu. Dymisję rządu powoduje „dwukrotne uchwalenie wotum nieufności, z przerwą co najmniej 30 dni”, absolutną większością głosów wszystkich deputowanych (art. 198, ust. 1 pkt. c). Z kolei rząd może wystąpić do parlamentu o udzielenie mu wotum zaufania. Odrzucenie wniosku o wotum zaufania powoduje dymisję rządu. Jeżeli odrzucenie programu rządu lub wniosku o wotum zaufania albo uchwalenie wotum nieufności powoduje trzecią kolejną zmianę rządu, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje Zgromadzenie.

Kompetencje, w jakie został wyposażony rząd, można podzielić na trzy grupy: kompetencje polityczne, wśród których należy wymienić kontrasygnowanie aktów prezydenckich; kompetencje prawodawczą, w materiałach niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji parlamentu, 'raz – na podstawie jego upoważnienia – w zastrzeżonych; jak też Kompetencje administracyjne.

Rządowi przysługuje inicjatywa ustawodawcza i to w pewnym stopniu szersza niż deputowanym: jedynie rząd może przedstawiać projekty ustaw, które spowodowałyby wzrost wydatków lub zmniejszenie dochodów państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej.

Jak się okazuje, najważniejsze różnice między administracją centralną w Polsce i w Portugalii dotyczą funkcji rządu, jego struktury, sposobu powoływania i odwoływania, a także kompetencji. W Portugalii wyraźnie odróżnia się rząd i radę ministrów. W skład rządu wchodzi: premier, jeden lub więcej wicepremierów, ministrowie oraz sekretarze i podsekretarze stanu. Liczba ministerstw i sekretariatów stanu, ich wyznaczanie i kompetencje, jak również formy koordynowania ich działalności są określane w dekretach powołujących odnośnych ministrów i sekretarzy lub w dekrete z mocą ustawy. Sprawy związane z organizacją i funkcjonowaniem rządu należą do jego wyłącznej kompetencji prawodawczej. Radę ministrów tworzą premier, wicepremierzy, jeżeli tacy są oraz ministrowie. Prawo pozwala powoływać zespoły ministrów wyspecjalizowanych w określonych materiach. Wykonują one kompetencje przyznane im przez prawo lub przekazane przez radę ministrów. Funkcje premiera ustają z chwilą jego odwołania przez prezydenta. Z tą chwilą ustają też funkcje wszystkich członków rady ministrów i sekretarzy oraz podsekretarzy stanu. Pełnią oni jednak swoje funkcje do chwili objęcia funkcji przez nowy rząd.

Powoływanie premiera i rządu jest mniej złożone niż u nas. Sprawę tę zdecydowanie złożono w ręce prezydenta. Tylko przy powoływaniu premiera wiążą go ogólne zalecenia, aby przedtem wysłuchać opinii partii reprezentowanych w zgromadzeniu narodowym oraz mieć na uwadze wyniki wyborów.

Nieco inaczej jest też uregulowana kwestia odpowiedzialności rządu. Przede wszystkim jasno określone są skutki odrzucenia programu rządu, który winien być przedstawiony zgromadzeniu narodowemu w ciągu najdalej 10 dni od powołania premiera. Odrzucenie programu powoduje jego dymisję rządu. Odrzucenie nie upoważnia jednak prezydenta do rozwiązania zgromadzenia. Dopiero trzy kolejne odrzucenia dają mu takie prawo. Mniej rygorystycznie jest natomiast potraktowane wotum nieufności. Dymisję rządu powoduje dopiero dwukrotne uchwalenie wotum nieufności, z przerwą co najmniej 30 dni.

Zwraca też uwagę większa samodzielność rządu w stanowieniu prawa. Rozwiązania portugalskie zbliżają się do modelu, w którym

administracja wyposażona jest we własne, autonomiczne kompetencje prawodawcze.

3. Bułgaria jest republiką o systemie parlamentarnym. Według konstytucji z 1991 roku władza państwowa dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądownictwo. Prezydent jest głową państwa. Uosabia on jedność narodu i reprezentuje republikę w stosunkach międzynarodowych. Jest on też najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Na wniosek rady ministrów mianuje i odwołuje naczelne dowództwo sił zbrojnych i nadaje najwyższe stopnie wojskowe. Ponadto przysługują mu rozmaite inne kompetencje przypisywane zazwyczaj głowie państwa, jak na przykład: zarządzanie wyborów, ogłaszanie ustaw, nadawanie orderów i odznaczeń. Bierze on też udział w formowaniu rządu. Jego kompetencje w tej mierze są jednak inne niż u nas. Wynika to z innego sposobu powoływania rządu. W Bułgarii prezydenta wybiera zgromadzenie narodowe, natomiast kandydata na premiera przedstawia prezydent. Kandydatem /ostaje ten, kto zostanie wskazany przez największą liczebnie grupę parlamentarną i komu prezydent powierzy sformułowanie rządu, po konsultacji z parlamentem. Jednak gdy w terminie 7 dni kandydat na premiera nie zdoła przedłożyć składu rady ministrów, prezydent powierza tę misję kandydatowi na premiera wskazaną przez drugą pod względem liczebności grupę parlamentarną. Jeżeli i w tym wypadku skład rady ministrów nie zostanie zaproponowany, prezydent powierza wskazanie kandydata jednej z następnej grup parlamentarnych. Jeżeli zgoda na utworzenie rządu nie zostanie osiągnięta, prezydent powołuje rząd prowizoryczny, rozwiązuje zgromadzenie narodowe i zarządza nowe wybory.

Rada ministrów składa się z premiera, zastępców premiera i ministrów. Premier kieruje i koordynuje ogólną politykę rządu i ponosi za nią odpowiedzialność. Ministrowie kierują poszczególnymi ministerstwami, chyba że zgromadzenie postanowi inaczej. Ponoszą oni odpowiedzialność za swoje działania. Rada ministrów rozwiązuje się wskutek: 1) uchwalenia wotum nieufności wobec rady ministrów lub premiera. 2) przyjęcia dymisji rady ministrów. 3) śmierci premiera. Ponadto rada ministrów podaje się do dymisji, jeżeli zostanie wybrane nowe zgromadzenie narodowe. W każdym z omawianych przypadków

rada ministrów pełni swoje funkcje do czasu wyboru nowej rady ministrów. Rada ministrów może wystąpić do zgromadzenia narodowego o wyrażenie wotum zaufania dotyczącego całokształtu polityki rządu, jego programu lub w związku z konkretną sprawą. Gdy rada ministrów nie uzyska wotum zaufania, premier zgłasza dymisję rządu.

4. Dania jest monarchią konstytucyjną. Także i tu ustrój państwowy oparty jest na zasadzie rozdziału trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Władzy ustawodawczej nie sprawuje jednak wyłącznie parlament. W myśl Konstytucji z 1953 roku, obowiązującej do dziś, władzę tę sprawuje król łącznie z parlamentem. Król sprawuje oczywiście także władzę wykonawczą, którą wykonuje albo samodzielnie, albo poprzez rząd i ministrów. Rząd odpowiada przed parlamentem. W przypadku utraty zaufania parlamentu premier albo podaje się do dymisji, albo rozpisuje nowe wybory. Jeżeli wotum nieufności odnosi się do ministra, minister ów winien podać się do dymisji.

Funkcjonowanie rządu zachowuje na ogół cechy typowe dla monarchii opartych na zasadach rządów parlamentarnych. Działa on w dwóch zasadniczych postaciach: jako rada państwa (Statsradet) pod przewodnictwem króla oraz jako rada ministrów (Ministerradet), której przewodniczy premier. Decyzje wypracowane przez radę państwa formalnie podejmuje król (jednoosobowo); każda z nich wymaga wszakże kontrasygnaty ministra, który podpisem swym potwierdza przejęcie za nią odpowiedzialności przed parlamentem. Każda z kwestii dotyczących władzy wykonawczej może być przez króla przekazana radzie ministrów obradującej pod przewodnictwem premiera. Wyniki obrad rady ministrów, zgłaszane przez nią propozycje aktów i decyzji, muszą być przed stawione przez premiera królowi. Monarcha może bądź zapobiegać wprost propozycje rady ministrów, bądź spowodować przejęcie kwestii do rozpatrzenia w radzie państwa. W obradach rady państwa uczestniczy, po dojściu do pełnoletności, następca tronu.

W praktyce nie korzysta się z obu konstytucyjnie przewidzianych form działania egzekutywy. W szczególności martwą pozostaje pierwsza z nich: konstytucyjna rada państwa. Inicjatywa królewska ogranicza się do formalnego desygnowania premiera i powołania ministrów; me-

rytorycznie i w tej mierze skrępowany jest on politycznym układem sił w parlamencie i treścią uzgodnień międzypartyjnych.

Członkowie rządu ponoszą również prawną (konstytucyjną) odpowiedzialność za czynności swego urzędu. Organ orzekający w takim przypadku, zwany Najwyższym Trybunałem Królestwa, stanowi ciało o mieszanym, sądowno-politycznym charakterze.

Konstytucja traktuje ministrów jako przede wszystkim doradców i pomocników monarchy. Rzeczywistość nie eksponuje tej roli członków gabinetu. Na pierwsze miejsce wysuwa natomiast powinności ministra jako członka kolegialnego, faktycznie sprawującego funkcje władzy wykonawczej organu – rady ministrów, reprezentanta interesów swej partii w rządzie i funkcje kierownika określonego działu (resortu) administracji państwowej.

Konstytucja nie określa liczby członków rządu, nie zawiera także katalogu ministerstw (resortów). Decyzje w tej dziedzinie ulegają przeto modyfikacjom – w zależności od potrzeb merytorycznych, a także od konkretnej sytuacji politycznej. Charakterystyczną cechą pozostaje ograniczony zakres uregulowań kompetencji premiera (koncentrujących się zresztą wokół jego „zewnątrznych” relacji z królem i Folketingiem) oraz brak instytucji wicepremiera w tradycji rządów Danii. Faktyczna sfera wpływu przewodniczącego rady ministrów jest duża, jakkolwiek głównie w zakresie wytyczania generalnych linii polityki gabinetu (nie zaś w szczegółowym wnikaniu w zarządzanie internami resortu).

Poza ministerstwami tworzone są w Danii kolegialne bądź jednoosobowo kierowane „centralne urzędy” (pod zróżnicowanymi zresztą nazwami: komisji, agencji, biur itd.), niemające statusu „klasycznego” ministerstwa. Podlegają one z zasady, zachowując pewną autonomię, jednemu z ministrów; sporadycznie – ze względu na rangę spraw lub inne potrzeby (także polityczne) – powierza się kierownictwo tego typu urzędów „specjalnym” ministrom (są to najczęściej ministrowie bez teki, i przypisanym zakresem właściwości).

Kontrola funkcjonowania rządu i podległej mu administracji centralnej należy do parlamentu i reprezentowanych w nim partii. Do zasadniczych form sprawowania kompetencji kontrolnych, konstytucyjnie

wymagalnych, należy rozpatrywanie przez Folketing w terminie do 6 miesięcy od zakończenia roku finansowego (skarbowego) sprawozdania z zamknięcia rachunków państwowych.

5. Także w Norwegii władza wykonawcza należy do króla. Konstytucja szczegółowo reguluje jego uprawnienia, obowiązki, objęcie tronu i sprawy następstwa, a także przypadki, w których król nie pełni lub nie może pełnić swych funkcji.

Uprawnienia monarchy norweskiego w stosunku do władzy wykonawczej są natomiast dość typowe i nie różnią się w zasadzie od uprawnień „zneutralizowanej politycznie głowy państwa” w innych krajach. Król powołuje członków rządu, tj. premiera i innych ministrów. Od 1884 r. jest jednak w wyborze swoim ograniczony i powołuje na stanowisko premiera przywódcę partii, która wygrała wybory parlamentarne. Uprawnienia króla w zakresie władzy wykonawczej można podzielić na te, które wykonuje dyskrejonalnie, i te, które wykonuje wspólnie z Radą Stanu. Za swoje czynności nie ponosi jednak odpowiedzialności politycznej, którą przyjmują na siebie członkowie rządu.

W norweskiej terminologii ustrojowej przez rząd rozumie się gabinet ministrów pod przewodnictwem króla, noszący oficjalną nazwę Rady Stanu. Ewolucja tej instytucji doprowadziła do tego, iż udział monarchy w posiedzeniach rządu ogranicza się do oficjalnych posiedzeń, na których zapadają wcześniej ustalone – w łonie gabinetu czy przez po szczególnych ministrów – rozstrzygnięcia.

W skład rządu norweskiego wchodzi najczęściej premier i szesnastu ministrów. W Norwegii nie jest znana instytucja wicepremiera. Niektórzy ministrowie natomiast mają swoich zastępców (sekretarzy stanu), jednakże nie wszyscy. Od 1949 r. wprowadzono zasadę, że pełnienie funkcji premiera wyklucza możliwość otrzymania innej teki ministerialnej. Chodziło bowiem o to, aby szef rządu mógł operatywnie koordynować pracę Rady, co przy braku zastępców jest zdaje się zasadne. Warto jednak zauważyć, że aparat rządowy uzupełniony jest szeregiem centralnych urzędów, tzw. dyrekcji, których kierownicy nie wchodzi w skład Rady Stanu, w swoim działaniu podlegają natomiast poszczególnym ministrom. Obecnie jest ich kilkanaście, a ważniejsze z nich to: Dyrekcja Kontroli Cen, Główny Urząd Statystyczny. Dyrekcja Pocht.

Dyrekcja Budownictwa Mieszkaniowego. Liczba tek ministerialnych jest relatywnie stabilna a konstytucja ustala jedynie dolną granicę członków Rady Stanu na 7 osób. Członkiem gabinetu może zostać mianowana osoba, która ukończyła 30 rok życia i nie jest równocześnie członkiem Stortineu.

Premiera mianuje król, po przeprowadzeniu konsultacji w gronie liderów partii, które odniosły największe sukcesy w wyborach do parlamentu. Natomiast o rozdziale tek ministerialnych decydują w praktyce poszczególne partie. Premier ma w Radzie status *primus inter pares*, chociaż jego pozycja polityczna jest wzmocniona w przypadku Norwegii przez fakt stosunkowo długiego okresu pełnienia tej funkcji przez te same osoby. Wszystkie projekty ustaw przedkładane parlamentowi oraz inne ważne decyzje polityczne zapadają w obecności króla. Natomiast z obrad na forum rządu wyłączone są w zasadzie sprawy dotyczące bezpośrednio spraw obrony, które rozstrzyga osobiście monarcha, konsultując się w tej sprawie z ministrem obrony i Radą Obrony. Ta ostatnia jest organem, w skład którego – obok króla jako naczelnego dowódcy – A chodzą również premier, minister obrony, minister spraw zagranicznych, szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych, jak również inne osoby zwołane przez monarchę.

Posiedzenia Rady Stanu są protokołowane i podlegają kontroli ze strony specjalnej Komisji Protokolarnej parlamentu. Parlament może w szczególnym trybie obalić rząd w drodze wyrażenia wotum nieufności, jednakże jest to na tle norweskiego parlamentaryzmu zjawiskiem niezmiernie rzadkim, mimo istnienia systemu wielopartyjnego i formowania gabinetów koalicyjnych. Fakt ten zdaje się być wynikiem utartej praktyki kompromisów między przywódcami głównych partii.

6. We Francji współczesnej rząd jest ściśle związany z prezydentem Republiki. W porównaniu do przeszłości (okresu III i IV Republiki, a MCC przed 1958 r.) nie jest on już tylko ogniwnem wykonawczym władzy ustawodawczej. ani też tylko organem pośredniczącym między prezydentem a parlamentem. Obecnie rząd uzyskał nowe kompetencje i więcej samodzielności.

W konstytucji francuskiej, podobnie jak w naszej, obok pojęcia rząd występuje pojęcie rada ministrów. We Francji nie traktuje się ich jed-

nak jako synonimów. Nazwa rząd oznacza tu organ kolegialny pochodzący od głowy państwa, powołany do określania i prowadzenia polityki państwowej, złożony z premiera i ministrów. Natomiast rada ministrów jest jedynie prawną formą oficjalnych posiedzeń rządu z udziałem i pod przewodnictwem prezydenta Republiki.

Współcześnie nastąpiła też zmiana nazwy szefa rządu. Nie jest on już prezesem rady ministrów, lecz po prostu premierem, czyli pierwszym ministrem. Odpowiada to zmianom, jakie nastąpiły w rządzie po 1958 roku.

W myśl konstytucji premiera powołuje prezydent Republiki. W praktyce musi się on jednak liczyć z polityczną większością w parlamencie, z doświadczeniem politycznym i administracyjnym kandydata oraz brać pod uwagę stopień wzajemnego zaufania. Dobór pozostałych członków rządu odbywa się na podstawie uzgodnienia kandydatur między prezydentem a premierem. Oficjalnie ministra powołuje się w drodze dekretu prezydenta, ale z kontrasygnatą premiera.

Rozwiązanie rządu następuje w formie dymisji złożonej na ręce prezydenta. Konstytucja wyróżnia dwa przypadki, w których dymisja winna nastąpić. Pierwszy dotyczy dobrowolnej rezygnacji z urzędu przez premiera; może to uczynić, kiedy uzna, że zakończył już swe zadanie, albo że nie cieszy się już zaufaniem prezydenta, albo nie jest z nim zgodny co do kierunku polityki państwa. Oczywiście może to także uczynić z powodu utraty zdrowia. Drugi wiąże się z wotum nieufności uchwalonym przez Zgromadzenie albo gdy w inny sposób okaże ono brak aprobaty dla polityki rządu. Oprócz wymienionych przypadków w praktyce występują także inne. Na przykład przyjęło się, iż rząd składa dymisję po przeprowadzonych wyborach prezydenckich lub parlamentarnych. Utał MC też zwyczaj, iż premier ustępuje na żądanie prezydenta. Wynika to z logiki istniejącego systemu politycznego, według którego głowa państwa ma mieć swobodę w doborze premiera.

Rada ministrów i premier mają do pomocy dwa aparaty pomocnicze: jeden o charakterze politycznym, zwany gabinetem premiera, drugi o charakterze administracyjno-fachowym, noszącym nazwę Sekretariatu Generalnego Rządu. W skład Sekretariatu wchodzi około 20 pracowników merytorycznych i 80 pracowników zajmujących stanowiska

pomocnicze i techniczne. Gabinet premiera liczy przeważnie około 50 pracowników, o różnym doświadczeniu i przygotowaniu, z reguły patronujących poszczególnym resortom i wydzielonym zagadnieniom.

Premierowi podlegają niektóre ważne urzędy centralne, jak na przykład Dyrekcja Służby Publicznej czy Generalny Komisariat Planowania.

Także w poszczególnych ministerstwach istnieje rozdział między aparatem politycznym a administracyjno-fachowym (administracją *sensu stricte*). Aparat polityczny skupia się w gabinecie ministra. Liczbę pracowników tego gabinetu każdorazowo określa premier na wniosek zainteresowanego ministra. Z zasady winni oni odchodzić wraz z odejściem ministra, w przeciwieństwie do pracowników administracyjno-fachowych. stałej kadry ministerstw. W praktyce sprawa jest jednak bardziej /łożona. Ostatnio często do gabinetów są bowiem delegowani zawodowi urzędnicy z tzw. korpusów urzędniczych, którzy oficjalnie nie są politycznie powiązani z ministrem. Podstawowym zadaniem gabinetu jest przygotowywanie decyzji dla ministra, ewentualnie kontrola takich decyzji wychodzących od administracji zawodowej, oraz organizowanie działalności pozaadministracyjnej ministra, na przykład kontaktów ze środkami masowego przekazu, wyjazdów zagranicznych, utrzymywanie stosunków z organizacjami pozarządowymi. Ponadto gabinet odpowiada za wykonanie decyzji ministra przez podległą mu administrację oraz koordynuje jej działalność.

Omówione zasady organizacji administracji centralnej nie są powszechnie aprobowane we Francji. Zwraca się na przykład uwagę na niebezpieczeństwo odcięcia ministra od jego administracji przez polityczny gabinet oraz przejmowanie przez gabinet kompetencji i zadań administracji, co prowadzi do jej ubezwłasnowolnienia i bierności.

30 czerwca 1994 r.

O NIEKTÓRYCH KWESTIACH DOTYCZĄCYCH STOSOWANIA USTAWY Z DNIA 24 MARCA 1920 R. O NABYWANIU NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW (Dz.U. z 1933 r. nr 24, poz. 202 z późn. zm.: Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 315 i z 1990 r. Nr 79, poz. 466)

MAŁGORZATA BAJOR-STACHAŃCZYK

1. Wniesienie do spółki prawa handlowego nieruchomości jako wkładu niepieniężnego (aportu) nie jest nabyciem w rozumieniu usta wy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i nie wymaga zezwolenia. Niewątpliwie natomiast wymaga zezwolenia późniejsza czynność przeniesienia własności nieruchomości na już utworzona spółkę.

W myśl art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców **nabywanie nieruchomości** wymaga uzyskania uprzedniego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych. Dla wyjaśnienia przedstawionych wątpliwości konieczne jest dokonanie wykładni tego pojęcia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w ustawie chodzi o nabycie **własności** nieruchomości, a nie o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego czy też korzystanie z nieruchomości na podstawie umów obligacyjnych (np. najmu czy dzierżawy). Należy także przyjąć, że przepisy ustawy dotyczą również prawa użytkowania wieczystego. Wskazuje na to zarówno sama istota użytkowania wieczystego i przepis art. 237 k.c. nakazujący stosować odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości, jak też przepis art. 4 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...), stanowiący, iż do sprzedaży i oddania w użytkowa nie wieczyste gruntów stanowiących własność Państwa lub gmin cudzoziemcom – wymagana jest zgoda MSW z zastosowaniem przepisów ustawy z 1920 r.

Jeżeli chodzi o to, które zdarzenia prawne, powodujące nabycie prawa własności nieruchomości są reglamentowane przez ustawę, to należy stwierdzić, na podstawie całokształtu jej przepisów, że obejmuje ona wszystkie przypadki nabycia własności nieruchomości: zarówno w

drodze czynności prawnej, a więc w sposób pochodny, przez przeniesienie własności ze zbywcy na nabywcę, jak również nabycie w sposób pierwotny – przez zasiedzenie (w tym kontekście por. wyrok SN, III CZP 14AS6; OSNPG, z. 4. poz. 14).

Z mocy art. 8 wyłączone spod działania ustawy jest jedynie przeniesienie własności nieruchomości w drodze spadkobrania.

Przechodząc do zasadniczego problemu przedstawionego w pytaniu należy stwierdzić, że wniesienie do spółki prawa handlowego nieruchomości jako wkładu niepieniężnego (aportu) nie jest nabyciem w rozumieniu ustawy i nie wymaga zezwolenia. Skutkiem zawarcia stosownego postanowienia w umowie spółki lub statucie nie jest jeszcze bowiem przeniesienie własności nieruchomości.

Niewątpliwie natomiast wymaga zezwolenia późniejsza (w wykonaniu umowy spółki) czynność przeniesienia własności nieruchomości na już utworzoną spółkę. Jest to przeniesienie własności nieruchomości przez dotychczasowego właściciela na inny podmiot – spółkę będącą osobą prawną.

Taki stan rzeczy wynika z przyjętej przez kodeks handlowy konstrukcji, wymagającej dla przeniesienia własności wkładu odrębnej umowy po dokonaniu rejestracji spółki. Zastosowanie tej konstrukcji uzasadnione jest tym, że w momencie wnoszenia wkładów (przed rejestracją) spółka jeszcze nie istnieje, nie może zatem być podmiotem prawa własności; zawarte więc w umowie spółki zobowiązanie do wniesienia aportu ma więc charakter warunkowy (pod warunkiem, że spółka dojdzie do skutku), co w przypadku nieruchomości, w myśl art. 157 § 2 k.c. powoduje, i/, nie wywołuje ono skutku rzeczowego (przeniesienia własności). Wskazują na to również przepisy k.h.: 167 § 1 pkt. 2 oraz 331 § 1 pkt 3. w których jest mowa jedynie o „zapewnieniu przejścia wkładów niepieniężnych na spółkę z chwilą jej zarejestrowania”.

Powyższe kwestie wyjaśnił Sąd Najwyższy w Uchwale z dn. 5 grudnia 1991 r. III CZP 128/91.

2. Obrót udziałami lub akcjami już istniejącej spółki nie wymaga zezwolenia, o którym mowa w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Problem nabywania przez cudzoziemców kontrolnych udziałów lub pakietów akcji w spółkach mających siedzibę w Polsce nie został w ustawie uregulowany i nie posiada jednoznacznie rozstrzygającej wykładni. W sprawozdaniu Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w 1993 r. (Druk Sejmowy nr 346) podano informację o 5 zezwoleniach wydanych w 1993 r. na nabycie przez cudzoziemców dominujących pakietów udziałów w spółkach mających siedzibę w Polsce i będących już właścicielami nieruchomości. Wyrażony został tam także pogląd o konieczności udzielania zezwoleń w takich przypadkach bez przedstawienia jednak szerszego uzasadnienia.

Moim zdaniem przepisy ustawy nie dają jednak podstaw do stwierdzenia, że obrót udziałami lub akcjami już istniejącej spółki wymaga zezwolenia. Obrót taki nie wywołuje bowiem skutku prawnego w postaci nabycia własności nieruchomości przez inny podmiot przy jednoczesnej utracie prawa przez zbywcę. Właścicielem nieruchomości pozostaje ta sama spółka.

Wydaje się w związku z tym, że mamy w tym przypadku do czynienia z luką w ustawie, która pozwala na obchodzenie jej zakazów. Podobny pogląd wyrażony został w cytowanym sprawozdaniu MSW wraz z trafnym postulatem zamieszczenia w ustawie jednoznacznego przepisu, który eliminowałby tę lukę.

3. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bez wymaganego zezwolenia jest nieważne a nieważność ta ma charakter bezwzględny i nie być konwalidowana przez późniejsze uzyskanie zezwolenia.

Zgodnie z art. 5 oraz art. 7 ustawy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca – wbrew jej postanowieniom – jest nieważne. Interpretacja powołanych przepisów wskazuje wyraźnie, że nieważność ta ma charakter bezwzględny i nie może być konwalidowana przez późniejsze uzyskanie zezwolenia. Rygor nieważności czynności dokonanej wbrew takiemu zakazowi powoduje, że w ogóle nie dochodzi do skutecznego dokonania czynności, zatem wydane później zezwolenie może być najwyżej podstawą do zgodnego z prawem nabycia własności w drodze nowej czynności prawnej.

4. Organem upoważnionym do występowania do sądu z żądaniem stwierdzenia nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca wbrew postanowieniom ustawy jest rada gminy, na terenie której nieruchomość jest położona.

W myśl art. 7 ustawy, organem upoważnionym do wystąpienia do sądu z żądaniem stwierdzenia nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca wbrew postanowieniom ustawy jest „powiatowa władza administracji ogólnej”. Trafnie argumentuje się za przejściem tej kompetencji do właściwości organów gminy. Słuszność tego rozumowania potwierdza ogólna zasada domniemania właściwości gmin określona w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), zgodnie z którą, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zastrzeżenie kompetencji nie może być przy tym dorozumiane i powinno być wyraźnie sformułowane. Jeżeli w drodze powszechnie obowiązującej wykładni prawa nie można ustalić konkretnego zakresu działania przewidzianego dla innych podmiotów niż podmioty gminne, to należy przyjąć domniemanie, że właściwą w określonej sprawie publicznej jest gmina por. P. Czechowski, St. Piątek w: *Prawo samorządu terytorialnego, przepisy z komentarzem.*) Wymagany w art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym lokalny charakter sprawy publicznej wynika z faktu, iż jej przedmiotem jest nieruchomość położona na terenie konkretnej gminy.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. W braku przepisu szczególnego kompetencja z art. 7 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przysługiwać więc będzie radzie. Wystąpienie do sądu powinno być więc poprzedzone stosowną uchwałą rady, którą na zasadach ogólnych wykonywać będzie zarząd.

Na tle całokształtu obowiązujących przepisów, a szczególnie w oparciu o przepisy art. 36 ust. 1 i art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 23 z późn. zm.), możliwe jest jednak również do obrony stanowi-

sko przyznające uprawnienie z art. 7 ustawy kierownikowi urzędu rejonowego. Wynika to z nieprecyzyjności przepisów kompetencyjnych.

W cytowanym już sprawozdaniu MSW postuluje się wprowadzenie jednoznacznego zapisu do ustawy celem usunięcia istniejących wątpliwości. Proponuje się w związku z tym, aby uprawnienie to przysługiwało zarówno organowi gminy, jak i kierownikowi urzędu rejonowego.

20 sierpnia 1994 r.

INFORMACJE

OCENA PORÓWNAWCZA ROZWIĄZAŃ PROPONOWANYCH
W PROJEKCIE USTAWY O NIK (DRUK SEJMOWY NR 200)
Z UREGULOWANIAM I OBOWIĄZUJĄCYMI W NIEMCZECH,
DOKUMENTAMI MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI NAJ-
WYŻSZYCH INSTYTUCJI KONTROLNYCH (INTOSAI) I EURO-
PEJSKĄ KARTĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

JACEK LANG

1. Według projektu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Druk Sejmowy nr 200) Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jest naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi. Projekt zatem zakłada, iż po za Najwyższą Izbą Kontroli będą funkcjonować także inne organy kontroli państwowej. Określa też relacje, jakie zachodzą między tymi organami a Najwyższą Izbą Kontroli. Według art. 12 projektu – organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samo rządzie terytorialnym są obowiązane do:

1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej żądanie, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy,

2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli,

3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Podległość Sejmowi wyraża się głównie w prawie powoływania i odwoływania Prezesa NIK przez Sejm, prawie powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków kolegium NIK przez Prezydium Sejmu na wniosek Prezesa NIK. prawie zlecenia wykonywania kontroli w oznaczonym zakresie, w kontroli wykonywania budżetu Najwyższej Izby Kontroli, a także w licznych obowiązkach Najwyższej Izby Kontroli wobec Sejmu określonych w Konstytucji, omawianej ustawie i w Regulaminie Sejmu.

W Niemczech odpowiednikiem Najwyższej Izby Kontroli jest Federalna Izba Obrachunkowa. Według ustawy z 11 lipca 1985 r. o Federalnej Izbie Obrachunkowej (BGB1, s. 1445) jest ona niezależnym organem kontroli finansowej, podległym jedynie ustawie. W ramach swoich zadań ustawowych ma ona wspierać Parlament Federalny, Radę Federalną (Bundesrat) i Rząd Federalny. Toteż na ogół sytuuje się ją pomiędzy parlamentem a rządem.

Pozycja Federalnej Izby Obrachunkowej i status jej członków, a także zakres jej podstawowych zadań są gwarantowane przez Konstytucję RFN. Między innymi stanowi ona, iż członkowie Federalnej Izby Obrachunkowej posiadają pełną niezawisłość sędziowską. W tej niezawisłości należałoby też dopatrywać się podstawy autentycznej niezależności Federalnej Izby Obrachunkowej.

Na niezależność najwyższych organów kontrolnych zwraca uwagę także Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Instytucji Kontrolnych (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). W deklaracji ogłoszonej w Limie na IX Kongresie w 1977 r. stwierdza ona, iż niezależność najwyższych organów kontrolnych jest podstawowym warunkiem obiektywnego i skutecznego wypełniania zadań przez instytucje kontrolne. Dlatego też utworzenie najwyższego organu kontrolnego i stopień jego niezależności powinny być unormowane w Konstytucji, a szczegóły w ustawach. Co więcej, w myśl deklaracji najwyższy organ kontrolny, w razie jakiegokolwiek ingerencji w niezależność i uprawnienia kontrolne, winien mieć zapewnioną właściwą ochronę prawną ze strony sądu najwyższego.

2. Projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli określa przedmiot kontroli równie szeroko, jak dotychczasowe ustawodawstwo polskie. Według projektu NIK kontroluje bowiem nie tylko działalność organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, lecz także działalność organów samo rządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych. Nadto NIK może kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, jeżeli wykonują one zadania zlecone lub powierzone przez państwo, wykonują dostawy, usługi i roboty na rzecz państwa lub samo-

rządu terytorialnego. działają z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozporządzają takim mieniem, korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji albo poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego itp.

Na podstawie odrębnego przepisu NIK może również kontrolować wykonanie budżetu, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Trybunału Konstytucyjnego. Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Państwowej Inspekcji Pracy. Na zlecenie Sejmu lub na wniosek Prezydenta RP albo Senatu nadto może on kontrolować ww. jednostki organizacyjne także w pełnym zakresie ich działalności.

Kontrola NIK nadal ma odbywać się na podstawie kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Może ona zatem obejmować bardzo różne aspekty działalności i organizacji kontrolowanych jednostek. Z zakresu kontroli nie są wyłączone dokumenty objęte tajemnicą ustawowo chronioną, w tym również sprawy i dokumenty zakwalifikowane jako tajne specjalnego znaczenia. W przypadku tych ostatnich projekt wymaga tylko, aby kontrola odbywała się na podstawie odrębnego upoważnienia wydanego przez Prezesa NIK.

Kontrola może dotyczyć tak spraw już rozstrzygniętych, jak i będących w toku przygotowania; może ona dotyczyć także spraw, co do których nie podjęto jeszcze żadnych czynności.

W Niemczech podstawowym zadaniem Federalnej Izby Obrachunkowej jest przeprowadzanie kontroli wykonywania budżetu przez poszczególne urzędy i ministerstwa federalne oraz działalności gospodarczej odrębnych przedsiębiorstw i zakładów. Do konstytucyjnych zadań tej Izby należy sporządzenie uwag do sprawozdania Ministra Finansów o wpływach i wydatkach, jak również o majątku i zadłużeniach, przed stawianego Parlamentowi Federalnemu i Radzie Parlamentu. Oprócz kontroli budżetu i gospodarki Niemiec Federalna Izba Obrachunkowa zajmuje się kontrolą należących do Federacji osób prawnych prawa publicznego, kontrolą ubezpieczalni społecznych otrzymujących od Federacji subwencje albo gwarancje wypłacalności. Kontroluje również

przedsiębiorstwa prawa prywatnego, w których zaangażowany jest majątek Federacji.

Istotnym uprawnieniem Federalnej Izby Obrachunkowej jest uczestniczenie w planowaniu budżetowym. Wspólnie z federalnym Ministrem Finansów bierze ona udział w rokowaniach z poszczególnymi ministerstwami na temat ich zapotrzebowania na środki budżetowe. Do jej zadań należy także udzielanie porad kontrolowanym jednostkom oraz sporządzanie uwag i wniosków dotyczących zmian w obowiązującym prawie.

Federalna Izba Obrachunkowa jest też upoważniona do kontroli wydatków objętych tajemnicą państwową. Jedynym ograniczeniem jest wyłączenie z takiej kontroli Senatu i Wielkiego Senatu. Oznacza to, że kontrolę taką będzie przeprowadzać jedynie kolegium przy współudziale Prezydenta Izby.

Projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest też zgodny z zasadami kontroli finansów publicznych określonymi w Limie przez INTO-SAI. Organizacja ta w swojej deklaracji przyjmuje bowiem wyraźnie, iż przedmiotem kontroli powinny być wszystkie elementy zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są ujęte w ogólnym budżecie państwa. Między innymi najwyższe instytucje kontrolne powinny być uprawnione w możliwie najszerszym zakresie do kontroli poboru podatków oraz kontraktów i robót publicznych. Kontrola podatkowa winna obejmować nie tylko kontrolę z punktu widzenia legalności i prawidłowości formalnej, lecz także sprawność i organizację poboru podatków, osiąganie planowanych dochodów, a w razie potrzeby proponować organowi ustawodawczemu stosowne ulepszenia. Kontrola robót publicznych winna obejmować nie tylko prawidłowość formalną wydatków, lecz również sprawność zarządzania oraz jakość prac budowlanych.

Kontrolą winny być także objęte przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe z udziałem państwowym, a także wszystkie instytucje korzystające z subwencji pochodzących z funduszy państwowych. Jeżeli wysokość udziału państwowego jest znaczna, postuluje się nawet, aby kontrolę rozciągnąć na całe zarządzanie finansami subsydiowanej instytucji. Deklaracja z Limy zastrzega się tylko, iż sprawozdania z kon-

trolu tych przedsiębiorstw, przeznaczone dla parlamentu i opinii publicznej, po winny uwzględniać ograniczenia związane z potrzebą ochrony tajemnicy przemysłowej i handlowej.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego przewiduje poddanie samorządu terytorialnego kontroli państwa. Nie wyklucza więc możliwości poddania samorządu terytorialnego kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Trzeba bowiem przyjąć, że kontrola NIK jest kontrolą „słabszą” niż kontrola administracyjna, o której mówi się w wyżej wymienionej Karcie. Karta wymaga tylko, aby owa kontrola była sprawowana wy łącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie, oraz miała na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych, chyba że dotyczyłaby zadań zleconych samorządowi; wtedy mogłaby uwzględniać także kryterium celowości. Nadto kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana w sposób gwarantujący zachowanie proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem przedmiotu ochrony.

3. Projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przewiduje, że NIK będzie działała na zasadzie kolegialności. O zasadzie kolegialnego działania NIK wspomina także Konstytucja w art. 36. Jak się wydaje, wyrazem tej zasady jest skład i uprawnienia kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Inaczej do sprawy kolegialności podchodzi ustawa niemiecka. Główny akcent kładzie ona na podejmowaniu ważniejszych rozstrzygnięć przez różne zespoły: dwu i trzyosobowe kolegia, senaty oraz Wielki Senat. Dwuosobowe kolegium składa się z dyrektora departamentu i kierownika właściwego sektora kontroli, trzyosobowe kolegium składa się z prezydenta lub wiceprezydenta Izby, dyrektora departamentu oraz kierownika zespołu kontroli. W skład Senatu wchodzi: dyrektor departamentu – jako przewodnicząc¹, kierownicy sektorów kontroli departamentu oraz kierownik innego sektora kontroli. Wielki Senat składa się z Prezydenta Izby, który jest przewodniczącym, wiceprezydenta, dyrektorów departamentów kontroli oraz trzech kierowników sektorów kontroli. Przy omawianiu konkretnej sprawy Wielki Senat uzupełnia kierownik właściwego sektora kontroli – jako spr-

wozdawca, oraz inny kierownik sektora kontroli – jako sprawozdawca posiłkowy. Ponadto w Izbie działają grupy kontrolne tworzone przez Prezydenta Izby dla wykonywania określonych zadań kontrolnych, Komisja Stała utworzona przez Wielki Senat oraz inne komisje Wielkiego Senatu.

Projekt ustawy o NIK nie wprowadza istotnych zmian do struktury organizacyjnej NIK-u. Nadal mamy jeden organ ogólnokrajowy – Najwyższą Izbę Kontroli, oraz jednostki terenowe tej Izby – delegatury. Nadal przewiduje się możliwość korzystania z pomocy innych organów kontroli, rewizji i inspekcji. Izbą kieruje Prezes powoływany przez Sejm; on też odpowiada przed Sejmem za Izbę. W Izbie wyodrębnione jest kolegium, do którego należy wiele ważnych decyzji dotyczących funkcjonowania Izby i wykonywania ustawowych zadań.

Nieco inaczej jest w Niemczech. Przede wszystkim mamy tu do czynienia także z niezależnymi izbami krajowymi, działającymi w poszczególnych landach. Trzeba jednak zwrócić uwagę, iż ściśle powiązanie systemów finansowych poszczególnych landów i Federacji wymusza daleko idącą kooperację Izby Federalnej z izbami krajowymi. Poza tym w Niemczech Federalna Izba Obrachunkowa z zasady koncentruje się na kontroli następczej, kontrolę wstępną pozostawiając urzędowi kontroli, istniejącym przy organach administracji rządowej. I tu jednak wspólny przedmiot kontroli wymusza ścisłą współpracę, łącząc funkcjonalnie te instytucje.

4. Projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zawiera także przepisy regulujące postępowanie kontrolne. Obecnie przepisy dotyczące metod i postępowania kontrolnego znajdują się w aktach wykonawczych, po chodzących od Rady Państwa lub wydanych przez Prezesa NIK.

W Niemczech wszystko, co dotyczy metod kontroli i postępowania kontrolnego, nadal mieści się w aktach niższej rangi. Większość przepisów tego rodzaju znajduje się w regulaminach wydawanych przez Wielki Senat Federalnej Izby Obrachunkowej.

W deklaracji z Limy znajduje się kilka zasad poświęconych metodom i procedurze kontroli. Dotyczą one wszczęcia postępowania kontrolnego na wniosek innych organów państwowych, zakresu kontroli

danej instytucji (zapewniającej nie tylko obiektywność, lecz także możliwość oceny jakości zarządzania i jego zgodności z ustawami) oraz wykorzystania postępu w nauce i technice do określenia metod kontroli.

5. Omawiany projekt ustawy przyznaje pracownikom Najwyższej Izby Kontroli specjalny status pracownika państwowego, wzorowany na prawie urzędniczym. W Niemczech Federalna Izba Kontroli zatrudnia członków (prezydenta, wiceprezydenta, kierowników działów kontroli i kierowników sektorów kontroli), urzędników-rewizorów oraz innych pracowników. Członkowie są osobiście i rzeczowo niezależni. Z wyjątkiem prezydenta są oni dożywotnimi urzędnikami i posiadają sędziowską niezależność. Podlegają odpowiednio przepisom normującym status i odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów federalnych (najwyższych).

Według Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych, pracownicy instytucji kontrolnych winni posiadać ponad przeciętne kwalifikacje i doświadczenie zawodowe oraz nowoczesną wiedzę w dziedzinach objętych kontrolą. Instytucje kontrolne winny przywiązywać dużą wagę do doskonalenia teoretycznego i praktycznego swoich członków i kadry kontrolerskiej.

6. Podsumowując, należy powiedzieć, iż przedstawiony projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli na ogół jest zgodny w najważniejszych punktach z przepisami normującymi pozycję, zadania oraz sposób działania najwyższych instytucji kontrolnych w Niemczech, oraz w zasadzie odpowiada współczesnym tendencjom wyposażania najwyższych instytucji kontrolnych w różnorodny zestaw środków działania i nadawania kontroli możliwie szerokiego zakresu.

30 maja 1994 r.

INFORMACJA O STANIE PRAWNYM I FUNKCJONOWANIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ WYNIKACH
REALIZACJI PROGRAMU PILOTAŻOWEGO

JACEK LANG

1. Ustrój samorządu terytorialnego i jego działalność regulują liczne ustawy i akty wykonawcze. Podstawowe przepisy zawarte są w Małej Konstytucji oraz w siedmiu ustawach określających status prawny, zadania i kompetencje, zasady organizacji i działania oraz gwarancje niezależności. Wraz z przepisami zawartymi w ustawach towarzyszących oraz aktach wykonawczych tworzą one nowoczesne prawo samorządu terytorialnego, zgodne z duchem i treścią Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Ustrój samorządu terytorialnego określają następujące ustawy:

– Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym,

– ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

– ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195),

– ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. Nr 110, poz. 473),

– ustawa z 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96, z późn. zm.).

Podstawy majątkowe samorządu terytorialnego oraz sposób finansowania gmin określają następujące ustawy i akty wykonawcze:

– ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.).

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organiza-

cyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji (Dz.U. Nr 51, poz. 301),

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 1993 r. w sprawie przekazania składników majątkowych szkół podstawowych, których prowadzenie przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 450),

– ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600).

Zadania i kompetencje gmin, związków komunalnych, sejmików wojewódzkich, poza ustawami wymienionymi na początku, w szczególności określają następujące ustawy¹ i akty wykonawcze:

– ustawa z 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.),

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. Nr 65, poz. 309. z późn. zm.),

– zarządzenie ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11 października 1993 r. w sprawie wykazu domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych nie podlegających przekazaniu niektórym gminom o statusie miasta (M.P. Nr 54, poz. 504).

2. Oprócz ww. aktów prawnych tworzących ogólną, konstytucyjną podstawę prawną organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, wspomnieć trzeba także o statutach i regulaminach organizacyjnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego oraz o przepisach gminnych, wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym przez rady poszczególnych gmin, a regulujących między innymi sprawy wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic i osiedli, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

3. Niezależnie od tego gminy, opierając się na prawie do powoływania stowarzyszeń, utworzyły organizacje ponadgminne, wspierające samorząd terytorialny i reprezentujące interesy zrzeszonych gmin. Do ważniejszych należą:

- Krajowy Sejmik Samorządów Terytorialnych,
- Związek Miast Polskich,
- Unia Metropolii Polskich,
- Związek Gmin Wiejskich RP,
- Unia Miasteczek Polskich.

4. Program pilotażowy wprowadzony w życie w 1993 roku na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mają być przekazane niektórym gminom o statusie miasta (...), zmienionego kilkakrotnie jeszcze w 1993 roku, doprowadzi! do podpisania przez wojewodów i prezydentów miast objętych programem porozumień o przyjęciu większości zadań i kompetencji wymienionych w ww. rozporządzeniu. Do 20 grudnia 1993 r., tj. do końca drugiego terminu przewidzianego dla zawierania porozumień, porozumienia te podpisały wszystkie miasta wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r., tj. 46 miast. W roku następnym do realizacji porozumień przystąpiło jednak tylko 43 miast. Rady miejskie w Sosnowcu, Chorzowie i Grudziądzu jeszcze w grudniu 1993 r. podjęły uchwały zobowiązujące prezydentów do wycofania się z programu. Uważa się, iż jedną z przyczyn wycofania się tych miast był brak jednoznacznych decyzji w kwestii finansowania zadłużeń jednostek podlegających przejęciu. Dwa inne miasta - Kielce i Rzeszów - 30 marca 1994 r. podpisały porozumienia o przyjęciu tylko niektórych zadań i kompetencji, wymienionych w rozporządzeniu RM z 13 lipca 1993 r.

Zmiany w programie pilotażowym wprowadzone jesienią 1993 r. po ciągnęły za sobą znaczne zmniejszenie przejętych zadań i kompetencji. O ile w pierwszej wersji przewidziano ogółem na zadania przewidziane do przekazania miastom kwotę 14 bilionów 211 miliardów 860 milio-

nów złotych, o tyle obecnie jest to tylko 8 bilionów 2 miliardy 864 miliony.

W ocenie administracji rządowej przejęte zadania i kompetencje były wykonywane w I kwartale tego roku poprawnie. Nie stwierdzono występowania rażących różnic w jakości świadczonych usług w porównaniu do roku 1993. Zdaniem administracji wojewódzkiej poważnym utrudnieniem w realizacji programu było nieuwzględnienie w ustawie budżetowej środków na realizację zadań należących przedtem do administracji specjalnych, przekazywanie w I kwartale tego roku przez resorty kul tury, zdrowia i oświaty środków bezpośrednio do jednostek, z pominięciem miast, oraz finansowanie przejętych zadań przez różne podmioty (źródła finansowania).

13 września 1994 r.

ROZWÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIELE WNIESIONYCH I PRZYJĘTYCH USTAW W II KADENCJI SEJMU RP

JACEK LANG

1. Sejm II kadencji zajmował się nie mniej niż 10 ustawami dotyczącymi, wprost albo pośrednio, samorządu terytorialnego. W ich świetle wyraźnie przebijają się dwie tendencje:

1) do rozbudowy struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz umocnienia pozycji i poszerzenia zakresu działania i kompetencji samorządu terytorialnego,

2) do powstrzymania, na drodze prawnej, ekspansji samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej, zwiększenia nadzoru i zmuszenia organów gminnych do bardziej zdecydowanego działania w zakresie uwłaszczenia innych podmiotów. na przykład właścicieli ogródków działkowych, spółdzielni i ich związków.

2. Rozbudowa przestrzenna samorządu terytorialnego i wzmocnienie jego podstaw materialnych były projektowane przez Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, powołanego przez rząd w poprzedniej kadencji Sejmu. Stanowiły element szerszych zmian ustrojowych, obejmujących także centrum administracji rządowej oraz pracowników urzędów państwowych. Obecny rząd, po przejrzaniu i zweryfikowaniu starych projektów, wniósł jesienią ubiegłego roku projekt ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, a wiosną tego roku projekt dotyczący ustroju m. st. Warszawy. Początkowo popierał też zamiysł utworzenia powiatów – ziemskich i grodzkich, oraz wprowadzenia samorządu powiatowego, jako samorządu ponadgminnego, o własnych dochodach, zadaniach i kompetencjach.

Za wprowadzeniem samorządu powiatowego opowiada się też opozycja sejmowa, stojąc na gruncie ciągłości reformy administracji publicznej, rozpoczętej w 1990 r. ustawą o samorządzie terytorialnym, ustawą o pracownikach samorządowych i ustawą Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawą o pracowni-

kach samo rządowych. Z jej inicjatywy doszło też do wniesienia w styczniu 1994 r. projektu ustawy o samorządzie powiatowym. Projekt ten odchodzi od koncepcji samorządu propagowanej i zrealizowanej w 1990 r., według której samorząd winien istnieć wyłącznie na szczeblu podstawowym. Zadania gminne przerastające możliwości gminy winny być realizowane przez związki komunalne i porozumienia komunalne, a zadania o charakterze społeczno-politycznym – poprzez stowarzyszenia gminne.

3. W kierunku rozbudowy struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego i wzmocnienia jego podstaw materialnych i pozycji wobec rządu idą też zmiany wprowadzone ustawą z marca br. o ustroju m. st. Warszawy¹). Wyraźnie wzmacniają one wewnętrzną organizację miasta i pozycję jego organów, a jednocześnie urealniają wykonywanie zadań publicznych.

Także ustawa o kolegiach odwoławczych ma na celu wzmocnienie samorządu terytorialnego, mimo iż proponowane w niej rozwiązania na pierwszy rzut oka mogłyby świadczyć o czymś wręcz przeciwnym, a mianowicie o próbie pozbawienia samorządu terytorialnego własnego, nie zależnego od administracji rządowej organu kontroli instancyjnej i nadzoru nad decyzjami indywidualnymi z zakresu administracji publicznej. Wzmocnienie kadrowe i usprawnienie pracy kolegiów oraz ich uniezależnienie od poszczególnych gmin i delegatów na sejmik z pewnością może przyczynić się do poprawy orzecznictwa kolegiów, ich autorytetu, a to z kolei wpłynąć na stan praworządności w gminach i akceptację mieszkańców.

Ważną zmianę przewidują projekty ustaw poświęcone działalności gospodarczej gmin. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Druk Sejmowy nr 436) przewiduje przesunięcie terminu, do grudnia 1994 r., obligującego gminy i inne osoby komunalne prowadzące działalność gospodarczą w szerszym zakresie, niż przewiduje art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, do jej zaniechania. Projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin (Druk Sejmowy nr 235) z 7 stycznia 1994 r. normuje zasady i podstawowe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań własnych gmin, wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym. Według

projektu gminy mogą prowadzić tę działalność same. w określonych ustawą formach organizacyjno-prawnych, lub powierzać prowadzenie takiej działalności osobom fizycznym i prawnym. Wybór pozostawiony jest radzie gminy. W ujęciu projektu przedsiębiorstwo komunalne może być prowadzone w formach przewidzianych przez prawo budżetowe, w formie zakładu użyteczności publicznej, a także w formach określonych w kodeksie handlowym. Gminy mogą również powierzać wykonanie określonych zadań o charakterze użyteczności publicznej osobom prawnym i fizycznym, a także jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. W tych przypadkach ma być stosowana instytucja koncesji, rozumiana jako upoważnienie dla podmiotów sektora prywatnego do wykonywania zadań publicznych pod nadzorem gminy. Projekt zakłada też daleko idącą samodzielność gmin w ustalaniu konkretnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Gospodarki gmin dotyczą także kolejne inicjatywy ustawodawcze, podejmowane z różnych powodów. W projekcie z grudnia 1993 r. mającym na celu zmianę ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach (Druk Sejmowy nr 226) wnioskuje się zrównanie w procesie uwłaszczenia pod względem prawnym spółdzielni i ich związków z państwowymi osobami prawnymi, innymi niż Skarb Państwa. W konsekwencji przewiduje się nałożenie na zarząd gminy obowiązku stwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej, nabycia przez spółdzielnie lub ich związki prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, stanowiących własność gminy, jeżeli były one w ich zarządzie lub użytkowaniu.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy *Przepisy wprowadzające ustawą o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, przygotowanym w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przewiduje się, iż zobowiązania i wierzytelności powstałe przed 27 maja 1990 r., a wynikające z realizacji inwestycji planu centralnego oraz za dań związanych z wykonywaniem założeń polityki państwa (np. związanych z infrastrukturą towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu), przejmuje Skarb Państwa. Nie wiążą one zatem gminy.

Wreszcie projekt z 12 maja 1994 roku o zmianie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych przewiduje wyłączenie spod uwłaszczania mienia państwowego, jeżeli korzysta z niego Polski Związek Działkowców. Motywem tego projektu jest brak zaufania do gminy jako właściciela gruntów i obawa, potwierdzona faktami, rozpoczęcia procesu „prywatyzacji” ogródków pracowniczych. Ten projekt jest bardzo charakterystyczny dla drugiego nurtu. Świadczy on o tym, iż przekonanie o postępowym i prospołecznym charakterze samorządu terytorialnego w konfrontacji z życiem doznaje pęknięć.

16 czerwca 1994 r.

PROBLEM REGIONALIZACJI POLSKI A POSELSKI PROJEKT
USTAWY O SAMORZĄDZIE POWIATOWYM
(Druk Sejmowy nr 295)

JACEK LANG

1. Oficjalne prace nad regionalizacją Polski rozpoczęły się w 1991 r. z chwilą powołania przez Prezesa Rady Ministrów Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa. Utworzony zespół korzystał z pomocy ekspertów z różnych środowisk naukowych, samorządowych i administracyjnych. Projekty rozwiązań były konsultowane z niektórymi organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. W swojej pracy zespół korzystał też z ankietyzacji rad gminnych, sejmików samorządowych, wojewodów i towarzystw regionalnych, a także konkursu zorganizowanego wspólnie ze „Wspólnota” na temat: Jaki powiat? Jaki Region?

Według zespołu proces regionalizacji powinien uwzględniać następujące założenia:

– Zmiany ustroju terytorialnego należy przeprowadzać w sposób niezagrażający stabilizacji państwa i umożliwiający administracji ciągle i prawidłowe wykonywanie jej zadań ustalonych prawnie. Z tego względu kolejne stadia reform nie powinny być podejmowane przed ukończeniem wcześniej rozpoczętych przekształceń. W szczególności dotyczy to regionalizacji Polski, rozumianej zarówno jako reforma terytorialna, jak i proces budowy nowej struktur, politycznej i państwowej kraju.

– Regionalizacja w kategoriach podziału administracyjnego, rozumiana jako zmniejszenie ilości województw (z 49 do 10-15), powinna być związana z utworzeniem związków samorządu terytorialnego II stopnia – powiatów, które w całości powinny wchodzić do nowych województw i regionów.

– Wprowadzanie bardziej zaawansowanych form regionalizacji wymaga istotnych przekształceń funkcji i struktury administracji central-

nej, a wprowadzenie regionalizacji politycznej – także istotnych zmian Konstytucji RP.

– Szczebel wojewódzki – regionalny nie należy już do układu komunalnego (samorządu terytorialnego), który opiera się na więzach lokalnych – przede wszystkim ekonomicznych i społecznych, gdyż dla niego zasadnicze znaczenie mają więzi polityczne, o wyraźnie ponadlokalnym charakterze.

2. Powstanie regionów wiąże się nie tylko ze zmianami w ustroju za początkowanymi w 1989 roku. W latach poprzednich popularny był na przykład podział terytorium Polski na tzw. makroregiony. Powstały one na podstawie niepublikowanego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 czerwca 1975 roku i obejmowały od 4 do 8 województw. W każdym z makroregionów istniał zespół regionalny Komisji Planowania przy Kadzie Ministrów oraz komisja rozwoju makroregionalnego – jego organ opiniotawczo-inicjujący. Podejmowały one rozstrzygnięcia o rozmieszczeniu poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej i społecznej o znaczeniu międzywojewódzkim.

Powstające obecnie regiony są powoływane na podstawie porozumień i umów zawieranych między organami tworzącymi region, niekiedy należącymi do różnych systemów organizacyjnych. Przykładem może być region nadwiślański czy dolnośląski – powołane w 1993 roku. Region dolnośląski obejmuje cztery województwa dolnośląskie: jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie. Organem regionu jest Dolnośląska Rada Regionalna. Została ona utworzona z inicjatywy sejmików samorządowych wymienionych województw. W jej skład wchodzi przedstawiciele samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Ma na celu koordynowanie działań i rozwiązywanie problemów wspólnych dla regionu. Na przykład związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego i ekologicznego, z przekształcaniami własnościowymi, problemami zatrudnienia, ochroną zdrowia, nauką, oświatą i kulturą.

Co więcej, regiony mogą też tworzyć organy należące do różnych państw. Przykładem takich regionów może być region Karpaty, w którego skład wchodzi południowo wschodnie województwa Polski, terytoria przygraniczne Ukrainy, Słowacji i Węgier.

We współczesnej Europie regionalizacja jest wyrazem dążenia do przełamania nie tylko istniejących podziałów administracyjnych, lecz także granic państwowych. Procesy te ma wspomóc Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych, podpisana w Madrycie 21 maja 1980 roku. Przyczyniła się ona do zawarcia licznych porozumień i umów międzynarodowych o wspólnej pracy transgranicznej, a także do powoływania pierwszych wspólnych organów ds. współpracy międzyregionalnej przez zainteresowane państwa, w tym także i Polskę. Przykładem mogą być porozumienia zawarte w lipcu 1992 r. między Rządem RP a Rządem Republiki Łotwy i Rządem Republiki Estonii o współpracy między regionami i samorządami lokalnymi czy porozumienie między Rządem RP a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów RP z regionem Sankt Petersburga podpisana w październiku 1992 r. oraz polsko-niemiecka Komisja Międzynarodowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej względnie Komitet ds. Współpracy Międzyregionalnej między RP a RFN.

3. Projekt ustawy o samorządzie powiatowym (Druk Sejmowy nr 295) został wniesiony 29 stycznia 1994 r. Jest on, w swojej treści, podobny do projektu przedstawionego dwa lata temu, również 29 stycznia (Druk Sejmowy nr 98). Z kolei oba wymienione projekty są podobne do projektu przyjętego przez Radę Ministrów dnia 27 sierpnia 1993 r., opracowanego przez Biuro Reformy Administracji Publicznej. Wspominam o tym, gdyż być może właśnie dlatego opiniowany projekt ma zbyt zwężłe, ogólne, a więc niewystarczające uzasadnienie. Brakuje w nim przede wszystkim wyliczenia, choćby bardzo wstępnego, kosztów i wskazania następstw wprowadzenia w życie samorządu powiatowego. Koszty takie podawał projekt rządowy, lecz są one dziś zdezaktualizowane.

Gdy idzie o wskazanie następstw, już poprzednio zwracano uwagę na konieczność opracowania nowych ustaw dotyczących spraw majątkowych, podziału zadań i kompetencji, statusu pracowników, finansowania wykonania zadań powiatu, nadzoru, a także wprowadzenia zmian do wielu obowiązujących ustaw, począwszy od Konstytucji, a skończywszy na kodeksie postępowania administracyjnego. Niezależ-

nie od tego, wprowadzenie w życie ustawy o samorządzie powiatowym wymagać będzie podjęcia wielu działań organizacyjnych, społecznych i politycznych. Od ich pomyślnego wykonania w dużej mierze zależec będzie powodzenie reformy, jej koszty i społeczne uznanie.

Uzasadnienie do omawianego projektu, podobnie jak uzasadnienie do poprzednich projektów, nie przedstawia rzeczywistego stanu w dziedzinach, które mają być unormowane, nie wykazuje różnicy pomiędzy etanem dotychczasowym a projektowanym, nie przedstawia również wyników przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz nie informuje o przedstawionych wariantach i opiniach itd. Ograniczenie się w uzasadnieniu do stwierdzenia, iż proces decentralizacji państwa spotkał się z aprobatą społeczną oraz, że pozytywnie oceniane jest kilkuletnie działanie samorządów gminnych, jako organów bliskich mieszkańcom, dobrze znających lokalne problemy i bardziej racjonalnie gospodarujących groszem publicznym, jest wysoce niewystarczające.

Według opiniowanego projektu powiat jest wspólnotą samorządową osadzoną na odpowiednim terytorium. Przy wyznaczaniu tego terytorium bierze się pod uwagę dwa względy: niepodzielność gmin tworzących powiat oraz jednorodność obszaru ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające wykonywanie zadań publicznych. Powiat nie jest zatem obszarem wyznaczonym /e względu na potrzeby innych podmiotów – organów administracji rządowej, sądów, organów prokuratury i policji, instytucji świadczących usługi publiczne itp. Innymi słowy nie stanowi on wypadkowej tych różnych potrzeb. Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją odmienną niż -v okresie międzywojennym, kiedy to powiat – jako jednostka podziału terytorialnego – był obszarem wielofunkcyjnym, służącym tak organom administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Według projektu pierwszy podział Polski na powiaty przygotowuje i przeprowadza Rada Ministrów. Projekt przyznaje jej tu władzę pełną. Dopiero później, po wprowadzeniu podziału na powiaty, tworzenie, łączenie i znoszenie powiatów a także określanie nazwy powiatów oraz siedziby ich władz, ma odbywać się po zasięgnięciu opinii zaintereso-

wanych rad gmin, rad powiatów i sejmiku samorządowego. Biorąc pod uwagę wyłącznie samorządowy charakter powiatu, uprawnienia mieszkańców są tu zakreślone zdecydowanie za słabo.

W myśl założeń projektu, kompetencje powiatu i gmin mają być oddzielone od siebie: nowa ustawa o samorządzie powiatowym ma przy „... m kompetencje gmin pozostawić nienaruszone. Zasady te nie są jednak dostatecznie wyraźnie zapisane w projekcie. Klauzula przyjęta w ust. 1 art. 3 jest bardzo ogólna. Zwrot „zadania w ramach ustaw” oznacza, iż powiat może podjąć każde działanie w sferze spraw określonych w tym ustępie, pod warunkiem ich niesprzeczności z obowiązującymi ustawami. Może zatem zająć się także sprawami należącymi do gminy. Sądzę, że w ustawie można śmiało pominąć tak ogólnie określony zakres działania powiatu i ograniczyć się jedynie do zapisu, iż zadania powiatu (i kompetencje jego organów) zostaną określone w odrębnych ustawach i nie będą naruszać zadań i kompetencji gmin.

Podsumowując, należy stwierdzić, że opiniowana ustawa jest na ogół dobrze zredagowana i poprawnie skonstruowana. Wyraża ona koncepcje samorządu terytorialnego lansowaną w sposób zdecydowany od 1991 roku przez ówczesne ośrodki związane z siłami zbliżonymi do komitetów obywatelskich, a także różne rządowe zespoły opiniodawczo-pomocnicze.

Uchwalenie tej ustawy winno być jednak uzależnione od uchwalenia ustaw towarzyszących i związanych z uregulowaniem zagadnień przejściowych i wprowadzających. Byłoby też dobrze, aby czytanie projektu mogło odbywać się łącznie z czytaniem innych projektów reformujących administrację publiczną w sposób całościowy, a prace prowadzone przez rząd nad wyznaczaniem obszaru powiatów były poprzedzone rozstrzygnięciem wszystkich wątpliwości co do ostatecznej struktury podziału terytorialnego i administracyjnego państwa, uznanym przez merytorycznie kompetentne ośrodki i Sejm.

4. Porównując samorząd terytorialny i instytucje regionów widać, iż ustawa o samorządzie powiatowym dotyczy raczej zagadnień innego wymiaru. Tylko koncepcja tzw. województw-regionów, zawarta w projekcie poselskim o samorządzie wojewódzkim z 1992 roku (Druk Sejmowy nr 668) dotyczy samorządu terytorialnego w ścisłym tego

słowa znaczeniu. Według tej koncepcji samorząd wojewódzki byłby drugim stopniem samorządu terytorialnego, tj. ponadgminnym. Między gminami a województwem-regionem funkcjonowałyby jednakże powiaty rządowe, rozumiane jako zespolenie terytorium i organów (instytucji) rządowych. W tej koncepcji region to jednak tylko dotychczasowo województwo, z tym że samorządowe. Natomiast według strategii przyjętej i realizowanej przez poprzedni rząd. utworzenie samorządu powiatowego ma stanowić warunek *sine qua non* ewentualnej regionalizacji Polski, jednak odłożonej w czasie, i pomyślanej jako wprowadzenie ponadwojewódzkiego podziału terytorialnego dla innych celów niż realizowane przez samorząd terytorialny, a następnie jako wdrożenie nowego typu instytucji ustrojowych, zmieniających system sprawowania władzy w Polsce.

23 września 1994 r.

MAJĄTEK PRZEKAZANY KOŚCIOŁOWI KATOLICKIEMU NA
PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 17 MAJA 1989 R. O STOSUNKU
PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

JOANNA KONECKA-DOBROWOLSKA

I. Sprawy związane z regulacją spraw majątkowych Kościoła Katolickiego w Polsce reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154 z późn. zm.). Regulacja ta była, zgodnie z ustawą prowadzona w trojaki sposób:

1) poprzez uwłaszczenie kościelnych osób prawnych z mocy art. 60 ustawy,

2) poprzez przeprowadzenie „postępowania regulacyjnego” przed Komisją Majątkową działającą przy Biurze do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów (art. 61 i nast.).

3) poprzez nieodpłatne przekazanie na własność osobom prawnym kościoła katolickiego, które podjęły po dniu 8 maja 1945 r. działalność na tzw. Ziemiach Odzyskanych gruntów z zasobów Państwowego Funduszu Ziemi (art. 70 a ustawy).

Ad.1. – Zgodnie z art. 60 cytowanej ustawy te nieruchomości lub ich części, które w dniu wejścia w życie ustawy pozostawały we władaniu kościelnych osób prawnych, stały się z mocy prawa ich własnością jeżeli:

a) były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greko-katolickich,

b) podlegały przejęciu na własność Państwa z mocy ustawy z 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, a zostały pozostawione we władaniu kościelnych osób prawnych,

c) podlegały przepisom dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, a nadal pozostały we władaniu kościelnych osób prawnych.

d) zostały przez władze dawnego zaboru austriackiego przejęte na własność funduszy religijnych, naukowych, szkół parafialnych lub katolickich gmin parafialnych,

e) jeśli znajdują się na nich cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi, za wyjątkiem kościołów garnizonowych (obejmuje to również obiekty położone na terenie m. st. Warszawy).

Fakt przejścia własności ww. nieruchomości, lub ich części, stwierdzany był w decyzji administracyjnej wydawanej przez organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego właściwości szczególnej do spraw wyznań.

Decyzje te mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego. Organ wydający decyzję nie był zobowiązany do zawiadamiania o niej Komisji Majątkowej prowadzącej postępowania regulacyjne, stąd też nie da się ustalić jaka liczba nieruchomości i o jakiej powierzchni została oddana Kościołowi na własność w drodze postępowania administracyjnego.

Ad.2. – Postępowanie dotyczące przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości państwowych toczące się przed Komisją Majątkową, a w ustawie zwane postępowaniem regulacyjnym, wszczynane było na wniosek kościelnych osób prawnych. Mogło ono dotyczyć nieruchomości:

a) nie pozostających we władaniu kościelnych osób prawnych, a będących własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greko-katolickich;

b) przejętych w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki jeśli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów; z gruntów tych mogą być również wydzielone gospodarstwa rolne do 50 ha dla poszczególnych diecezji, seminariów duchownych i domów zakonnych prowadzących szkoły oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze lub działalność charytatywną; pozostałe domy zakonne mogą otrzymać gospodarstwa do 5 ha. W skład gospodarstw rolnych mogą wchodzić także grunty leśne, jeśli stanowiły część składową przejętych uprzednio nieruchomości ziemskich;

c) należących dawniej do zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych, które zostały przejęte w toku likwidacji dokonanej na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach;

d) stanowiących mienie fundacji kościelnych;

e) przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych;

f) wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomością nie zostało wypłacone, lub nie zostało podjęte;

g) przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia;

h) przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (przy czym przedmiotem postępowania regulacyjnego jest tu ustanowienie użytkowania wieczystego).

Przedmiotem postępowania regulacyjnego toczącego się przed Komisją Majątkową mogło być również **przekazanie** własności nieruchomości kościelnym osobom prawnym w celu przywrócenia sprawowania w nich kultu religijnego lub też działalności oświatowej, opiekuńczej lub charytatywnej, która była przez nie dawniej prowadzona. Przekazanie mogło również dotyczyć nieruchomości, których stan prawny nie był ustalony, a prawa osób trzecich nie stały temu na przeszkodzie.

Komisja Majątkowa, która orzekała w wymienionych wyżej sprawach miała charakter sądu polubownego. W jej skład wchodziły osoby wyznaczone w równej liczbie przez Biuro do Spraw Wyznań i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski. Zespoły orzekające Komisji składały się z 6 osób, w tym po dwóch członków wyznaczonych przez Biuro do Spraw Wyznań i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski oraz po jednym przedstawicielu organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania. Uczestnikami postępowania były natomiast: wnioskodawca (właściwa kościelna osoba prawna) oraz wszystkie zainteresowane jednostki państwowe lub kościelne.

Kończąc postępowanie regulacyjne Komisja mogła orzec o:

- a) nieuwzględnieniu wniosku,
- b) przywróceniu kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości,
- c) przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiło na trudne do przezwyciężenia przeszkody,
- d) przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, gdyby okazało się, że ani przywrócenie własności nieruchomości, ani przyznanie nieruchomości zamiennej nie jest możliwe.

Komisja Majątkowa wydawała orzeczenie wówczas, gdy strony nie zawarły w postępowaniu regulacyjnym ugody. Zarówno ugoda jak i orzeczenie Komisji miały moc sądowych tytułów egzekucyjnych i stanowiły podstawę do dokonania odpowiednich wpisów w księgach wieczystych i ewidencji gruntów.

W sytuacji, gdy zespół orzekający nie mógł uzgodnić orzeczenia informował o tym strony, które mają możliwość dochodzenia swych roszczeń przed sądami powszechnymi.

Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego mogły być zgłaszane przez kościelne osoby prawne do dnia 31 grudnia 1992 r.

Ad. 3. – O przekazaniu gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi na własność kościelnych osób prawnych, które podjęły po wojnie działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, decydowali wojewodowie właściwi ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Decyzja taka stanowiła podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej.

W art. 70 a) ustawy określone zostały normy obszarowe dotyczące tego typu gruntów. I tak, wielkość przekazanej nieruchomości rolnej wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy nie może przekraczać:

- a) 15 ha – w przypadku gospodarstw rolnych parafii,
- b) 50 ha – w przypadku gospodarstw rolnych diecezji i seminariów duchownych.
- c) 5 ha – w przypadku gospodarstw rolnych domów zgrupowań za konnych,

d) 50 ha w przypadku gospodarstw rolnych domów zgromadzeń za konnych prowadzących działalność opiekuńczą, oświatową, bądź charytatywną.

II. Przedstawione niżej dane statystyczne dotyczą spraw rozpatrzonych przez Komisję Majątkową przy Urzędzie Rady Ministrów począwszy od dnia wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 30 września 1993 r.

Niestety ze względów technicznych nie udało się zgromadzić wszystkich danych. Wymagałoby to bowiem przeanalizowania ponad 600 to mów akt.

Poniższe dane ustalone zostały zatem na podstawie repertorium prowadzonego przez Komisję Majątkową i zawierającego wykaz zakończonych przez Komisję spraw wraz ze wskazaniem sposobu rozstrzygnięcia, oraz podstawy prawnej tego rozstrzygnięcia.

W okresie do 30 września 1993 r. do Komisji Majątkowej wpłynęły 2972 wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego, do tej pory wszczęto 1450 postępowań, z których 601 zostało zakończonych w następujący sposób:

- zespoły orzekające zatwierdziły 190 ugod przywracających lub przekazujących własność kościelnym osobom prawnym;
- wydane zostały 304 orzeczenia przywracające lub przekazujące własność kościelnym osobom prawnym;
- 107 postępowań zakończyło się odrzuceniem lub oddaleniem wniosku, bądź też umorzeniem postępowania przed Komisją Majątkową.

Od 1989 r. do końca września 1993 r. Kościołowi Katolickiemu przekazano 15 602 ha 2492 m² ziemi. Spośród 494 przekazanych kościelnym osobom prawnym nieruchomości – 260 to nieruchomości nie zabudowane, są to głównie grunty rolne i leśne. Liczbę budynków znajdujących się na poszczególnych nieruchomościach można by ustalić tylko po przeanalizowaniu akt poszczególnych rozpatrzonych przez Komisję spraw. Podobnie ma się rzecz z ustaleniem wartości przekaza-

nych Kościołowi obiektów i gruntów. Dane te znajdują się w aktach spraw, nie zostały natomiast umieszczone w repertorium.

Jak wynika z repertorium, w 88 przypadkach przyznano Kościołowi nieruchomości zamienne na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy, a więc te nieruchomości, które nigdy dotychczas własnością Kościoła nie były. Podkreślić należy, że zgodnie z powołanym wyżej przepisem przyznanie nieruchomości zamiennej może mieć miejsce tylko wówczas, gdy przywrócenie nieruchomości będącej dawniej własnością Kościoła nie jest możliwe. Nie da się ustalić dokładnie, bez przeglądania wszystkich akt, jaką ilość ziemi i obiektów jako nieruchomości zamiennych prze kazano kościołowi, ponieważ repertorium takich danych nie zawiera.

Nieruchomość zamienną przyznano bowiem w części przypadków tej samej kościelnej osobie prawnej, obok innej nieruchomości, której właścicielem był dawniej Kościół a w repertorium podawana jest ogólna liczba hektarów stanowiąca sumę powierzchni obu tych nieruchomości, tj. nieruchomości zamiennej i nieruchomości w stosunku do której Komisja Majątkowa własność przywraca. Nie wiadomo zatem, jaką część powierzchni nieruchomości wymienionej w repertorium stanowi nieruchomość zamienna.

Działalność charytatywna, opiekuńcza, dydaktyczna, wychowawcza lub służąca ochronie zdrowia prowadzona była w chwili przekazania nieruchomości w 69 obiektach. Jak wynika z informacji uzyskanych w komisji Majątkowej, w większości przypadków działalność taka ma być we wspomnianych obiektach prowadzona nadal. W kilkunastu przypadkach mimo przejścia własności nieruchomości na Kościół dotychczasowi użytkownicy (szpitale, domy dziecka, ZOZ) otrzymali te nieruchomości a bezpłatne użytkowanie na okres od 5 do 20 lat. Trudno na podstawie repertorium ustalić liczbę obiektów będących domami mieszkalnymi w chwili przekazania ich Kościołowi. Tylko w dwóch przypadkach repertorium mówi o przekazaniu Kościołowi domów z lokatorami (w jednym przypadku jest to dwóch lokatorów, w drugim jeden), a zatem tylko co do tych dwóch przypadków można bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że chodzi o domy mieszkalne.

W 7 przypadkach kościelnym osobom prawnym przyznano odszkodowanie pieniężne w zamian za utracone przez nie nieruchomości. Rozstrzygnięcia we wszystkich tych przypadkach miały formę ugody. Łączna kwota odszkodowań przyznanych kościołowi na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy wyniosła 2 172 831 180 złotych.

17 lipca 1994 r.

INSTYTUCJA WOLONTARIATU W POLSCE I W INNYCH KRAJACH

BEATA WITKOWSKA

I. Wprowadzenie

Pojęcie wolontariatu definiowane w słownikach wyrazów obcych, bądź językowych słownikach terminologii prawniczej i ekonomicznej jako: 1. ochotnik – dobrowolnie wstępujący do służby wojskowej, 2. pracujący bez wynagrodzenia dla zaznajomienia się z zawodem, 3. osoba służąca innym dobrowolnie i bez wynagrodzenia, nie jest terminem umocowanym w polskim prawodawstwie.

Z instytucją wolontariatu spotykamy się jednak w Polsce w ostatnich latach coraz częściej w związku z szybkim rozwojem sektora organizacji pozarządowych. Organizacje te, zarówno polskie jak i międzynarodowe, wykorzystując doświadczenia w tym zakresie państw zachodnio-europejskich i amerykańskich podejmują próby przeniesienia instytucji wolontariatu na grunt polski.

Coraz liczniejsze są też postulaty aby w Polsce regulacje prawne do dotyczące tego problemu zostały jasno i precyzyjnie sformułowane.

Znajduje to swoje uzasadnienie nie tylko w⁷ tym, że rozszerza się krąg osób faktycznie podejmujących się tej niekonwencjonalnej formy pracy.

W 1984 r. została zawarta umowa pomiędzy Polską a Programem Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju (UNDP), w której m.in. mówi się o usługach członków organizacji Wolontariuszy Narodów Zjednoczonych (zwanym w dalszej części wolontariuszami)⁸ – w art. II ust. 1 pkt c.

W art. X ust. 1 tej umowy stwierdza się także, iż: „Rząd podejmie wszelkie działania, jakie mogą być konieczne przy zwalnianiu UNDP, jego Agend Wykonawczych, ich ekspertów i innych osób pełniących usługi na ich rzecz od przepisów lub innych postanowień prawnych, jakie mogłyby kolidować z działaniami prowadzonymi w ramach niniej-

szej Umowy oraz udzieli im się wszelkich innych udogodnień jakie mogą być konieczne dla szybkiej i efektywnej realizacji pomocy UNDP”.

Od 1 października 1990 r. działa powołane w Polsce, w randze ambasady, Biuro Przedstawiciela Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

25 czerwca 1992 r. rząd Rzeczypospolitej Polskiej zawarł umowę z Programem Wolontariuszy ONZ (United Nations Volunteers), między narodową organizacją administrowaną przez UNDP, rekrutującą specjalistów do pracy w charakterze wolontariuszy w krajach rozwijających się.

W ostatnich dwóch latach organizacja UNV szeroko propaguje, w ramach programów rozwoju, działania poprzez organizowanie w poszczególnych krajach narodowych wolontariatów (w skrócie NUNVs).

Z tej inspiracji, a przede wszystkim z inicjatywy grupy wolontariuszy polskiego pochodzenia zaangażowanych w tym ruchu 10 października 1993 r. przy Biurze Obsługi Ruchu Inicjatyw Samopomocowych rozpoczęło działalność także w Polsce Centrum Wolontariatu.

II. Instytucja wolontariatu w Polsce

Obecnie z wolontariatem w Polsce mamy do czynienia w trzech różnych rozwiązaniach. Są to:

1. Wolontariusze – obywatele innych państw pracujący w Polsce,
2. Wolontariusze – obywatele polscy, pełniący swoje misje poza granicami naszego kraju,
3. Wolontariusze – obywatele polscy, pragnący działać (działający) w tym charakterze na terenie kraju.

Ad. 1.

Ten obszar działań wolontariuszy mający miejsce w Polsce jest szczegółowo regulowany przez przepisy Programu Wolontariuszy ONZ, bądź przepisy innych organizacji przysyłających swoich przedstawicieli do Polski.

Najbardziej znaną u nas organizacją działającą poprzez swoich wolontariuszy jest Amerykański Korpus Pokoju. Zdobyte w ponad trzydziestoletniej działalności Amerykańskiego Korpusu Pokoju doświadczenia w 95 krajach rozwijających się pozwoliły po 1989 r. na szybkie pojawienie się amerykańskich ochotników także w Europie Centralnej.

23 lutego 1990 r. zostało podpisane porozumienie rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Stanów Zjednoczonych dotyczące działalności Amerykańskiego Korpusu Pokoju w Polsce.

Realizowana przez UNDP pomoc doradcza dla Polski sprecyzowana została w tzw. *Umbrella Project*. W ramach tego projektu przyjeżdżać mogą do Polski wolontariusze, specjaliści zamawiani przez polskie instytucje. Mogą to być pobyty krótko lub długoterminowe.

Status prawny i ekonomiczny takiego specjalisty jest bardzo precyzyjnie unormowany przez przepisy UNV. Wszelkie sprawy finansowe pokrywane są z funduszy *Umbrella Project*.

Z Biurem UNDP w Polsce przy realizacji tego projektu współpracuje w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Departament Narodów Zjednoczonych i w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą; Departament Współpracy Gospodarczej II.

Ad. 2.

Wspomniane już umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę z UNDP i UNV były podstawą do podjęcia przez polskie Biuro UNDP rekrutacji specjalistów, obywateli polskich, do pracy w charakterze wolontariuszy w krajach rozwijających się.

Także w tym przypadku przepisy dotyczące rekrutacji, wymagań w stosunku do wolontariuszy i warunków podpisywanego kontraktu są sprecyzowane w oparciu o te same regulacje UNV, które dotyczą wszystkich osób działających jako wolontariusze w programie ONZ.

Umowa zawierana jest pomiędzy wolontariuszem a instytucją, która korzystać będzie z jego usług, przy pośrednictwie przedstawiciela UNV z Genewy (tam znajduje się siedziba Organizacji).

Warunki kontraktu zabezpieczają pobyt wolontariusza w kraju jego działalności, wszelkie koszty związane z dotarciem tam i z powrotem

do kraju. Wszystkie otrzymywane gratyfikacje nie są jednak rozumiane ja ko wynagrodzenie za pracę w świetle przepisów prawa pracy.

Obywatele polscy wyjeżdżający z kraju w ramach Programu Wollontariuszy ONZ (do tej pory ok. 60-70 osób) najczęściej korzystają z przyznanego im przez dotychczasowy zakład pracy, na ogólnych zasadach urlopu bezpłatnego, bądź są osobami nie pozostającymi w stosunku pracy, są to także zarejestrowani bezrobotni.

Okresu urlopu bezpłatnego udzielanego na zasadach ogólnych nie v. liczą się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Pobyl bezrobotnego za granica powoduje zawieszenie wypłaty zasiłku i wszelkie płynące stąd konsekwencje, (ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r. Dz.U. z 1991 r. nr 106, poz. 457. art. 22 ust. 1 pkt 3).

Osoby te zatem są informowane, iż mają do nich zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie trybu dokonywania wpłat na Fundusz Pracy z tytułu zatrudnienia za granicą u pracodawców zagranicznych oraz trybu uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne (Dz.U. z 1991 r. nr 122, poz. 542).

Stosowne przepisy tego rozporządzenia § 1 ust. 2 oraz § 3 ust. 1 mówią, iż obywatele polscy zatrudnieni za granicą na podstawie umów /zwieranych z pracodawcami zagranicznymi powinni te wpłaty wnosić samodzielnie i tylko w takim wypadku okres zatrudnienia za granicą będzie wliczony do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze i emerytalne.

Osoby zainteresowane wskazują natomiast, iż przepisy te nie powinny być do nich stosowane, ponieważ wydane zostały na podstawie usta wy o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r., w której to w rozdziale 7 mówi się o zatrudnianiu obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych, gdzie zatrudnienie rozumiane jest w konwencji prawnej stosunku pracy.

Nakłada to na podmiot zatrudniający obowiązek zapłaty wynagrodzenia pracownikowi i często też rodzi zobowiązania pieniężne w sto-

sunku do organów państwa w postaci składek, podatków i innych danin publicznych.

Wolontariat natomiast, będący zupełnie niekonwencjonalną formą korzystania z pracy, tych elementów nie zawiera.

Wolontariusz oraz jego rodzina w czasie trwania kontraktu jest ubezpieczony przez Program UNV w belgijskim towarzystwie ubezpieczeniowym Van Breda.

Podobne wątpliwości powracających po spełnieniu misji do kraju specjalistów – wolontariuszy budzi stosowanie do nich przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 26 lipca 1991 r.

Osobną kwestią jest brak zainteresowania ze strony instytucji krajowych dla wykorzystania wiedzy i umiejętności wolontariuszy zdobytych w czasie ich misji.

Ad.3.

Różnorodne organizacje pozarządowe, coraz częściej działające w sposób nie stosowany dotychczas w Polsce pragną wprowadzić nowe formy aktywizacji zawodowej.

Właśnie zastosowanie wolontariatu w stosunku do bezrobotnych, emerytów i rencistów oraz młodzieży uczącej się wymagałoby elastyczności form prawnych zatrudnienia.

Brak uregulowań prawnych, przede wszystkim nieobecność instytucji wolontariatu w polskim prawodawstwie, powoduje, że podpisywanie takich umów w kraju jest bardzo utrudnione. Niesie przy tym dla pracodawcy ryzyko oskarżenia go np. o zamiar pozbawienia świadczącego pracę należnych mu uprawnień (wynagrodzenia).

Wydaje się, iż wysoki wskaźnik bezrobocia z jakim mamy obecnie do czynienia, wymaga pozytywnego poszukiwania i ustosunkowania się do różnorodnych postaci aktywizacji zawodowej, o ile następuje ona w formach określonych przez przepisy prawa.

Doświadczenia państw, gdzie instytucja wolontariatu jest głęboko zakorzeniona w świadomości społecznej, ekonomicznej i prawnej mogą zostać wykorzystane obecnie w Polsce.

Ważna w tym miejscu wydaje się być propozycja położenia nacisku na rozwój instytucji narodowych wolontariatów.

Podstawowymi zasadami jakimi kieruje się wolontariat jest całkowita dobrowolność podejmowania takiej działalności ale także i odpowiedzialność przy wypełnianiu zadań.

Aktualny stan prawny, szczególnie Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. oraz przepisy kodeksu handlowego pozwalają różnorodnym stowarzyszeniom i fundacjom na prowadzenie działalności gospodarczej przy rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych.

W instytucji wolontariatu ważne jest to, aby stosunki między podejmującym się wykonania pracy, instytucją pośredniczącą i pracobiorcą zostały sformalizowane. Zakres obowiązków obu stron powinien być określony w zawartej umowie.

– Wolontariusz zobowiązuje się wykonać określone prace w wyznaczonym czasie, zgadzając się, iż nie będzie za to otrzymywał wynagrodzenia.

– Pracodawca odpowiedzialny jest za przygotowanie miejsca pracy dla wolontariusza. Powinien też on opłacić ubezpieczenie wolontariusza. Umowa może przewidywać różnorodne gratyfikacje dla wolontariusza, nie będzie to jednak zobowiązanie do zapłaty wynagrodzenia.

– Ośrodki czy lokalne centra wolontariatu odpowiadały by za rekrutację wolontariuszy, ocenę ich przydatności do pracy, sprawdzenie kandydatów pod kątem niekaralności.

Wolontariat w żadnym wypadku nie powinien być formą sprawdzenia kwalifikacji kandydata do pracy, gdyż oznaczałoby to deprecjację instytucji umowy o pracę na okres próbny. Może to być, szczególnie dla bezrobotnych, sposób zdobywania nowych kwalifikacji, doświadczeń, sprawdzenia swoich predyspozycji do danego zawodu.

III. Rozwiązania dotyczące wolontariatu przyjęte w innych państwach

W państwach Europy Zachodniej (Wielka Brytania, Francja, Holandia, Włochy, Hiszpania, Szwecja), w Stanach Zjednoczonych, Kana-

dzie i Japonii instytucja wolontariatu jest bardzo popularna, a nawet stanowi nieformalny, pozytywny element w karierze zawodowej.

W przyjętej 16 grudnia 1983 r. Rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej wolontariatu pojawiła się sugestia, aby Komisje Prawodawcza i Spraw Socjalnych wypracowały: „(...) na podstawie art. 118 traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą i w porozumieniu z partnerami społecznymi, zalecenia zmierzające do określenia ogólnych kryteriów, którym powinien odpowiadać każdy regulamin ustalający warunki wykonywania wolontariatu i pracy zarobkowej; należy w tym względzie wziąć pod uwagę konieczność przeprowadzenia badań na poziomie lokalnym i regionalnym we współpracy z organizacjami skupiającymi wolontariuszy, nad skutkami jakie spowodowałyby ta kie zalecenie”. (K. 35 w „*Journal officiel des Communautés européennes*”, nr CIO z 16 stycznia 1984 r. p. 288)

1. W Stanach Zjednoczonych działają bardzo liczne centra i lokalne ośrodki wolontariatu. Prowadzona jest przez nie szeroka kampania reklamowa rekrutująca wolontariuszy. Praca w charakterze wolontariusza trwająca jeden semestr, w wymiarze 40 godz. tygodniowo (w kraju lub za granicą) zostaje potraktowana jako czas poświęcony określonej dziedzinie studiów. Szkoły i uniwersytety wspólnie ze stowarzyszeniami oferują usługi w interesie zbiorowym.

Ustawa federalna „PL 94-142” przyznaje zakładom szkolnym środki dodatkowe z budżetu federalnego w związku z kosztami poniesionymi z tytułu kształcenia dzieci niepełnosprawnych. Zakłady korzystające z tych środków mają za zadanie wypracować dla każdego niepełnosprawnego dziecka indywidualny plan nauczania (IEP). Udział ochotników w realizacji takiego programu, u boku nauczyciela, jest bardzo ważny. Niosą oni szczególną pomoc uczniom najbardziej upośledzonym, uczęszczającym na specjalne zajęcia. Program narodowy wolontariuszy w szkole przyczynił się do opracowania i wprowadzenia do sprzedaży', na początku 1984 r., podręcznika przygotowującego do nauczania specjalnego.

Wspomniany już Amerykański Korpus Pokoju powołany 1 marca 1961 r. przez prezydenta J. F. Kennedyego jest niezależną Agencją rządu Stanów Zjednoczonych działającą pod ustawodawczym nadzo-

rem Kongresu Stanów Zjednoczonych i odpowiedzialną jedynie przed prezydentem.

2. W Quebecu Ministerstwo Edukacji niesie aktywną pomoc w szkoleniu osób dorosłych odpowiedzialnych za działalność stowarzyszeń i centrów wolontariatu. Na uniwersytetach przygotowywane są kadry zarządzające tymi ośrodkami.

3 Japonia od połowy lat sześćdziesiątych bardzo aktywnie włączyła się w realizację programów pomocy ONZ.

Organizacja Japońskich Młodych Ekspertów ds. Współpracy z zagranicą (JOCV) jest agencją pod zwierzchnictwem japońskiego MSZ.

W ciągu 28 lat pracy JOCV wydelegowała ponad 13 000 młodych ekspertów-wolontariuszy do 59 krajów. Obecnie także w Polsce JOCV ma swoje Biuro.

Podstawowe zasady współpracy między rządem Japonii i krajem przyjmującym wolontariuszy wyglądają następująco:

a. Rząd Japonii jest odpowiedzialny za:

- koszty podróży (w obie strony),
- koszty utrzymania eksperta w kraju przyjmującym,
- zapewnienie minimum niezbędnego wyposażenia,
- opiekę lekarską,
- ubezpieczenie na życie.

b. Rząd kraju przyjmującego jest odpowiedzialny za:

- zwolnienie z podatków i wszelkich opłat od kwot otrzymywanych przez wolontariusza;
- zwolnienie z opłat celnych wyposażenia, materiałów niezbędnych przy wykonywaniu pracy, materiałów medycznych;
- koszty podróży służbowych (krajowych i zagranicznych);
- zakwaterowanie na okres 2 lat.

Podobnie jak w innych krajach, w Japonii działa jako organizacja rządowa Krajowe Biuro Rekrutacyjne.

Japońskie zakłady pracy w formie podatków przekazują fundusze na działalność wolontariatu.

1. W Wielkiej Brytanii osoby bezrobotne mają prawo podejmować pracę nieodpłatną; otrzymują nawet z tego tytułu drobny zasiłek, pod warunkiem, że podejmą natychmiast każdą proponowaną pracę. Okres, w czasie którego osoby bezrobotne pracowały jako wolontariusze stanowią dodatkowe referencje przy podejmowaniu nowej pracy. Wielka Brytania jest jedynym krajem europejskim, w którym został utworzony w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Home Office*), specjalny dział zajmujący się działalnością krajowych stowarzyszeń wolontariuszy. Podobny wydział jest też w sekretariacie stanu ds. środowiska.

Lokalne ośrodki wolontariatu, tak samo jak w USA, prowadzą bardzo aktywną rekrutację wolontariuszy poprzez reklamy w massmediach. W Holandii, regionalne biura zatrudnienia zezwalają osobom bez pracy na podejmowanie pracy w charakterze wolontariuszy bez straty zasiłku dla bezrobotnych; taka sytuacja zdarza się coraz częściej. Bardzo aktywni jako wolontariusze są emeryci. We Francji, podobnie jak w Polsce, ani kodeks pracy, ani obfite orzecznictwo stanowiące do niego komentarz nie proponuje definicji wolontariusza.

W komentarzach do art. L. 324-9 Kodeksu Pracy stwierdza się jedynie, iż „zwalczanie (pracy nielegalnej) nie zmierza do stawiania przez szkód działalności o charakterze dorywczym, wykonywanej nieodpłatnie w ramach wzajemnej pomocy”.

Istnieją natomiast, wprowadzone na podstawie dekretów z lat 1982, 1983, 1984 akty normatywne ustanawiające program na rzecz młodych wolontariuszy oraz prac użyteczności zbiorowej. Stanowi się tam, że art. L. 900-2(1) Kodeksu Pracy dotyczący szkolenia zawodowego ma zastosowanie do wolontariuszy, których wymienione akty dotyczą. Nie chodzi więc o rozszerzenie zakresu stosowania kodeksu pracy ale można się tu dopatrywać ustanowienia kategorii pośredniej między pracownikiem i wolontariuszem.

Art. L. 351-20 Kodeksu Pracy (wprowadzony na podstawie ordonansu 84-198 z 21 marca 1984 r.) pozwala osobom bezrobotnym, osobom które przeszły na wcześniejszą emeryturę, oraz otrzymującym wynagrodzenie zastępcze łączyć zasiłki z wynagrodzeniem za wykonywaną pracę dorywczą lub pracę ograniczoną. Nowy art. L. 351-23

przyznaje tym osobom takie samo prawo jeżeli wykonują one w ograniczonym czasie pracę w interesie ogółu (tzw. TIG).

Wprowadzone do kodeksu pracy artykuły R. 351-35 i R. 351-36 definiują pracę dorywczą i pracę ograniczoną (Dekret 84-1026 z 22 listopada 1984 r.). Wszelka działalność obejmująca jeden lub dwa okresy, za które wypłacany jest zasiłek, jest uznana za pracę dorywczą: siedem godzin nieciągłej pracy jest równoważnych z jednym dniem pracy. Pracę ograniczoną określa się jako pracę wykonaną w czasie do 40 godzin miesięcznie, za którą maksymalne wynagrodzenie miesięczne stanowi równowartość 40 dziennych zasiłków podstawowych. Pomniejszone zostają zasiłkiienne za dni, podczas których praca taka była wykonywana. Można stąd wnosić, że podobna praca niezarobkowa, w związku z wykonywaniem której zasiłek nie jest pomniejszony, jest dozwolona w tym samym wymiarze. Nowe artykuły R. 351-39 i 351-40 określają za kres stosowania TIG. Aby praca mogła być uznana za pracę wykonywaną w interesie ogółu niezbędne jest zezwolenie komisarza Republiki (w latach 1982 – 1988 tak nazywano przedstawiciela władz centralnych w departamencie – przyp. tłum.), który ustala termin i warunki jej wykonywania, zgodnie z propozycją instytucji (osoby prawnej) prawa publicznego lub organizacji (instytucji) prywatnej nie kierującej się motywem zysku. Osoby wykonujące ten rodzaj pracy mogą się jej poświęcić w wymiarze do 50 godzin miesięcznie, jeżeli jest to praca za wynagrodzeniem, w przeciwnym razie do 80 godzin miesięcznie, nie dłużej niż w ciągu sześciu miesięcy. Okólnik międzyministerialny z 23 października 1984 r. (*Journal officiel* z 3 listopada 1984 r.) określa, że prace użyteczności zbiorowej (*TUC – travaux d'utilite collective*) w ograniczonym rozmiarze są traktowane jako praca w interesie ogółu.

We wszystkich państwach, w których instytucja wolontariatu jest szeroko stosowana przynosi ona znaczne, wymierne korzyści ekonomiczne. Aspekty psychologiczne i socjologiczne, zarówno dla osób świadczących takie usługi, jak i je otrzymujących są nie do przecenienia.

IV. Wnioski

Problem umocowania instytucji wolontariatu w Polsce muszą przedzielić wieloaspektowe studia w kontekście prawnym, ekonomicznym i społecznym.

Na obecnym etapie konieczne wydaje się zintensyfikowanie współpracy z polskim Biurem Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), oraz z Krajowym Centrum Wolontariatu w celu przygotowania projektów stosownych rozwiązań prawnych. Wszystkie pozytywne doświadczenia Programu Wolontariuszy ONZ jak i dostosowanie programu narodowego wolontariatu UNV mogą zostać przełożone na warunki polskie przez podjęcie kolejnych działań.

Biuro UNDP jest zainteresowane tym, aby rozmowy dotyczące rozwiązań prawnych z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz z Ministerstwem Finansów były prowadzone przy maksymalnym zaangażowaniu przedstawicieli strony polskiej.

W każdym z państw, w którym instytucja wolontariatu funkcjonuje, pierwszym etapem było sprawdzanie różnych rozwiązań w skali lokalnej, a następnie wypracowywanie pewnych generalnych reguł dostosowanych do całego systemu ustawodawczego.

Materiały źródłowe:

M. Le Net, J. Werquin – *Le volontariat. Aspects sociaux, économiques et politiques en France et dans le monde*, – w: „La Documentation Française. Notes et Etudes Documentaires” nr 4780, 1985-5.

United Nations Volunteers. Twenty years of service 1971-1991.

F. Rościszewski – *Czy warto być ochotnikiem?*, w: „Asocjacje. Forum Inicjatyw Lokalnych” nr 3-4/1993.

Agreement between The Government of The Republic of Poland and The United Nations Volunteers, Warsaw 25.06.1992 r.

Conditions of Service For Un Volunteer Specialists.

Guidance Note of UNV and National Volunteers, Genewa 30.09.1993 r.

Umbrella Project. Pomoc doradcza UNDP dla Polski. Brief Information, Warsaw, May, 1994 r.

21 czerwca 1994 r.

NA TEMAT REGULACJI PRAWNEJ DOTYCZĄCEJ DOPUSZCZANIA ŚRODKÓW ODURZAJĄCYCH NA RYNEK

DARIUSZ CHRZANOWSKI

Wśród aktów prawnych regulujących postawiony w temacie informacji problem podstawowe znaczenie mają:

1. Ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii (Dz.U. Nr 4, poz. 15 z późn. zm.).

2. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 trzeźnia 1985 r. w sprawie środków odurzających i psychotropowych oraz o nadzorze nad tymi środkami (Dz.U. Nr 53, poz. 257), wydane na podstawie art. 21 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii (Dz.U. Nr 4, poz. 15 i Nr 15, poz. 66).

Ponadto problematyka ta regulowana jest w umowach o charakterze międzynarodowym, których stroną jest również Polska. Są to:

1. Międzynarodowa konwencja opiumowa. Haga 23 stycznia 1912 r. Protokół zamknięcia III Konferencji opiumowej. Haga 25 czerwca 1914 r. (Dz.U. z 1923 r. Nr 9, poz. 55, zm. Dz.U. z 1950 r. Nr 9, poz. 50),

2. Międzynarodowa Konwencja dotycząca opium wraz z aktem końcowym. Genewa 19 luty 1925 r. (Dz.U. z 1927 r. Nr 108, poz. 920; wpraw. Dz.U. z 1927 r. Nr 22, poz. 171; Dz.U. z 1927 r. Nr 108, poz. 921; zm. Dz.U. z 1952 r. Nr 9, poz. 50),

3. Konwencja o ograniczeniu fabrykacji i o uregulowaniu podziału środków odurzających oraz protokół podpisania. Genewa 13 lipca 1931 r. (Dz.U. z 1934 r. Nr 12, poz. 97; wpraw. Dz.U. z 1933 r. Nr 16, poz. 101; Dz.U. z 1934 r. Nr 12. poz. 98; zm. Dz.U. z 1952 r. Nr 9, poz. 50),

4. Protokół umieszczający pod kontrolą międzynarodową pewne środki odurzające nie objęte Konwencją z dnia 13 lipca 1931 r. o ograniczeniu fabrykacji i uregulowaniu podziału środków odurzających, zmieniona protokołem podpisanym w Lake Success dnia 11 grudnia 1946 r. Paryż 19 listopada 1948 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 9, poz. 50; wpraw. Dz.U. z 1952 r. Nr 9, poz. 49),

5. Jednolita konwencja o środkach odurzających. Nowy Jork 30 marca 1961 r. (Dz.U. z 1966 r. Nr 45, poz. 277 – zał.; wpraw. Dz.U. z 1966 r. Nr 45, poz. 278),

6. Konwencja o substancjach psychotropowych. Wiedeń 21 lutego 1971 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 31, poz. 180 – zał.; wpraw. Dz.U. z 1976 r. Nr 31, poz. 181).

7. Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, sporządzona w Wiedniu dnia 20 grudnia 1988 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 43, poz. 162).

W świetle obowiązujących obecnie w Polsce przepisów za środek odurzający uznaje się według art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii (Dz.U. Nr 4, poz. 15) „każdą substancję pochodzenia naturalnego albo syntetycznego, działającą na ośrodkowy układ nerwowy, która została umieszczona w wykazie środków odurzających” (załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej Dz.U. z 1985 r. Nr 53, poz. 257).

Środki spełniające powyższe wymagania objęte są licznymi ograniczeniami. Reglamentacja rozpoczyna się od procesu produkcyjnego, w którym występować mogą jedynie podmioty, które uzyskały zezwolenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, określającego warunki produkcji i środki, które mogą być przedmiotem produkcji. Ponadto przedsiębiorstwa i jednostki organizacyjne, które działają na mocy odpowiedniego zezwolenia obowiązane są, do 31 marca każdego roku uzgadniać na rok następny z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, wielkość potrzeb i wysokość produkcji środków odurzających oraz stan ich zapasów na cele lecznicze i naukowe.

Również obrót hurtowy środkami odurzającymi może być prowadzony wyłącznie na podstawie zezwolenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, które szczegółowo określa:

- 1) zasięg terytorialny lub zakres organizacyjny jednostek, które mogą być zaopatrywane w środki odurzające,
- 2) grupy środków odurzających objętych zezwoleniem.
- 3) adresy magazynów, w których mogą być przechowywane środki objęte zezwoleniem, jeśli nie są one położone w siedzibie jednostki,

4) obowiązki jednostki prowadzącej obrót, w zakresie zabezpieczenia środków odurzających przed ich zaborem bądź użyciem przez osoby nie upoważnione lub do celów niezgodnych z ich przeznaczeniem.

Do prowadzenia obrotu detalicznego środkami odurzającymi uprawnione są wyłącznie apteki, które mogą je wydawać na podstawie:

- 1) recept z wtórnikiem (recepty są drukami ścisłego zarachowania),
- 2) zapotrzebowań uprawnionych jednostek organizacyjnych (na przykład: instytutów prowadzących badania naukowe, szpitali).

Powyższa zasada może doznawać złagodzenia w przypadku udzielenia zezwolenia przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej na wydawanie niektórych środków odurzających lub preparatów na podstawie recepty lekarskiej bez wtórnika, a pewnych preparatów także bez recepty lekarskiej. Ponieważ brak jest przepisów[^] wyraźnie określających przesłanki i tryb wydawania takiego zezwolenia należy wnosić że ma ono charakter uznaniowy.

Ponadto w kierunku „uszczelnienia” reglamentacyjnego systemu obrotu środkami odurzającymi działa zasada możliwości przywozu i wywozu za zagranicę środków odurzających wyłącznie przez jednostki organizacyjne, określone przez Ministra Handlu Zagranicznego w uzgodnieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, przy czym przywóz z za granicy środków odurzających może nastąpić po uzyskaniu dla każdej przesyłki wwożonej do kraju pozwolenia na przywóz, wydanego przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, oraz zezwolenia na wywóz wy danego przez właściwe władze kraju wywożącego. Natomiast wywóz za granicę środków odurzających może nastąpić po uzyskaniu dla każdej przesyłki wywożonej z kraju zezwolenia na wywóz, wydanego przez Ministra Zdrowia i opieki Społecznej, oraz zezwolenia na przywóz, wydanego przez właściwe władze kraju przywożącego. Przepisy polskiego prawa za naruszenie nakreślonych powyżej zasad obrotu środkami odurzającymi przewidują odpowiedzialność karną, a przewidziane w nich surowe sankcje (pozbawienie wolności od roku do dziesięciu lat, kara grzywny) stanowią mają skuteczne narzędzie w walce z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i szerzącym się zjawiskiem narkomanii.

16 września 1994 r.

OPINIE

22 lipca 1994 r.

Wszelkie roszczenia wynikające ze stosunku pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne.

1. Przepis art. 24 ust. 7 ustawy poselsko-senatorskiej z dnia 31 lipca 1985 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 18. poz. 79) ustanawia zasadę, iż zakład pracy jest obowiązany zatrudnić powracającego posła-pracownika na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy. Jak widać, ustawodawca nakładając na zakład pracy obowiązek zatrudnienia pracownika-posła, który kończy urlop bezpłatny udzielony na mocy art. 24 ust. 1, dopuszcza tym samym, dwie możliwości ponownego zatrudnienia takiego pracownika: na tym samym lub na równorzędnym stanowisku pracy.

Ochrona stosunku pracy posła (w tym posła przebywającego na urlopie bezpłatnym) oraz byłego posła jest zbliżona do ochrony szczególnej, którą przepisy prawa pracy przewidują (i przewidywały) np. dla działaczy związków zawodowych, radnych, przedstawicieli organów samorządu pracowniczego oraz osób przebywających na urlopie wychowawczym.

W związku z tym, interpretując pojęcia: „to samo stanowisko”, „stanowisko równorzędne” należy odwołać się do przepisów odnoszących się do pracowników objętych ochroną szczególną.

Na wstępie należy sprecyzować pojęcie „stanowisko pracy”. Kodeks pracy, np. w art. 29 określającym elementy umowy o pracę nie posługuje się *expressis verbis* pojęciem „stanowisko pracy”. W literaturze prawniczej i orzecznictwie występuje częściej pojęcie zakresu pracy, wyzna czające miejsce pracy i zadanie pracy, rodzaj pracy (czyli funkcję, charakter, stanowisko służbowej. Rodzaj pracy bywa też określany jako stanowisko pracy, przy czym stanowisko pracy jest zawsze składnikiem rodzaju pracy. Na pojęcie stanowisko pracy składają się te czynności, z którymi wiąże się nazwę zawodu lub specjalność albo te, które są funkcją realizowaną na odpowiednim stanowisku pracy. Moż-

na zatem powiedzieć, że stanowisko pracy jest elementem struktury organizacyjnej zakładu pracy, jakby elementarną jednostką o określonym celu i zakresie działania.

Dobitnego rozróżnienia pojęć „to samo” i „stanowisko równorzędne” dokonał SN w wyroku z 2 grudnia 1992 r. (I PRN 55/92), stwierdzając, że: „przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach w rozumieniu art. 45 § 2 i art. 56 k.p. oznacza bowiem (...) tę samą, a nie taką samą pracę, jak wykonywana przed rozwiązaniem umowy o pracę, a zatem pracownik przywrócony do pracy na poprzednich warunkach ma prawo domagać się zatrudnienia na tym samym stanowisku pracy, jakie zajmował uprzednio, nie wystarcza zaś zapewnienie mu pracy na stanowisku równorzędnym”.

Powołując się na wcześniejsze orzeczenia, SN wyjaśnił, że w omawianym wyroku (dotyczącym przywrócenia do pracy na podst. art. 56 k.p.) chodzi o restytucję stosunku pracy o dotychczasowej treści, w odróżnieniu np. od roszczenia o ponowne nawiązanie stosunku pracy na podstawie art. 53 § 5 czy art. 66 § 2 lub od roszczenia o zatrudnienie na stanowisku równorzędnym, jakie zgodnie z rozporządzeniem w sprawie urlopów wychowawczych przysługuje powracającym z takiego urlopu.

Zapis art. 24 ust. 7 ustawy poselsko-senatorskiej ustanawia po stronie zakładu pracy swobodę, co do wyboru zatrudnienia posła (byłego posła) na tym samym lub równorzędnym stanowisku. W sytuacji zatem, kiedy np. niemożliwe jest zatrudnienie na tym samym stanowisku (np. kiedy dane stanowisko już nie istnieje), zakład obowiązany jest zatrudnić posła (byłego posła) na stanowisku równorzędnym.

Przez równorzędne stanowisko pracy rozumieć należy stanowisko odpowiadające kwalifikacjom pracownika, podobne rodzajowo do poprzednio zajmowanego, podobnie usytuowane w strukturze organizacyjnej zakładu pracy, z wynagrodzeniem nie niższym od pobieranego na poprzednim stanowisku.

Ocena, czy proponowane stanowisko spełnia wymogi przewidziane w art. 24 ust. 7 omawianej ustawy winna należeć – w razie sporu do sądu pracy (tak jak to ma miejsce w przypadku pracownic powracają-

cych po urloпах wychowawczych – patrz E. Szemplińska – *Urlop wychowawczy*, Biblioteczka Pracownicza, Warszawa 1992).

Jednym z istotnych elementów oceny, czy dane stanowisko jest takie samo lub równorzędne z poprzednio zajmowanym, jest wynagrodzenie.

Przyjmuje się jako zasadę (np. przy urloпах wychowawczych), iż je żeli proponowane wynagrodzenie pracownika jest nie niższe od najniższego wynagrodzenia przewidzianego na danym stanowisku (zgodnie np. 7 obowiązująca w danym zakładzie pracy tabelą płac), to pracownikowi nie przysługuje roszczenie o podwyższenie takiego wynagrodzenia.

Ustawa poselsko-senatorska milczy na temat wynagrodzenia, które były poseł ma otrzymać w momencie powrotu do pracy na stanowisko równorzędne, jednakże przyjąć należy, że w żadnym wypadku nie może być ono niższe od tego, które pobierał przed urlopem bezpłatnym oraz winno uwzględniać wszystkie regulacje prac przeprowadzone w danym zakładzie pracy. Jeżeli wynagrodzenie zaproponowane byłemu posłowi w momencie powrotu do pracy uwzględnia wszystkie regulacje, nie jest niższe od najniższego wynagrodzenia przewidzianego dla danego stanowiska i jest kwotowo nie niższe od wynagrodzenia otrzymywanego przed urlopem – uznać należy, iż warunek wynikający z art. 24 ust. 7 ustawy z 31 lipca 1985 r. został spełniony.

2. Najistotniejszym przepisem chroniącym bezpośrednio stosunek pracy osoby sprawującej jednocześnie mandat poselski jest art. 26 powołanej w tytule opinii ustawy. Dyspozycja ustępu 1 tego artykułu pełniąc funkcję szczególnej ochrony stosunku pracy posłów przewiduje specjalny tryb zmian tego stosunku.

Zgodnie z wymienionym artykułem rozwiązanie stosunku pracy z po iłem (byłym posłem) oraz zmiana warunków pracy i płacy bez zgody posła w czasie trwania kadencji oraz w ciągu dwóch lat po jej upływie może nastąpić po uzyskaniu przez zakład pracy zgody Prezydium Sejmu.

Omawiany przepis nie stanowi bezwzględnej zakazu rozwiązywania, bądź zmiany stosunku pracy, a ustanawia jedynie specjalny tryb postępowania w takich przypadkach.

Tryb postępowania przewidziany w art. 26 omawianej ustawy ma charakter obligatoryjny.

Jeżeli zakład pracy nie dysponuje wolnym stanowiskiem (takim samym lub równorzędnym do tego, które zajmował był poseł przed urlopem bezpłatnym) może zaproponować zatrudnienie na innym stanowisku. W razie braku zgody byłego posła w tej sprawie zakład pracy może – za uprzednią zgodą Prezydium Sejmu – wypowiedzieć takiemu pracownikowi umowę o pracę lub dokonać wypowiedzenia zmieniającego.

Ochrona stosunku pracy posła (byłego posła) polegająca na zakazie rozwiązania lub zmiany stosunku pracy bez zgody Prezydium Sejmu obejmuje swym zakresem także wypowiedzenie warunków pracy i płacy (tzw. wypowiedzenia zmieniające).

Z pytań postawionych przez Biuro Obsługi Posłów, jak też załączonych później dokumentów wynika, że były poseł przystąpił do pracy po wygaśnięciu mandatu poselskiego w 1989 r., zgadzając się na zaproponowane mu przez zakład pracy warunki pracy i płacy. W tymże też roku nastąpiła rzekoma zmiana warunków pracy i płacy dokonana przez zakład pracy (polegająca na zatrudnieniu zainteresowanego na stanowisku innym niż przed „poselskim urlopem bezpłatnym” i gorzej płatnym).

Ponieważ brak jest jakichkolwiek dokumentów w sprawie trudno ocenić postępowanie zakładu pracy, jednakże rozstrzygający jest tutaj fakt, że były poseł zgodził się na warunki pracy i płacy, jakie zaoferowano mu w momencie powrotu do macierzystego zakładu pracy po urlopie bezpłatnym udzielonym na mocy art. 24 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej. Zgoda byłego posła na zatrudnienie, a co więcej – przystąpienie do pracy na warunkach zaproponowanych przez zakład pracy i przepracowanie kilku lat na ustalonych zasadach płacowych wyklucza naruszenie przez zakład pracy art. 26 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Wniesienie w 1993 r. roszczenia wobec zakładu pracy jest prawnie bezskuteczne, bowiem zgodnie z art. 291 k.p. wszelkie roszczenia ze stosunku pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w któ-

rym roszczenie stało się wymagalne (takim dniem był w omawianym przypadku dzień powrotu byłego posła do pracy).

Roszczenie byłego posła uległo przedawnieniu w 1992 r.

Irena Galińska-Raczy

8 sierpnia 1994 r.

Podstawę dochodzenia wobec wydawcy roszczenia niemajątkowego związanego z naruszeniem dóbr osobistych w materiale prasowym stanowią art. 24 § 1 w zw. z art. 23 k.c. i art. 37 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.).

I. Korespondencja, prowadzona z redaktorem naczelnym gazety, wobec faktu naruszenia dóbr osobistych w materiale prasowym, powinna spełniać wymogi art. 31 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) i zawierać skierowane do niego sprostowanie lub odpowiedź. Powstaje wówczas obowiązek opublikowania sprostowania czy odpowiedzi na łamach pisma. Nie można do chodzić roszczenia o opublikowanie sprostowania lub odpowiedzi w trybie art. 39 ust. 1 ustawy.

Ustawa co prawda nie precyzuje pojęć „sprostowanie” i „odpowiedź”, a w doktrynie i judykaturze również nie dopracowano się jednoznacznych definicji, ale w obu przypadkach obowiązuje kryterium rzeczowości, treść lub forma nie mogą sprzeciwiać się zasadom współżycia społecznego, nie mogą zawierać treści karalnych i naruszać dóbr osobistych osób trzecich. Fakultatywna odmowa opublikowania sprostowania lub odpowiedzi przysługuje redaktorowi naczelnemu, gdy treść nie dotyczy materiału prasowego, jest wystosowana przez nieuprawnionego do tego podmiotu lub nadesłana została po terminie.

Bezpłatne opublikowanie sprostowania lub odpowiedzi następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu. W art. 32 ustawy określone są terminy publikacji oraz ich forma (zasygnalizowanie lub opublikowanie w tym samym dziale, zakaz dokonywania zmian w tekście, objętość).

Treść sprostowania lub odpowiedzi może być negocjowana przez za interesowane strony.

Prośba o podanie np. „konkretnych stwierdzeń” czy „zwrócenie redakcji uwagi na niestosowność tendencyjnych ataków” nie są wnioskami o prostowanie czy odpowiedź; podobnie nie jest wnioskiem z art. 31 ustawy „oczekiwanie rzetelnych wyjaśnień (...) publikacji”.

II. Generalnie rzecz ujmując, dziennikarz ma obowiązek rzetelnego uformowania oraz szczególnej staranności zawodowej. Wykonując swe zadania dziennikarz winien działać zgodnie z etyką zawodową, której celem jest m.in. ochrona społeczeństwa przed naruszeniami dóbr osobistych przez dziennikarzy.¹ „Służba społeczeństwu i państwu” wykonywana winna być także zgodnie z zasadami współzycia społecznego, w granicach określonych przepisami prawa (art. 10 ustawy Prawo prasowe).

Przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych dziennikarz zobowiązany jest zachować szczególną staranność i rzetelność. Pod pojęciem rzetelności należy rozumieć: dokładność, konkretność, uczciwość, odpowiedzialność za słowo.² Jeżeli dziennikarz przypisuje „bohaterowi” artykułu nieprawdziwe cechy, postępuje nierzetelnie w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 1 Prawa prasowego, tym bardziej gdy pomawia opisywane przez siebie osoby o niewłaściwe postępowanie.³

III. Ponadto dziennikarz jest obowiązany chronić dobra osobiste (art. 12 ust. 1 pkt 1). Ich naruszenie może nastąpić w sposób nieumyślny, np. poprzez niedochowanie omawianego wyżej obowiązku szczególnej staranności i rzetelności lub umyślny, np. poprzez podanie w sposób złośliwy nieprawdziwych informacji.⁴ Obowiązek ochrony dóbr osobistych wynika także z przepisów kodeksu cywilnego.

W ustawodawstwie brak jest definicji dóbr osobistych albo ich enumeratywnego wyliczenia. Art. 23 k.c. wymienia je tylko przykładowo, katalog tych dóbr jest więc otwarty, ale orzecznictwo w tym

¹ Tak. J. Sobczak - *Polskie prawo prasowe*. Poznań 1993. s. 59.

² Op. cit., s. 66.

³ Wyrok SN z 3 grudnia 1986, I CR 378/86, OSN z 1988. nr 4. poz. 47.

⁴ Tak: J. Sobczak. op. cit., s. 66.

zakresie jest dość bogate. Naruszenie dóbr osobistych jest szczególnie częste przy równoczesnym niedochowaniu ustawowego obowiązku szczególnie staranności i rzetelności z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy prasowej.

IV. Stwierdzić należy, że w przypadku naruszenia dóbr osobistych następuje kumulatywny zbieg przepisów ustawowych: z art. 23 i 24 k.c. oraz art. 37 Prawa prasowego. Wybór – kumulatywny albo alternatywny roszczenia – należy do powoda. Ponadto, naruszenie dóbr osobistych publikacją materiałów prasowych może doprowadzić – w wyniku proce su – do zobowiązania pozwanego do:

- a) przeproszenia pokrzywdzonego (art. 24 § 1 k.c. *in fine*),
- b) zakazu rozpowszechniania materiału prasowego naruszającego dobra osobiste (art. 24 § 1 k.c.),
- c) przyznania odszkodowania tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (art. 40 ustawy Prawo prasowe).

V. Art. 24 kodeks cywilny ustanawia domniemanie bezprawności naruszenia dobra osobistego z art. 23 k.c. Podstawą oceny tej bezprawności jest sprzeczność z normami prawa lub zasadami współżycia społecznego.⁵ Zagrożenie czy naruszenie dóbr osobistych ujmowane jest w kategorii obiektywnych faktów. Miernika, pozwalającego na ustalenie, czy została naruszona godność człowieka, należy „szukać przede wszystkim, w opinii publicznej, która jest wyrazem poglądów powszechnie przyjętych i akceptowanych przez społeczeństwo w danym miejscu i czasie. Wzorców zaś, które powinny stanowić docelowy punkt odniesienia dokonywanej oceny, dostarczają zapatrywania rozsądnie i uczciwie myślących ludzi, a w dalszej kolejności nauki moralne pochodzące od ludzi kompetentnych w tym zakresie i cieszących się niekwestionowanym autorytetem (...)”⁶ Nie można podczas dokonywania oceny ograniczać się do analizy pewnego zwrotu w abstrakcji, ale należy zwrot ten wyklądać; na tle całej wypowiedzi.⁷ (...) Gdy chodzi o

⁵ Tak: Komentarz do k.c. pod red. J. Winiarza.

⁶ Orzeczenie SN z 25 kwietnia 1939 r.. I CR 143/89. OSPiKA z 1990, nr 3. poz. 709.

⁷ Wyrok SN z 16 stycznia 1976 r.. II CR 692,75. OSNCP z 1976. nr 11.

cześć człowieka, obiektyw na ocena konkretnych okoliczności, a nie subiektywne odczucie zainteresowanej osoby, decyduje o tym, czy w ogóle miało miejsce naruszenie dobra osobistego.⁸

VI. Odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego ponoszą: autor tekstu, redaktor i każda inna osoba, która spowodowała opublikowanie tego materiału, w tym także wydawca. Jest ona solidarna w zakresie odpowiedzialności majątkowej. Podstawą dochodzenia wobec wydawcy roszczenia niemajątkowego związanego z naruszeniem dóbr osobistych w materiale prasowym stanowi art. 24 § 1 w zw. z art. 23 k.c. i art. 37 Prawa prasowego.⁹ Roszczenia z art. 24 § 1 k.c. nie ulegają przedawnieniu.

VII. Podkreślić na zakończenie należy, że w świetle poglądów doktryny przestępstwem prasowym jest każde przestępstwo popełnione przy użyciu słowa, za pośrednictwem publikacji lub widowiska, skierowane przeciwko czci osoby, prestiżowi instytucji, prawdzie.¹⁰

VIII. W konkluzji stwierdzić należy, że tylko sąd władny jest ocenić czy treść przedmiotowego artykułu stanowi naruszenie dóbr osobistych w świetle kryterium obiektywności. Wystąpienie na drogę sądową (ale nie w sprawie „milczenia redaktora naczelnego” – gdyż tu brak podstaw prawnych, a w kwestii naruszenia dóbr osobistych) jest możliwe, choć nie wydaje się niezbędne.

Joanna Maria Karolczak

23 czerwca 1994 r.

Przyznanie prawa do pobierania ryczałtu poselskiego (senatorskie go) tym posłom (senatorom) poprzedniej kadencji, którzy zostaną zarejestrowani, jako kandydaci do Sejmu (Senatu) kolejnej kadencji – jak się wydaje – słusznie zostało zakwestionowane przez Prezydenta.

poz. 251.

⁸ Wyrok SN z 6 października 1969 r.. I CR 305'69. niepublikowany.

⁹ Uchwała SN z 7 grudnia 1993 r., III 160/93. niepublikowana.

¹⁰ Tak: J. Sobczak. op. cit., s. 130.

Prezydent RP we wniosku skierowanym do Marszałka Sejmu (Druk Sejmowy nr 462) formułuje zastrzeżenia wobec dwóch części uchwalonej 22 kwietnia 1994 r. ustawy.

Autor wniosku kwestionuje zasadę przyznania prawa do pobierania ryczałtu poselskiego (senatorskiego) tym posłom (senatorom) poprzedniej kadencji, którzy zostaną zarejestrowani, jako kandydaci do Sejmu (Senatu) kolejnej kadencji. Prezydent dopatruje się w kwestionowanej zasadzie naruszenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa (art. 67 ust. 2) poprzez stworzenie uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do części osób zarejestrowanych, jako kandydaci do Sejmu (Senatu).

Art. 3 ustawy narusza zasadę *lex retro non agit* poprzez nadanie ustawie mocy obowiązującej od dnia 1 czerwca 1993 r. w zakresie art. 2.

1. Wydaje się, że zastrzeżenia podniesione we wniosku znajdują merytoryczne uzasadnienie.

Ustawa obowiązkach i prawach poselskich (tekst jednolity w Dz.U. z 1991 r. Nr 18. poz. 79) w rozdziale 6 określa przywileje, które mają umożliwić posłom (senatorom) wykonywanie mandatu. Art. 24 ustanawia prawo posłów (senatorów) do bezpłatnego urlopu z zakładu pracy, który ich zatrudnia (ust. 1) i tym, którzy korzystają z tego prawa, przy daje „miesięczny ryczałt poselski (senatorski)” (ust. 3).

W ust. 5 ustawodawca stanowi, że ryczałt w zakresie składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest traktowany, jako wynagrodzenie i pracę, a okres przez który jest pobierany, jako okres zatrudnienia (zaliczany do stażu pracy).

W doktrynie przyjmuje się, że art. 24 kreuje kategorię „posła (senatora) zawodowego”, który w zamian za nie pobierane w zakładzie pracy wynagrodzenie otrzymuje „wynagrodzenie – rekompensatę” – ryczałt poselski (senatorski).

2. Źródłem uprawnień z art. 24 jest mandat, powierzony przez wyborców, który poseł (senator) sprawuje przez okres kadencji Sejmu. Przywileje związane z mandatem tracą swoją moc wraz z wygaśnięciem mandatu, bowiem ich istotą jest stworzenie warunków dla wykonywania mandatu.

Ustawa przewiduje wyjątki od tej zasady np.: nakładając na zakład pracy obowiązek zatrudnienia posła (senatora) po zakończeniu urlopu bezpłatnego na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy (art. 24 ust. 7). czy stanowiąc, że rozwiązanie stosunku pracy z posłem (senatorem) oraz zmiana warunków pracy i płacy nie może nastąpić bez zgody Prezydium Sejmu (Senatu) w ciągu dwóch lat po upływie kadencji (art. 26). Wyjątki te są usprawiedliwione koniecznością ochrony uprawnień pracowniczych posłów (senatorów).

3. Ustawa z 22 kwietnia 1994 r. w art. 1, pkt. 1 przyznaje prawo otrzymywania ryczałtu po zakończeniu urlopu bezpłatnego do momentu podjęcia pracy zawodowej (maksymalnie przez okres 3 miesięcy), ryczałt ten przysługuje również po zakończeniu kadencji Sejmu i Senatu.

W art. 1, pkt. 2 ryczałt, o którym mowa w ust. 3, art. 24 nowelizowanej ustawy, zostaje przyznany również, tym posłom (senatorom) po przedniej kadencji, którzy zostali zarejestrowani, jako kandydaci do Sejmu (Senatu) kolejnej kadencji.

Wydaje się, że w obecnym brzmieniu ustęp 3a art. 24 konsumuje się w treści ustępu 3. Twierdzenie to uzasadnia w szczególności zwrot „ryczałt, o którym mowa...”. Oznacza to, że również dla byłych parlamentarzystów zarejestrowanych jako kandydatów będzie on przysługiwał przez maksimum 3 miesiące. Jednakże wybory mogą się odbyć również w terminie późniejszym (*vide* art. 4 ust. 6 Małej Konstytucji czyli do upływu 4 miesiąca od zakończenia kadencji). Jeśli zamiarem ustawodawcy było, aby ryczałt dla zarejestrowanych kandydatów wypłacany był aż do rozpoczęcia następnej kadencji Sejmu lub Senatu, to przepis ust. 3a może budzić w tej mierze wątpliwości.

W uzasadnieniu proponowanych zmian projektodawcy powołali się na konieczność stworzenia gwarancji ciągłości w opłacaniu składki na ubezpieczenie społeczne.

Należy zważyć, że w obowiązującym stanie prawnym nie zachodzi „brak w ciągłości w opłacaniu składek”, bowiem w okresie przysługiwania ryczałtu składka jest odprowadzana obligatoryjnie (art. 24, ust. 5) przez Kancelarię Sejmu (Senatu). Natomiast po zakończeniu urlopu bezpłatnego, wraz z realizacją obowiązku zatrudnienia, obowiązek

opłaty składki przechodzi na zakład pracy (art. 24, ust. 7). Realizacja obowiązku zatrudnienia zależy również od woli posła (senatora): 3 miesięczny termin o którym mówi cytowany ostatnio przepis, jest terminem „dla posła”. Oznacza to, że od woli posła zależy realizacja „ciągłości w opłacaniu składek”. Konkludując, zmiana, którą wprowadza art. 1. pkt. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 1994 r. nie może być uzasadniana koniecznością zagwarantowania ciągłości w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ponieważ wystarczające gwarancje stwarza dotychczasowa regulacja.

4. Art. 1, pkt. 2 rozciąga okres przysługiwania ryczałtu jest okres przerwy między kadencjami w stosunku do tych posłów (senatorów) którzy zostali zarejestrowani, jako kandydaci do Sejmu (Senatu) kolejnej kadencji. Przepis ten stanowi ewidentne naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa. Również dla tej regulacji projektodawcy szukali uzasadnienia w konieczności rozwiązania „problemu ciągłości składek”. Otóż wydaje się, że problem ów „powstał” w wyniku błędnego zastosowania pojęcia okresu „miedzykadencyjnego” do opisu statusu posła (senatora i. Mandat, który sprawuje poseł z woli wyborców, jest mandatem jednej kadencji. Ponowny wybór jest okolicznością, która ma znaczenie polityczne, a nie prawne. Fakt ponownego wyboru, jak również rejestracja kandydata do Sejmu (Senatu) nie mogą być traktowane, jako źródło dodatkowych przywilejów. Przywilej, który przyznaje „byłym posłom” art. 1, pkt. 2 nic ma żadnego związku z wykonywaniem mandatu.

5. Zasada nie nadawaniu prawa mocy wstecznej wynika z zasady państwa prawa, jednakże nie ma charakteru zasady bezwzględnie obowiązującej (*vide* orzecznictwo TK w tym względzie; K. Działocha – *Państwo prawne ...*, „Państwo i Prawo” nr 3/1992 r.).

W świetle rozważań dowodzących, że obecne uregulowania w wystarczający sposób gwarantują uprawnienia pracownicze posłów (senatorów), wydaje się, że brak dostatecznie silnych racji usprawiedliwiających naruszenie tej zasady.

Wojciech Sypniewski, Joanna Karolczak

21 września 1994 r.

Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów może reprezentować Skarb Państwa w zakresie zadań i czynności związanych z realizacją wyodrębnionej części budżetowej oraz w toku realizacji innych zadań na pod stawie upoważnienia zawartego w odrębnych przepisach.

Postawione pytanie dotyka bardzo skomplikowanej kwestii zasad reprezentowania Skarbu Państwa. W naszym ustawodawstwie brakuje przepisów regulujących generalne zasady wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Ustawa o Skarbie Państwa nie została bowiem do tej pory uchwalona.

W myśl art. 44¹ § 1 kodeksu cywilnego własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Podobnie art. 34 k.c. głosi, że Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych. Konstrukcja osobowości prawnej Skarbu Państwa umożliwia zawieranie umów oraz wykonywanie innego rodzaju czynności w obrocie cywilnoprawnym, w których jedną ze stron bądź jedynym podmiotem jest Skarb Państwa działający przez uprawnione do tego organy (*stationes fisci*).

W praktyce uprawnienia właścicielskie wykonują między innymi na czelne i centralne organy administracji państwowej oraz wyspecjalizowane jednostki organizacyjne. Uprawnienia te wynikają z odpowiednich przepisów regulujących zakres działania i kompetencje poszczególnych organów lub jednostek (np. ustawa o utworzeniu urzędu ministra) lub z innych przepisów

W razie wątpliwości co do właściwości danego podmiotu do wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do mienia państwowego, obowiązuje klauzula ogólna, zawarta w art. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o Urzędzie Ministra Finansów, urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 45, poz. 289 z późn. zm.). Zgodnie z tą klauzulą Minister Finansów reprezentuje Skarb Państwa w zakresie gospodaro-

wania mieniem ogólnonarodowym, w wypadkach gdy nie zostało to powierzone innej państwowej jednostce organizacyjnej.

Zasady i tryb planowania, zatwierdzania i wykonywania budżetu państwa normuje, jak wiadomo, odrębna regulacja prawna. tj. ustawa – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 4 z 1991 r., poz. 18 z póź. zm.) oraz stosowne przepisy wykonawcze (m.in. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania budżetu państwa, Dz.U. Nr 76, poz. 333).

Z treści wyżej wskazanych przepisów wynika bezpośrednio bądź pośrednio właściwość określonych podmiotów lub grup podmiotów do reprezentowania Skarbu Państwa w toku wykonywania zadań określonych w prawie budżetowym i ustawie budżetowej na dany rok. Jednym z podmiotów upoważnionych do dysponowania określoną częścią budżetu państwa jest Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów.

Urząd Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów jako naczelny organ administracji państwowej utworzony został na mocy ustawy 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.).

Zgodnie z art. 7 tej ustawy Szef URM kieruje urzędem, którego zadania określone są w powołanym przepisie.

W art. 7 ust. 5 przewidziane jest upoważnienie Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu działania Ministra – Szefa URM. Na podstawie tej delegacji Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 1 grudnia 1986 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w dziedzinie kontroli oraz trybu przeprowadzania kontroli (Dz.U. Nr 44, poz. 217).

Powołane regulacje nie zawierają wyraźnego upoważnienia dla Szefa RM do reprezentowania Skarbu Państwa (podobnie jak ustawy kompetencyjne w odniesieniu do szeregu innych urzędów ministrów).

Odpowiadając na pytanie postawione w zleceniu, BSE wyraża pogląd, że mimo to Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów jest upoważniony do reprezentowania Skarbu Państwa:

a) w zakresie wykonywania zadań i czynności związanych z realizacją wyodrębnionej części budżetowej pn. "Urząd Rady Ministrów" z wyjątkiem spraw zastrzeżonych ustawą dla Ministra Finansów,

b) w toku realizacji innych zadań, określonych przepisami odrębnymi, w granicach kompetencji przyznanej tymi przepisami. Przykładem może tu być Uchwała Nr 145/91 RM z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie współpracy z Polonią, emigracją i Polakami za granicą. Z treści § 3 powołanej uchwały wynika, że zawiera ona *implicite* upoważnienie dla Ministra – Szefa URM do reprezentowania Skarbu Państwa jako fundatora fundacji założonej ze środków budżetowych, które miały być zapewnione w budżecie państwa na 1992 r.

Małgorzata Bajor-Stachańczyk, Witold Pawelko

23 września 1994 r.

W roku 1994, wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej limitowane są proporcjonalnie do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej na podwyżki wynagrodzeń tych pracowników. Stosowanie ustawy z 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej nadal pozostaje zawieszona.

Stworzenie podstaw ustawowych kształtowania na odpowiednim poziomie wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej było celem ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz.U. Nr 4, poz. 24, z późn. zm.). Ustawa zakładała zapewnienie poziomu wynagrodzeń w sferze budżetowej w odpowiedniej relacji do wynagrodzeń w sferze produkcji materialnej. Ustaliła w związku z tym pewien określony system indeksacji (waloryzacji) wynagrodzeń w sferze budżetowej, zgodnie z którym środki finansowe na wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej miały być ustalane z uwzględnieniem „normatywnego wskaźnika wynagrodzeń”, określającego proporcje między przeciętnym wynagrodze-

niem w sferze budżetowej, a przeciętnym wynagrodzeniem w sferze produkcji materialnej.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. określiła normatywny wskaźnik wynagrodzeń w sferze budżetowej docelowo – od 97% w 1989 r. do 106% na koniec 1992 r. W latach następnych wskaźnik ten ustalać miały ustawy budżetowe, przy czym, stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy, nie mógł być on niższy niż 106%.

Ustawa budżetowa na 1991 r., w art. 29, określiła wskaźnik, o którym wyżej mowa na poziomie 103% przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. Jednakże ustawą z dnia 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na 1991 r. art. 29 ustawy budżetowej na 1991 r. został uchylony. Skutkiem tego, na rok 1991 został zniesiony, z mocą wsteczną, normatywny wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Ustawą z 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 396), z dniem 1 lipca 1991 r. indeksacja wynagrodzeń w sferze budżetowej zastąpiona została przyznawanym ogólnie limitem wynagrodzeń. W miejsce indeksacji w II kwartale 1991 r. ustawa zapowiedziała wypłatę jednorazowego dodatku do płac, z odroczonej terminem na początek 1992 r. – nie później niż do 28 lutego – po zabezpieczeniu w ustawie budżetowej na 1992 r. środków na ten cel. Przyjmując te ustalenia, ustawa z 28 września 1991 r. zawieszala stosowanie ustawy z 1989 r.

Zgodnie z powyższymi postanowieniami, jednorazowy dodatek do wynagrodzeń został wypłacony na początku 1992 r.

Z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przyjętych postanowień z Konstytucją wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”.

Po rozpoznaniu sprawy, w dniu 29 stycznia 1992 r. (K.15/91), Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z art. 1, art. 3 i artykułem 7 Konstytucji przepisów ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 1991 r., w zakresie odnoszącym się do czasu wejścia tych przepisów w życie, w części uchylającej art. 29 ustawy budżetowej na ten rok oraz przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze

budżetowej w 1991 r., które z mocą wsteczną, poczynając od II kwartału 1991 r. zniosły indeksację wynagrodzeń w sferze budżetowej zastępując go jednorazowym dodatkiem. Trybunał uznał, iż ustawodawca naruszył w ten sposób konstytucyjną zasadę państwa prawa nie respektując poszanowania praw już nabytych i dopuszczając retroaktywność działania podjętych ustaw. Trybunał orzekł ponadto o niezgodności z art. 1 i art. 3 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do czasu po wejściu tych przepisów w życie, z powodu nieustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Sejm przyjął w dniu 6 maja 1992 r. Wskutek tego powstało zobowiązanie budżetu państwa do wyrównania należności pracownikom sfery budżetowej z tytułu ograniczenia ich wynagrodzeń w II półroczu 1991 r. Ze względu na ograniczone możliwości budżetowe, przyjęto pośrednią i odroczoną formę rekompensaty – w papierach wartościowych. Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. 44, poz. 202) w art. 30 ust. 1 uprawnia do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych m.in.:

a) pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej od dnia 1 lipca 1991 r. do dnia 31 grudnia 1991 r.,

b) żołnierzy i funkcjonariuszy: Policji, Służby Więziennej Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej, którzy pełnili służbę w okresie od dnia 1 lipca 1991 r. do dnia 31 grudnia 1991 r.,

c) osoby, które w okresie od dnia 1 lipca 1991 r. do dnia 31 grudnia 1991 r. zajmowały stanowiska sędziów, prokuratorów oraz kierownicze stanowiska państwowe (z wyjątkiem osób, których roszczenia zostały w pełni zaspokojone w wyniku postanowień sądów).

Rekompensacyjne świadectwa udziałowe podlegają wymianie na akcje funduszy inwestycyjnych, które zostaną utworzone w trybie art. 8 ww. ustawy. Przepisy tego artykułu ustanawiają m.in. delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia spółek, których akcje zostaną wniesione do funduszy utworzonych w celu dokonania rekompensat. Do chwili obecnej rozporządzenie takie nie ukazało się. Wydane zostały natomiast dwa rozporządzenia w wykonaniu delegacji zawartej w art. 7 wyżej powołanej ustawy zawierające wykaz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych,

które zostaną przekształcone w celu wniesienia ich akcji lub udziałów do narodowych funduszy inwestycyjnych: z dnia 18 sierpnia 1993 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 368) i z dnia 14 września 1993 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 412).

Również nie ukazały się rozporządzenia wykonawcze, do wydania których zobowiązywały Radę Ministrów oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej przepisy art. 30 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych (fotokopię tych przepisów przekazuję w załączeniu). Można zatem wnioskować, że zarówno działalność narodowych funduszy inwestycyjnych, jak i realna szansa zaspokojenia poprzez świadectwa udziałowe roszczeń niektórych grup społeczeństwa wobec budżetu państwa jest kwestią przyszłości.

Stosowanie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej nadal pozostaje zawieszona. W roku 1992 nastąpiło to postanowieniem art. 24 ustawy budżetowej, która jednocześnie ustaliła limity wynagrodzeń dla pracowników tej sfery, w roku 1993 – ustawą z 30 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 1, poz. 1), w roku 1994 – ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r.

W roku bieżącym wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej limitowane są stosownie do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej na podwyżki wynagrodzeń tych pracowników, przeciętnego wynagrodzenia roku ubiegłego i liczby kalkulacyjnych etatów w poszczególnych działach państwowej sfery budżetowej określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 51).

Według zasięgniętych informacji, Ministerstwo Finansów przygotowuje projekt nowej ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej, który po zaakceptowaniu przez rząd przekazany zostanie Sejmowi w pakiecie projektów ustaw „okołobudżetowych”.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

25 sierpnia 1994 r.

Charakter prawny statutu gminy oraz problemy terminów związanych z ogłaszaniem przepisów gminnych reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz w art. 42 ust 1 i 2.

I. Zgodnie z postanowieniem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przepisami gminnymi nazywane są przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy stanowiące przez ten samorząd terytorialny na podstawie upoważnień ustawowych.

Ust. 2 art. 40 w punkcie 1 przyjmuje rozwiązanie, że przepisami powszechnie obowiązującymi na obszarze gminy są wydane na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym przepisy w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic (osiedli).

Zgodnie z zapisami art. 3 ust. 1 i art. 22 omawianej ustawy powyższe regulacje zawarte winny być w statucie każdej gminy. Wobec takich uregulowań ustawowych w pełni zasadne jest stwierdzenie, iż statut, który jest podstawowym aktem ustrojowym gminy i mający charakter przepisu powszechnie obowiązującego na jej obszarze stanowi także je den z „przepisów gminnych”.

Powyższe rozwiązanie co do charakteru statutu, nakazuje w konsekwencji przyjęcie obowiązujących w ustawie o samorządzie terytorialnym uregulowań dotyczących konieczności i sposobów ogłaszania przepisów gminnych, oraz terminów wchodzenia ich w życie.

Statut gminny, jako akt powszechnie obowiązujący, ustanowiony przez radę gminy w formie uchwały podlega zatem ogłoszeniu. Zgodnie z art. 42 ust. 1 i 2 przepisy gminne wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. Dokonuje się tego przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej.

Skoro warunkiem ważności przepisów gminnych – a zatem statutu gminy – jest należyte ich ogłoszenie należy stwierdzić, że obowiązywanie uchwał podjętych przez radę gminy zgodne ze statutem, który

nie został ogłoszony w sposób prawem przewidziany nie jest dopuszczalne.

II. Interpretacja art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, w którym mowa jest, że przepisy gminne wchodzi w życie z dniem ogłoszenia może stwarzać pewne problemy interpretacyjne.

Zbliżone wątpliwości pojawiły się już także przy interpretacji art. 29 ustawy, w którym ustala się, iż po upływie kadencji rady gminy zarząd działa do dnia wyboru nowego zarządu.

W tym ostatnim przypadku przyjmuje się, że skutki prawne dla zmiany władzy wykonawczej w gminie powstają z dokonaniem czynności wyboru przez radę nowego zarządu.

W komentarzach do ust. 2 art. 42 ustawy o samorządzie terytorialnym podkreśla się, że termin wejścia w życie przepisu gminnego powinien być w nim wyraźnie określony. Jeżeli decydujący o wejściu w życie przepisów prawa miejscowego jest dzień ich ogłoszenia, należy, dochowując staranności przy ich ogłaszaniu tak aby w sposób możliwie najszybszy i najszerszy dotarła ich treść do adresatów, przyjąć, że przepisy gminne wchodzi w życie z dniem ich pierwszego ogłoszenia.

Z chwilą gdy pojawiają się wątpliwości co precyzyjnie oznacza „dzień ogłoszenia” należy wskazać, iż żadne przepisy obowiązującego prawa nie zawierają tak precyzyjnych wskazówek jak stawiane jest to w zapytaniu.

Zastosowanie rozwiązania przyjętego w § 2 art. 111 k.c, w którym przyjmuje się, *Jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło*, nie wydaje się zasadne ponieważ omawiana ustawa nie daje podstaw do takich analogii, a jej przepisy należy interpretować i stosować jako zbiór norm wewnątrznie spójnych i wyczerpujących.

Przy powstałych wątpliwościach bardziej właściwe wydaje się odwoła nie do ogólnych zasad prawnych dotyczących temporalnego zakresu obowiązywania prawa.

Wynika z nich, iż jeżeli akt prawny zyskuje moc obowiązującą z *dnem ogłoszenia* decyduje wówczas data, jaką nosi organ publikujący

dany akt; data opublikowania jest pierwszym dniem obowiązywania aktu prawnego w nim ogłoszonego.

Obowiązywanie stanowi pewną właściwość normy, przypisaną jej na podstawie wybranego kryterium. Sposobem zaistnienia normy jest jej należyte opublikowanie.

Konkludując zasadne wydaje się przyjęcie, iż ustawodawca stwierdzając w art. 42 ust. 2, że przepisy gminne wchodzą w życie z dniem ogłoszenia rozumiał przez to dzień w którym pojawia się pierwsze ogłoszenie o ich ustanowieniu.

Beata Witkowska

Opinię opracowano na podstawie:

Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1993.

Z. Niewiadomski, W. Grzelak – *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.

B. Adamiak – *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/1993, s. 63.

Z. Żeli – *Statut gminy – prawo – treść – forma*, „Wspólnota” nr 31/229/1994.

J. Nowacki, Z. Tabor – *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994.

18 sierpnia 1994 r.

W przedsiębiorstwie państwowym, które zostało przejęte przez gminę, a następnie przekształcone w spółkę na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51 z 1990 r. poz. 298 z późn. zm.) pracownicy mają prawo do reprezentacji w radzie nadzorczej.

1. Zgodnie z art. 207 i 378 kh „członkowie zarządu, likwidatorzy i pracownicy spółki zajmujący stanowisko głównego księgowego, radcy prawnego, kierownika zakładu lub inne bezpośrednio podlegające członkom zarządu nie mogą być jednocześnie członkami rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej”.

Z cytowanego przepisu wynika, że inni, nie wymienieni w nim pracownicy, mogą być członkami rady nadzorczej.

2. W spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością powołanie rady nadzorczej nie jest obligatoryjne, to znaczy, że można jej nie powoływać. Kontrolę działalności zarządu wykonują w takim przypadku sami wspólnicy. Jeżeli jednak rada nadzorcza zostanie powołana, to musi ona liczyć przynajmniej trzech członków. Wybierają ich wspólnicy uchwałą zgromadzenia wspólników. Umowa spółki może ustanowić inny sposób powoływania członków rady nadzorczej. Na przykład umowa może określać, że każdy ze wspólników powołuje jednego członka rady.

3. Spółka akcyjna o kapitale akcyjnym przekraczającym pięć miliardów złotych musi mieć radę nadzorczą składającą się przynajmniej z pięciu członków. Wybiera ich walne zgromadzenie akcjonariuszy, chyba że statut spółki stanowi inaczej. Statut może np. stanowić, że gmina powołuje trzech członków rady nadzorczej, a wszyscy pozostali akcjonariusze dwóch.

Nie ma przeszkód, aby w statut spółki przewidywał jedno, dwa lub trzy miejsca w radzie nadzorczej dla pracowników spółki, których wybiorą sami pracownicy.

Pracowników można także wybrać do rady nadzorczej bez specjalnych zapisów w statucie. Akcjonariusze mogą się w tej sprawie porozumieć i odpowiednio głosować na walnym zgromadzeniu. Jeżeli jest tylko jeden akcjonariusz (gmina), to może on wybrać do rady nadzorczej kogo zechce, także pracownika.

4. Bardziej skomplikowana jest odpowiedź na pytanie czy pracownicy spółek mają prawo do przedstawicielstwa w radzie nadzorczej, a inaczej mówiąc, czy przepisy prawa gwarantują im udział w radach nadzorczych?

Zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51 z 1990 r., poz. 298 z późn. zm.) „przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych”. Art. 17 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o prywatyzacji pp stanowi, iż „w spółkach powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego powołuje się radę nadzor-

czą. Pracownicy spółki wybierają jedną trzecią składu rady nadzorczej”.

Jeżeli więc przedsiębiorstwo państwowe zostało przejęte przez gminę, a następnie przekształcone w spółkę na podstawie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, to pracownicy mają prawo do reprezentacji w radzie nadzorczej.

W innych przypadkach nie jest to obligatoryjne.

Tych innych przypadków może być wiele. Np.:

– przedsiębiorstwo państwowe zostało przejęte przez gminę, potem zostało przekształcone w zakład budżetowy, a następnie zakład ten został przekształcony w spółkę lub spółki. Po przekształceniu przedsiębiorstwa w zakład budżetowy nie mają już do niego zastosowania przepisy o pp ani przepisy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zakład budżetowy jest jedynie częścią majątku gminy, a gmina może swobodnie dysponować swoim majątkiem, może także swobodnie dokonywać jego przekształceń formalno-prawnych;

– przedsiębiorstwo państwowe zostało przejęte przez gminę, następnie zostało zlikwidowane, a z poszczególnych składników jego majątku utworzono zakłady budżetowe lub składniki te wniesiono do spółek;

– przedsiębiorstwo od początku swego istnienia miało formę spółki lub zakładu budżetowego.

5. W konkluzji należy stwierdzić, że przepisy prawa zezwalają na powołanie przedstawicieli pracowników do rady nadzorczej spółki, w której udziałowcem lub akcjonariuszem jest gmina, a w jednym przypadku (wskazanym w punkcie 4) nakazują to.

Piotr Krawczyk

14 października 1994 r.

Przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie określa sposobu postępowania wobec radnych, którzy naruszyli zakaz wynikający z art. 3 i 4 tejże ustawy.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274), nie określa sposobu postępowania wobec radnych, którzy naruszyli zakaz wynikający z art. 3 i 4 tejże ustawy. Jedyne z treści art. 5 wynika, że wybór lub powołanie m.in. radnego do władz spółki z na ruszeniem zakazu o którym mowa w ustawie jest z mocy prawa nieważne i spółka nie podlega wpisaniu do rejestru handlowego.

Ponadto art. 6 ust. 1 i 4 powołanej ustawy stanowi, że osoby wchodzące w skład organów gminy (radni), są obowiązane do złożenia oświadczeń o swoim stanie majątkowym. Niezłożenie powyższych oświadczeń, bądź też podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w złożonym oświadczeniu powoduje odpowiedzialność regulaminową lub służbową, zaś podanie nieprawdy skutkuje odpowiedzialnością karną w trybie art. 266 k.k. (art. 7 ust. 1 i 2).

Na marginesie dodać należy, iż w ustawie o której mowa, generalnie brak jest przepisów stanowiących o trybie i sposobie postępowania wobec osób naruszających wynikające z tej ustawy zakazy.

Jedyne art. 2 ust. 2 stanowi, iż naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 1 przez pracowników:

- urzędów państwowych zajmujących stanowiska kierownicze: w na czelnych i centralnych urzędach państwowych, w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej i specjalnej,
- urzędów państwowych, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi o których była mowa wyżej,
- Najwyższej Izby Kontroli, wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne,
- samorządowych, wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. a) i b) oraz w pkt 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej albo może stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia.

Natomiast naruszenie zakazu o którym mowa w art. 1 przez pracowników:

- banków państwowych, zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu i skarbnika,
- przedsiębiorstw państwowych, zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy i głównego księgowego,
- jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa powyżej 50%, zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu może stanowić podstawę do odwołania ze stanowiska.

Zofia Nizińska

15 lipca 1994 r.

Kwestie związane z udzielaniem radnemu zwolnienia od pracy w celu umożliwienia mu wykonywania mandatu, oraz zasady wynagradzania radnych za wykonywane w ramach sprawowania mandatu czynności uregulowane zostały w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym pracodawca zobowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. Za czas takiego zwolnienia radnemu nie przysługuje wynagrodzenie w macierzystym zakładzie pracy. Utratę wynagrodzenia w macierzystym zakładzie pracy rekompensują radnemu diety ustalane przez radę gminy (art. 25 ust. 4). Diety takie przysługują również, stosownie do zapisu art. 25 ust. 5 członkom komisji rady gminy, wywodzącym się spoza rady gminy, natomiast brak jest w ustawie o samorządzie terytorialnym określenia, iż pracodawca zobowiązany jest do udzielenia zwolnienia od pracy zawodowej członkowi komisji rady gminy, który nie jest radnym. Pracodawca może oczywiście zwolnić taką osobę od pracy zawodowej, ale wcale nie musi tego uczynić.

Brak jest innych przepisów, które w sposób bardziej szczegółowy określałyby zasady udzielania zwolnień od pracy i wynagradzania radnych oraz członków komisji rady gminy.

Joanna Konecka-Dobrowolska

2 sierpnia 1994 r.

W świetle regulacji zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, dotychczasowy prezydent mógł kandydować i być wybranym na przewodniczącego Rady Miasta (uchwała rady nie jest sprzeczna z prawem).

Problem przedstawiony w zleceniu wydaje się bardzo istotny. Chodzi w nim bowiem o ocenę zakresu mocy wiążącej przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 195 z późn. zm.). Załączone do zlecenia pismo opisuje sytuację powstałą w efekcie wyboru dotychczas urzędującego prezydenta miasta na przewodniczącego Rady Miasta, w trakcie I sesji Rady. Według informacji zawartych w piśmie, kandydat, ani w momencie zgłoszenia jego kandydatury na przewodniczącego, ani w chwili wyboru nie złożył rezygnacji z funkcji prezydenta.

Przedstawiona sytuacja jest o tyle specyficzna, że występuje w okresie przejściowym, w momencie konstituowania się nowych władz gminy po wyborach samorządowych. Zgodnie z art. 29 ustawy o samorządzie, po upływie kadencji rady gminy zarząd działa do dnia wyboru nowego zarządu. Odnosi się to także do wójta, burmistrza czy prezydenta. Mimo formalnego upływu kadencji są oni obowiązani do wykonywania swych zadań do dnia wyboru następców.

Art. 19 ust. 2 statuuje bardzo istotną zasadę podziału władzy w gminie, zakazując łączenia funkcji w zakresie władzy wykonawczej i władzy stanowiącej. Stanowi on, że funkcji określonych w ust. 1 (tj. przewodniczącego rady gminy i wiceprzewodniczących) nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta. Przepis ten jest

sformułowany w sposób nie przewidujący żadnych wyjątków. Stanowi przykład zastosowania znanej różnym systemom prawa zasady nielączenia stanowisk, której mechanizm działania może być różnie uregulowany. Wyrazem tej zasady jest również art. 27 ustawy o samorządzie terytorialnym, gdzie ustanowiony jest zakaz łączenia członkostwa zarządu z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 27).

W obu tych przypadkach (tj. w art. 19 ust. 2 oraz art. 27) zakaz łączenia funkcji jest przez ustawodawcę sformułowany w taki sposób, że odnosi się do sytuacji, w której obie funkcje pełnione byłyby równocześnie. Nie wydaje się natomiast, aby w myśl tych przepisów niedopuszczalne było kandydowanie osoby pełniącej już określoną funkcję (np. –wg art. 19 ust. 2 – wójta, burmistrza lub prezydenta) na stanowisko objęte zakazem łączenia. Można zatem dokonać ważnego (zgodnego z prawem) wyboru takiego kandydata. W dalszej kolejności powinien on jednak zrezygnować z pełnionej przed dokonaniem wyboru funkcji.

Miarodajna ocena sytuacji, w której, po dokonaniu wyboru dotychczas urzędującego prezydenta na stanowisko przewodniczącego rady, nie rezygnuje on z pełnionej dotychczas funkcji, jest jednak trudna – a to z uwagi na brak odpowiedniej regulacji w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Jeżeliby jednak szukać analogii w obowiązującym systemie prawnym, to rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę w art. 19 ust. 2 oraz art. 27 ustawy o samorządzie zbliżone jest do regulacji zawartej w art. 8 *Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. Nr 84, poz. 426), zwanej Małą Konstytucją.

Art. 8 Małej Konstytucji stanowi, iż mandatu posła nie można łączyć z mandatem senatora, a także z funkcją sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody.

Konsekwencje tego zakazu uregulowane są przez ustawodawcę w sposób szczegółowy w art. 131 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordyna-

cja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 45, poz. 206). Wg tego przepisu zajmowanie przez posła któregoś z wymienionych tam stanowisk (pkt 5 – powtórzenie listy z art. 8 Małej Konstytucji) skutkuje wygaśnięciem mandatu, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu, w terminie 7 dni od dnia wydania zaświadczenia o wyborze, o którym mowa w art. 122, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska.

Ustawa nie zawiera zatem wymogu, aby poseł przed lub w trakcie wyborów deklarował rezygnację z zajmowanego stanowiska i okoliczność ta nie ma znaczenia dla oceny ważności jego wyboru.

Na podstawie tego przykładu można więc przyjąć, że funkcjonujące w obowiązującym systemie prawnym rozwiązania w zakresie występujących w nim zakazów łączenia stanowisk idą w przedstawionym kierunku a odpowiednie przepisy są sformułowane w ten sposób, że zabraniają łączenia sprawowania funkcji a nie wyboru na określone stanowiska.

Reasumując należy stwierdzić:

W świetle regulacji zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, dotychczasowy prezydent mógł kandydować i być wybranym na przewodniczącego Rady Miasta; (uchwała rady nie jest sprzeczna z prawem).

W następstwie dokonanego wyboru nowowybrany przewodniczący Rady powinien złożyć rezygnację z funkcji prezydenta.

Małgorzata Bajor-Stachańczyk

15 lipca 1994 r.

Wybór członków zarządu, poza wójtem lub burmistrzem, odbywa się zgodnie z ogólną zasadą głosowania obowiązującą przy podejmowaniu uchwał gminy sformułowaną w art. 14 ust 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.), zarząd gminy w liczbie od 4 do 7 osób wybiera rada gminy, w głosowaniu tajnym, z następującym zastrzeżeniem:

1) wójt, burmistrz i ich zastępcy mogą być wybierani spoza składu rady gminy (art. 28 ust. 2),

2) wybór wójta lub burmistrza następuje w oddzielnym głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady (art. 28, ust. 3).

Ustawodawca ustalił w ten sposób szczególny tryb wyboru wójta lub burmistrza, odnoszący się i ograniczony wyłącznie do wyboru tych osób, nie wypowiadając się w omawianym artykule w kwestii sposobu wyboru pozostałych członków zarządu, ani też nie odsyłając tych kwestii do uregulowań statutowych. W ustępie 4 zaznaczył jedynie, że wybór zastępców wójta lub burmistrza następuje na wniosek wójta lub burmistrza.

Taka konstrukcja przepisów art. 28 powołanej ustawy oznacza, że wybór członków zarządu, poza wójtem lub burmistrzem, odbywa się zgodnie z ogólną zasadą głosowania obowiązującą przy podejmowaniu uchwał organów gminy, sformułowaną w art. 14 ust. 1 ustawy w sposób następujący:

„Uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Jako przepis szczególny (*lex specialis*) w stosunku do cytowanej zasady należy uznać omówiony przepis art. 28 ust. 3. Przepisem takim nie może być natomiast przepis statutu gminy, regulujący kwestie ustawowe bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Wyrażenie w art. 14 ust. 1 „chyba że przepis szczególny stanowi inaczej” było przedmiotem interpretacji dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku (wyrok z dnia 1 lipca 1992 r. sygn. akt SA/Gd 423/92).

NSA ustalił, że termin „przepis szczególny” oznacza jedynie przepis o równorzędnej randze, czyli przepis ustawowy.

Przyjęcie więc w danej gminy statucie zasad wyboru Zastępców Prezydenta i członków Zarządu „bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu Rady” jest sprzeczne z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Jeżeli zaś przepis ustawy ma moc bezwzględnie obowiązującą, to odstępstwo od niego w przepisach statutowych stanowi naruszenie prawa. Uchwała Rady Gminy podjęta według ustaleń statutowych, lecz sprzeczna z ustawą, jest zatem, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy, nieważna.

W związku z powyższym, do czasu zmiany statutu, przy wyborze członków *Zarządu*, Rada Gminy winna stosować bezpośrednio przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

4 stycznia 1994 r.

Przy wykupie mieszkania znajdującego się w zasobie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa byli pracownicy PGR posiadający książeczki mieszkaniowe mogą uzyskać premie gwarancyjne przy spełnieniu warunków, o których mowa w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 59, poz. 268).

Zgodnie z art. 42 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.) Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa może przeznaczyć do sprzedaży najemcom lokale mieszkalne, domy, budynki gospodarcze wraz z niezbędnymi gruntami przy czym osoby te nabyć mogą ww. nieruchomości na zasadach preferencyjnych, które ustawa szczegółowo określa.

O przeznaczeniu do sprzedaży domów, lokali mieszkalnych itp. Agencja zawiadamia na piśmie najemców i osoby bliskie najemcy, które wstąpiły po jego śmierci w stosunek najmu, a na osobach tych ciąży obowiązek złożenia w terminie 2 miesięcy od od tego zawiado-

mienia pisemnego oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości. W wypadku niezłożenia takiego oświadczenia Agencja może nieruchomość wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą przekazać nieodpłatnie na własność gminie (art. 43 cytowanej ustawy).

Szczegółowy tryb sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, ogródków przydomowych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 29 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 181).

Oczywiście, o ile nabywca (w tym wypadku były pracownik PGR) po siada książeczkę mieszkaniową, będzie mógł przy wykupie mieszkania z zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa uzyskać również premię gwarancyjną. Musi jednak wówczas spełnić warunki, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 59, poz. 268).

Warunkiem takim jest przede wszystkim posiadanie wkładów oszczędnościowych na książeczce mieszkaniowej wystawionej przed dniem 23 października 1990 r. przez okres nie krótszy niż 5 lat.

Premii takiej udziela się między innymi na wyrównanie różnicy między kwotą wynikającą z oprocentowania wkładów na książeczkach mieszkaniowych a wskaźnikiem przeliczeniowym 1 m^2 powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ustalonym na kwartał, w którym posiadacz książeczki mieszkaniowej nabył w drodze zakupu lub zamiany własność lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu jednorodzinnego – (§ 3 pkt. 3 omawianego rozporządzenia). Zgodnie z zacytowanym wyżej przepisem byli pracownicy PGR będą mogli po nabyciu od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa mieszkania lub domu jednorodzinnego otrzymać premię gwarancyjną, o której mowa w rozporządzeniu. Premii udziela się, zgodnie z § 4 rozporządzenia przy likwidacji książeczki mieszkaniowej, pod warunkiem, że posiadacz książeczki mieszkaniowej wystąpi z wnioskiem o likwidację książeczki i wypłatę premii w terminie 90 dni od daty zajścia zdarzenia, z którym

wiąże się udzielenie premii gwarancyjnej, a więc w omawianym przypadku od nabycia lokalu mieszkalnego.

Tak więc, na postawione pytanie, czy byli pracownicy PGR będą mogli uzyskać w 1995 r. premię gwarancyjną, z tytułu posiadania książeczek mieszkaniowych, jeśli wykupią mieszkania od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Joanna Konecka-Dobrowolska

29 września 1994 r.

Przepisy art. 56 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP nie warunkują zastosowania zwolnienia od cła i innych opłat celnych od faktycznego (udokumentowanego) przekazania otrzymanych darów na określone w tych przepisach cele.

Zwolnienia od cła towarów sprowadzanych z zagranicy, na tle obowiązujących w tej kwestii przepisów prawnych można podzielić na dwie kategorie: zwolnienia, których podstawą są przepisy ustawy Prawo celne oraz zwolnienia wynikające z ustaw szczególnych.

Kościół otrzymujące zagraniczne dary zwolnione są od cła na podstawie przepisów art. 56 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.), który stanowi, iż wolne od należności celnych (cła i innych opłat) są przesyłane z zagranicy dla kościelnych osób prawnych dary:

a) przeznaczone na cele kultowe, charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze,

b) maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier. Odórne ustawy dotyczące stosunku Państwa do Kościołów innych wyznań zawierają identyczne zapisy.

Spełnienie tych warunków stwierdzają służby celne na podstawie zgłoszenia do odprawy celnej na właściwych dokumentach określonych w zarządzeniu Prezesa Głównego Urzędu Celnego z dnia 26 listopada 1992

r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 279, z późn. zm.) oraz wymaganego w takiej sytuacji – aktu darowizny (ze wskazaniem odbiorcy) sporządzonego przez ofiarodawcę wraz z wykazem darów i określeniem ich wartości.

Należy zauważyć, że przytoczone wyżej przepisy nie warunkują zastosowania zwolnienia od cła i innych opłat celnych faktycznym przekazaniem otrzymanych darów na określone w nich cele, nie zawierają też warunku nieodstępowania (odpłatnego czy bezpłatnego) otrzymanych darów w określonym czasie jak to np. czynią przepisy art. 14 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo celne w odniesieniu do zwolnionych od cła rzeczy potrzebnych do użytku urzędowego międzynarodowym przedsiębiorstwom i innym wymienionym w tym przepisie instytucjom mającym siedzibę w Polsce, lub też przepisy art. 122 tej ustawy w odniesieniu do towarów stanowiących rzeczowy wkład inwestycyjny zagranicznych osób prawnych niezbędny do uruchomienia działalności gospodarczej w Polsce.

Pojawia się w związku z tym pytanie: czy samo przeznaczenie przez *j* darczyńcę zagranicznego na cele kultowe, charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze, przedmiotów przekazywanych polskim podmiotom kościelnym, jest wystarczającym warunkiem zastosowania zwolnienia od cła, czy musi nastąpić faktyczne przeznaczenie, a w przeciwnym razie np. w wypadku sprzedaży tych przedmiotów wystąpi obowiązek zapłacenia cła.

Na tle wskazanej niejasności uregulowań prawnych, w praktyce występują różnice interpretacyjne i brak ukształtowanej jednolitej praktyki stosowanej przez różne organy celne.

Powszechnie stosowane jest zwolnienie bezwarunkowe z cła w omawianych wypadkach, a wówczas podmioty kościelne, nawet jeśli sprzedadzą otrzymany z zagranicy towar i uzyskanych dochodów nie przełożą na cele charytatywne lub inne wymienione w omawianych przepisach, nie występują o powtórne wszczęcie postępowania celnego i wymierzenia cła.

Bez względu na ocenę społeczną czy moralną tego faktu, trudno jest zarzucić naruszenie konkretnego przepisu prawa i z urzędu wszcząć postępowanie karno-skarbowe na podstawie art. 84 § 1 ustawy karno

skarbowej, który stanowi: „Kto w użyciu towaru, chociażby nieumyślnie, zmienia cel, przeznaczenie lub nie zachowuje innego warunku, pod ja kim towar zwolniono w całości lub części od cła albo odprawiono według niższej stawki celnej, podlega karze grzywny w wysokości do 10-krotnej kwoty nie pobranego cła”.

Takiego trybu w analizowanym przypadku nie przewiduje też art. 47 ustawy Prawo celne, który dopuszcza wszczęcie postępowania celnego z urzędu wyłącznie jeżeli:

- nie można ustalić podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą,
- podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą nie wykonuje obowiązków określonych w ustawie,
- zachodzi uzasadnione podejrzenie naruszenia zastrzeżenia, pod którym zastosowano zwolnienia celne, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 pkt 12 i art. 122 ust. 1 (zastrzeżenie dotyczy we wszystkich tych wypadkach ograniczenia czasowego odstępowania (sprzedaży) zwolnionych od cła),
- towar celny jest przywożony, wywożony lub przewożony w obrocie pocztowym.

W takiej sytuacji wydaje się celowe zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jedn. tekst Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, z późn. zm.) o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 56 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz stosownych przepisów ustaw odnoszących się do innych Kościołów.

Równie skomplikowana jest sytuacja prawna osób kościelnych otrzymujących dary z zagranicy w kwestii opodatkowania podatkami od towarów i usług oraz podatkiem importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy. W myśl przepisów art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50, z późn. zm.) opodatkowaniu podlega również import towarów, w tym dokonany w następstwie darowizny, przy czym jest generalną zasadą, że obowiązek podatkowy

cięży na podatnikach, niezależnie od tego czy sprowadzony towar jest zwolniony od cła, czy też cło zostało zawieszono (art. 5 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

Wśród zwolnień przedmiotowych od podatku VAT, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy wymienia się jedynie import towarów zwolnionych od cła na podstawie niektórych, ściśle określonych przepisów ustawy Prawo celne (m.in. rzeczy stanowiących pomoc humanitarną otrzymywane przez jednostki organizacyjne statutowo powołane do realizacji takiej pomocy oraz rzeczy otrzymywane przez fundacje, a prze znaczone do działalności statutowej). Nie przewiduje się natomiast zwolnień dla artykułów zwolnionych od cła na podstawie przepisów innych ustaw, co ma miejsce w omawianym wypadku.

Zwolnienie podmiotowe od VAT, na podstawie art. 14 powołanej ustawy, z zastrzeżeniem zakładów pracy chronionej, dotyczy podatników, u których wartość sprzedaży towarów (w omawianym przypadku import towarów) w ciągu roku poprzedzającego rok podatkowy nie przekroczy określonej wartości (aktualnie jest to kwota 1 200 000 000 zł.).

Ustawa z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy (Dz.U. Nr 123, poz. 551) nie przewiduje zwolnień podmiotowych, natomiast w zwolnieniach przedmiotowych uwzględnia analogiczne towary sprowadzane z zagranicy jak omówiona wyżej ustawa o podatku VAT, czyli zwolnione z cła na podstawie ściśle określonych przepisów ustawy Prawo celne.

Obowiązek zapłacenia powyższych podatków przez podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą stwierdza właściwy urząd celny dokonujący odprawy celnej.

Należy jednakże zwrócić uwagę, że stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy Prawo celne „przywóz towarów z zagranicy podlega cłu, z wyjątkami określonymi w przepisach prawa”. Podmioty zwolnione od cła na podstawie innych niż Prawo celne ustaw, znajdujące się w takiej samej sytuacji prawnej powinny więc korzystać z równego traktowania także w omówionych wyżej przypadkach wynikających z wyżej omawianych ustaw podatkowych. W związku z tym urzędy celne powszechnie

zwalniają podmioty kościelne, na rzecz których dokonano darowizn, z przedmiotowych podatków, na podstawie indywidualnych decyzji.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

21 września 1994 r.

Zwolnieniem od podatku dochodowego od osób fizycznych objęte są wszystkie formy pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych, wypłacane przez uczelnie ze środków budżetu państwa.

Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jedn. tekst Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416, ze zm.: Dz.U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646 oraz z 1994 r. Nr 62, poz. 263) – opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21 ustawy i zwolnionych od podatku na podstawie odrębnych przepisów.

W art. 21 ustawy w punkcie 39 wymienione są stypendia naukowe, a w punkcie 40 stypendia za wyniki w nauce i stypendia ministra za osiągnięcia w nauce. Na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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; z 1993 r. nr 66, poz. 312 i Nr 133, poz. 641 oraz z 1994 r. Nr 76, poz. 345), od podatku dochodowego zwolnione są: stypendia socjalne, dopłaty do zakwaterowania w domach studenckich oraz do wyżywienia, przyznane na mocy odrębnych przepisów studentom studiów dziennych, a także jednorazowe zasiłki (zapomogi) wypłacane tym osobom w przypadkach indywidualnych zdarzeń losowych. Ponadto zgodnie z punktem 32 tegoż artykułu i ustępu zwolnieniem podatkowym objęte są świadczenia przysługujące od uczelni studentom kierowanym przez uczelnię na studenckie praktyki zawodowe.

Dochody zwolnione od podatku dochodowego, zarówno w art. 21 ustawy, jak i w § 12 wyżej powołanego rozporządzenia wymienione są enumeratywnie i jednoznacznie, bez możliwości zastosowania interpretacji rozszerzającej.

Stypendiów otrzymywanych przez studentów na mocy umów zawartych w latach ubiegłych, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, z przyszłym zakładem pracy (tzw. fundowane) przepisy te nie uwzględniają, zatem stypendia te podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Nie można także uznać za błędne stanowiska prezentowanego przez organy kontroli skarbowej w kwestii obowiązku odprowadzania podatku dochodowego od osób prawnych, od części dochodu podatnika przeznaczanego na stypendium dla studenta, wypłacanego na podstawie za wartej z nim umowy. Możliwości zwolnienia od podatku części dochodu podatnika przeznaczonego na taki cel, ani nawet odliczenia poniesionych na ten cel wydatków od podstawy opodatkowania – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (jedn. tekst Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482, z późn. zm.) nie przewiduje. Nadużyciem interpretacyjnym przepisów ustawy byłoby również zalicza nie tego rodzaju wydatków do kosztów uzyskania przychodu, którymi zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów.

Wanda Wojnowska-Ciodyk