

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Studiów i Ekspertyz

---

# BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

4(14)/94



*Wydawnictwo Sejmowe*

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Studiów i Ekspertyz  
Wydział Opinii Prawnych

# BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

**4(14)/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

Miejsce prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa wewnętrznego. Stan obecny i proponowane rozwiązania konstytucyjne, <b>Zdzisław Galicki, Beata Szepietowska</b> .....	5
Rola parlamentu w procesie ratyfikacji traktatów. Analiza porównawcza oraz proponowane rozwiązania konstytucyjne, <b>Zdzisław Galicki</b> .....	12
Porównanie 7 projektów konstytucji złożonych do Zgromadzenia Narodowego w zakresie instytucji ochrony prawa i organów sprawiedliwości, <b>Joanna Maria Karolczak</b> .....	15
Status prawny Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski w świetle istniejących regulacji ustawowych, <b>Beata Witkowska</b> .....	43
Pracownicy zatrudnieni w ministerstwach i pobierane przez nich wynagrodzenia, <b>Irena Galińska-Raczy</b> .....	49

### INFORMACJE

Informacja charakteryzująca główne kierunki zmian w Konstytucji od 1952 r. do 1994 r. (w szczególności w latach 1989-1994), <b>Janusz Mordwilko</b> .....	59
Informacja w sprawie trybu i zasad tworzenia klubów parlamentarnych oraz kół i zespołów poselskich – <b>Wojciech Sypniewski</b> .....	66
Informacja o liście intencyjnym, <b>Piotr Krawczyk</b> .....	68
Przepisy regulujące rynek reklam w Polsce, <b>Waldemar Kamiński</b> .....	72

### OPINIE

*Pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy (91) Skreślenie wypowiedzi ze stenogramu (93) Interpelacje i zapytania poselskie (95) Status Komisji Wspólnej Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski (97) Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w związku z przejściem na ryczałt poselski (101) Pełnienie przez posła funkcji prezydenta miasta lub burmistrza bądź wójta gminy (103) O pieczęciach państwowych (104) O wizerunku godła państwowego na blankietach, kopertach, biletach wizytowych (107) Pracownik*

*administracji państwowej w organach gminy (110) Zadania gminy w zakresie ochrony środowiska (112) W sprawie interpretacji art. 86 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (116) O wykładni art. 7 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 1995 dokonywanej przez resort budownictwa (118) Zakres zwolnienia kombatantów z abonamentowych opłat telewizyjnych (120) Obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości w przypadku stowarzyszenia Aeroklub RP (121) Pełnomocnik zarządu nie może pełnić funkcji członka rady nadzorczej spółdzielni (125) Podatek od nieruchomości należny od budynku, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza (127) Wysokość kosztów uzyskania przychodów od honorariów dziennikarskich wypłacanych w ramach zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (128) Ustalanie kosztów uzyskania przychodów z tytułu najmu domów mieszkalnych (130) W sprawie interpretacji art. 47 ust 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (133).*

# EKSPERTYZY

## MIEJSCE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA WEWNĘTRZNEGO

### Stan obecny i proponowane rozwiązania konstytucyjne

*ZDZISŁAW GALICKI, BEATA SZEPIETOWSKA*

1) Problematyka miejsca prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa wewnętrznego związana jest ściśle z zagadnieniem wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. To zagadnienie było i jest od wielu lat przedmiotem rozważań w doktrynie, gdzie powstały w tym zakresie dwie grupy teorii – monistyczne i dualistyczne.

Teorie monistyczne zakładają, że prawo międzynarodowe i wewnętrzne tworzą jeden wspólny system prawny. Powstaje jednak w związku z tym konieczność rozstrzygnięcia, które z tych norm – międzynarodowe czy wewnętrzne – mają pierwszeństwo i nadrzędny charakter. Zwolennicy prymatu bądź to prawa międzynarodowego, bądź wewnętrznego wysuwają liczne argumenty na rzecz swych koncepcji, nie zawsze jednak znajdujące poparcie w praktyce wewnętrznej państw.

Teorie dualistyczne opierają się na uznaniu istnienia prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego jako dwóch odrębnych systemów prawnych, regulujących odrębne sfery działania państw. Prawo międzynarodowe, zdaniem dualistów, nie może być bezpośrednio stosowane w stosunkach wewnętrznych, a jego normy mogą uzyskać moc obowiązującą w wewnętrznym porządku prawnym dopiero w drodze tzw. transformacji.

W praktyce wewnętrznej poszczególnych państw wspomniane koncepcje doktrynalne, łącznie z kwestiami pierwszeństwa oraz transformacji, nie występują nigdzie w czystej postaci. Praktyka ta ma w większości przypadków raczej mieszany charakter.

I tak, na przykład zgodnie z art. VI Konstytucji Stanów Zjednoczonych „wszystkie traktaty, które zostały lub zostaną zawarte z ramienia Stanów Zjednoczonych, stanowią najwyższe prawo krajowe”. Praktyka sądowa wykazuje ponadto tendencję do przyznawania normom prawa międzynarodowego wyższości nad innymi niż konstytucyjne normami prawa wewnętrznego.

W systemie anglosaskim powszechne prawo międzynarodowe stosowane jest tradycyjnie jako część porządku prawnego państwa, jakkolwiek brytyjska praktyka i orzecznictwo uznają, że niektóre umowy międzynarodowe muszą uzyskać zgodę parlamentu (umowy wymagające zmiany *common law* lub prawa stanowionego oraz dotyczące osób prywatnych).

Artykuł 25 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r. głosi z kolei, że „Ogólne zasady prawa międzynarodowego są częścią składową prawa związkowego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i rodzą prawa i obowiązki bezpośrednio dla mieszkańców obszaru związkowego”.

Artykuł 55 Konstytucji francuskiej z 1958 r. stwierdza, że ratyfikowane lub zatwierdzone traktaty i układy mają, z chwilą ich ogłoszenia, moc nadrzędną nad mocą ustaw, z zastrzeżeniem, że są stosowane przez drugą stronę. Analogiczne postanowienia zawierają konstytucje szeregu frankofońskich krajów afrykańskich.

Wspomniana różnorodność podejść do omawianego zagadnienia wynika głównie z braku normy prawa międzynarodowego, która regulowałaby wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Z prawa międzynarodowego wynikają w tym zakresie jedynie następujące ogólne zasady:

1) obowiązek wykonywania w dobrej wierze zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (art. 2, pkt 2 Karty NZ),

2) obowiązek przestrzegania wiążących umów międzynarodowych (art. 26 Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r. o prawie traktatów),

3) zakaz powoływania się przez państwo na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nie umowy międzynarodowej (art. 27 Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r.).

Poza wspomnianymi ograniczeniami każde państwo ma swobodę określania relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, jak i sposobów oraz metod zapewniających stosowanie norm prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym państwa.

II) Istnienie współczesnej społeczności międzynarodowej, opartej o zasady Karty Narodów Zjednoczonych, nakłada na każde państwo obowiązek zapewnienia skuteczności normom prawnomiędzynarodowym w wewnętrznym systemie prawa, co związane jest z wieloma problemami w zakresie odpowiedniego ukształtowania tego porządku prawnego. Wymaga zatem rozstrzygnięcia, czy z takiego obowiązku wynika zasada, że normy prawa międzynarodowego wiążące dane państwo w sferze międzynarodowej powinny stanowić integralną część wewnętrznego prawa tego państwa, czy staje się to w sposób automatyczny, czy też uzależnione jest od odpowiednich działań organów państwowych.

Inna kwestią wymagającą wyjaśnienia pozostaje problem, czy z obowiązku zapewnienia skuteczności normom prawnomiędzynarodowym w wewnętrznym systemie prawnym wynika również obowiązek państwa do takiego kształtowania wewnętrznego porządku prawnego, aby obowiązywała w nim – w sposób nie podlegający wątpliwości – zasada wyższości (pierwszeństwa, prymatu) norm prawnych prawa wewnętrznego, wywodzących się z prawa międzynarodowego, nad normami prawa wewnętrznego o charakterze autonomicznym.

Przyjęcie przez państwo powyższego obowiązku rodzi zobowiązanie kolejne, a mianowicie do takiego kształtowania wewnętrznego porządku prawnego, aby wszystkie akty prawne tworzące system źródeł prawa wewnętrznego pozostawały w zgodzie z normami prawa międzynarodowego oraz wszelkimi innymi międzynarodowymi zobowiązaniami danego państwa.

Mała Konstytucja i utrzymane w mocy przepisy konstytucyjne nie zawierają *expressis verbis* normy generalnej, stanowiącej, że państwo polskie przestrzega prawa międzynarodowego.

Zagadnienie umów międzynarodowych zostało unormowane w aspekcie kompetencji Prezydenta RP.



Zgodnie z art. 33, ust. 1 Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat. Natomiast ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie (art. 33, ust. 2).

Mała Konstytucja w art. 23 określającym warunki i tryb uchwalenia ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy explicite wyłącza z jej zakresu zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych (art. 23, ust. 4).

Wreszcie art. 33a, ust. 1 wyznaczając przedmiotowy zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego (orzekanie o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych, a także o zgodności z Konstytucją i aktami ustawodawczymi – innych aktów normatywnych wydawanych przez naczelne i centralne organy państwowe), kształtuje go ze świadomym wyłączeniem umów międzynarodowych jako samoistnego punktu odniesienia przy kontroli konstytucyjności prawa.

Natomiast ustawa o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP Monitor Polski z 1950 r. stanowi w art. 1, ust. 1, pkt 3, że w Dzienniku Ustaw RP ogłasza się umowy zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami oraz oświadczenia rządowe w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw.

Przedstawione wyżej konstytucyjne warunki ratyfikowania i wypowiedzenia umów międzynarodowych oraz wymogi ustawowe dla ich obowiązywania pozwalają rozstrzygnąć problem skuteczności prawnej umowy międzynarodowej w systemie prawa wewnętrznego.

W nauce prawa wiodące miejsce zajmuje pogląd, że właściwość samych norm prawa międzynarodowego uzasadnia ich skuteczność w polskim systemie prawnym, co oznacza, że prawo międzynarodowe jest stosowane w Polsce nie na skutek „inkorporacji” czy „transformacji”, ale ze względu na własną moc wiążącą każdej normy prawa międzynarodowego, zarówno zwyczajowego, jak i traktatowego. Skoro obowiązujące akty prawne o mocy konstytucji nie zawierają żadnych wyraźnych postanowień ustanawiających prawną skuteczność umów między-

narodowych w stosunkach wewnętrznych, a praktyka konstytucyjna nie wytworzyła żadnej instytucji prawnej pozwalającej przypuszczać, że przy jej pomocy umowa przekształca się w drodze ustawy w ustawę wewnętrzną, to uznać należy, że ratyfikowana umowa międzynarodowa ma skuteczność *proprio vigore* dla prawa wewnętrznego.

Pogląd doktryny zaaprobował także Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 18 maja 1980 r. (IGR 58/70), które przyjęło pierwszeństwo (wyższość) umowy międzynarodowej przed ustawą. Zasada ta została sprecyzowana w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej (III CZP 71/73) w kierunku uznania, że z takiego pierwszeństwa może korzystać tylko umowa ratyfikowana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Uchwała ta częściowo wypełniała lukę w przedmiocie stosowania i przestrzegania prawa międzynarodowego, pozostawiając jednak poza swoim zakresem wszystkie te umowy, dla których nie jest wymagany warunek publikacji.

Wraz z art. 62 Konstytucji, według którego „sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom” prowadziło to do konfliktów w orzecznictwie sądów i działaniu organów administracji, które w swych wyrokach i decyzjach opierały się wyłącznie na prawie krajowym.

Szczególne znaczenie ma zatem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 7 stycznia 1992 r. /K. 8/91/), który „stoi na stanowisku, że Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów (umów) jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy i to na zasadzie *prioprio vigore*, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy (Paktu) międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowykonalny”.

Sam Trybunał Ucząc się z faktem obowiązywania Paktów (umów) uwzględnia je, ale jedynie w toku wykładni przepisów Konstytucji.

Nie może czynić ich natomiast samoistną podstawą orzekania (brak kognicji z art. 33a, ust. 1). Nie ogranicza to jednak Trybunału w powoływaniu się na argumentację wynikającą z prawa międzynarodowego, wiążącego Polskę (zwłaszcza szeroko w sprawach o sygnaturze K. 1/88, K. 6/88 – przy art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w sprawach o sygnaturze U. 8/90 – przy art. 17 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i P. 2/87 – przy m.in. Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet).

III) W dotychczasowych polskich uregulowaniach konstytucyjnych, zarówno w okresie II Rzeczypospolitej, jak i po II Wojnie Światowej, kwestia miejsca norm prawnomiędzynarodowych w krajowym porządku prawnym była w zasadzie pomijana milczeniem i pozostawiana do rozstrzygnięcia nie zawsze jednolitej i spójnej praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do zgodności czy też pierwszeństwa pomiędzy prawem międzynarodowym i wewnętrznym. Podobnie rzecz się miała i ma nadal z zagadnieniami pokrewnymi, gdzie brak jest regulacji konstytucyjnych, bądź też istniejące przepisy konstytucyjne mają charakter bardzo ogólnikowy. Do zagadnień tych należą takie problemy jak: zawieranie umów międzynarodowych oraz kompetencje Sejmu, Prezydenta i Rady Ministrów w tym zakresie, ogłaszanie umów międzynarodowych, kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie badania zgodności umów międzynarodowych z normami prawa wewnętrznego oraz kompetencje organizacji międzynarodowych o charakterze integracyjnym w krajowym porządku prawnym (w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej). W związku ze zwróceniem szczególnej uwagi w naszym kraju w ostatnich latach na normy prawnomiędzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka uaktualnił się też nierozstrzygnięty jasno problem możliwości bezpośredniego stosowania takich norm w polskim systemie prawnym.

Dla rozstrzygnięcia wspomnianych kwestii konieczne jest sformułowanie w ramach prawa krajowego przede wszystkim odpowiednio wyczerpujących i jasnych reguł konstytucyjnych pozostawiających możliwie mało miejsca dla dowolnej interpretacji ze strony organów stosujących prawo. Skłania ku temu głównie ilościowy i jakościowy wzrost norm prawnomiędzynarodowych, które w dobie obecnej wiążą poszczególne państwa, w tym również i nasz kraj. Prawo międzynarodowe coraz częściej wkracza w dziedziny wewnętrznej działalności państwa, dotychczas tradycyjnie zastrzeżone dla jego kompetencji własnej, jak na przykład w zakresie ochrony praw i wolności człowieka. Rośnie liczba umów zawieranych przez Polskę – umów zarówno o charakterze międzypaństwowym, jak i międzyresortowym. Postępujące międzynarodowe procesy integracyjne, w których kraj nasz zamierza coraz szerzej uczestniczyć, prowadzą do powstania nowej dziedziny

prawa międzynarodowego, prawa tworzonego przez organizacje międzynarodowe o charakterze ponadnarodowym i mającego obowiązywać bezpośrednio w państwach członkowskich. Tradycyjne zwyczajowe normy prawa międzynarodowego, a zwłaszcza powszechnie obowiązujące normy imperatywne (*ius cogens*), także nie tracą swego znaczenia, a wręcz przeciwnie – wielokrotnie na nim zyskują.

Wszystkie te elementy, charakteryzujące współczesne prawo międzynarodowe, składają się na konieczność szerszego i bardziej precyzyjnego uwzględnienia zagadnień prawnomiędzynarodowych w podstawowym akcie prawa wewnętrznego jakim jest Konstytucja. Konieczność ta dostrzeżona została w sposób wyraźny w zgłaszanych projektach konstytucyjnych.

3 listopada 1994 r.

# **ROLA PARLAMENTU W PROCESIE RATYFIKACJI TRAKTATÓW. ANALIZA PORÓWNAWCZA ORAZ PROPONOWANE ROZWIĄZANIA KONSTITUCYJNE**

*ZDZISŁAW GALICKI*

Ratyfikacja jest jednym ze sposobów wyrażenia przez państwo zgody na związanie się umową międzynarodową. Jej szczególną cechą charakterystyczną jest jej dwoistość z prawnego punktu widzenia. Ratyfikacja jest bowiem zarówno instytucją prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego każdego państwa.

Prawo międzynarodowe nie zajmuje się w zasadzie związanymi z ratyfikacją czynnościami prawnymi przebiegającymi w sferze wewnętrznej państwa. Podstawowe kwestie związane z procedurą ratyfikacyjną umów międzynarodowych, realizowaną wewnątrz państwa, reguluje zatem prawo wewnętrzne każdego państwa. Stąd też występują tutaj dość daleko idące różnice, jakkolwiek można tu także znaleźć istotne podobieństwa.

Prawo wewnętrzne każdego państwa, zazwyczaj na szczeblu najwyższych rangą norm konstytucyjnych, określa przede wszystkim:

1) jakie organy państwowe dokonują ratyfikacji, bądź też współuczestniczą w procedurze ratyfikacyjnej;

2) jakie umowy międzynarodowe wymagają ratyfikacji, bądź też jakie umowy międzynarodowe wymagają do ratyfikacji współuczestnictwa kil ku organów państwowych.

Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie – to organami uprawnionymi konstytucyjnie do dokonywania ratyfikacji są najczęściej organy typu „głowy państwa” – jednoosobowe lub kolegialne. Do wyjątków można zaliczyć państwa, których konstytucje przewidują, że ratyfikacja należy do parlamentu (np. Turcja i Meksyk). Podobnie wyjątkowa sytuacja występuje w Szwajcarii, gdzie ratyfikacja ważnych umów międzynarodowych, na żądanie określonej liczby obywateli lub ośmiu kantonów, wymaga przeprowadzenia referendum.

Natomiast dość typowym zjawiskiem są konstytucje, w których występują postanowienia przewidujące, że głowa państwa powinna uzyskać zgodę parlamentu przed dokonaniem aktu ratyfikacji wszystkich umów (model amerykański) lub niektórych ich kategorii (model francuski).

W Stanach Zjednoczonych prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe „za radą i zgodą 2/3 Senatu”. Należy pamiętać, że przy zróżnicowanym systemie wyborczym prezydent nie zawsze może liczyć na większość w Senacie. Znany jest głośny przypadek odrzucenia przez Senat amerykański Traktatu Wersalskiego podpisanego przez prezydenta Wilsona i opartego na jego słynnych „czternastu punktach”. Warto jednak zaznaczyć, że swoistą reakcją na wspomniane uprawnienie Senatu było wykształcenie się w praktyce amerykańskiej tzw. „umów wykonawczych” (*executive agreements*) jako zbiorczego określenia dla umów międzynarodowych nie wymagających zgody Senatu i należących do wyłącznej sfery działania władzy wykonawczej.

Z kolei we Francji, w oparciu o konstytucję z 1958 r., prezydent może ratyfikować lub zatwierdzić jedynie na podstawie upoważnienia ustawowego traktaty pokojowe, traktaty handlowe, umowy dotyczące organizacji międzynarodowych, umowy obciążające finanse państwowe, umowy wprowadzające zmiany do ustawodawstwa, umowy dotyczące statusu prawnego osób i umowy w sprawie cesji, wymiany lub przyłączenia terytorium.

W Wielkiej Brytanii, gdzie brak jest pisanej konstytucji w ścisłym tego słowa znaczeniu, ratyfikowanie umów międzynarodowych należy zasadniczo do uprawnień monarchy. Jednakże ze względu na to, że bez zgody parlamentu nie można nałożyć obowiązków na obywateli, parlament wypowiada zazwyczaj swą opinię przed ratyfikacją umowy.

Jak zauważono w doktrynie, „W związku z coraz większą liczbą zawieranych umów oraz tendencjami do wzmocnienia władzy wykonawczej – w wielu państwach, bądź to w drodze ustawodawczej, najczęściej jednak w drodze praktyki – ustaliła się zasada, że ratyfikowane są przez szefa państwa z udziałem parlamentu tylko umowy o bardziej zasadniczym znaczeniu. Pozostałe umowy bądź to ratyfikuje lub zatwierdza szef państwa bez udziału parlamentu, bądź też są one zatwier-

dzane przez rząd lub przez poszczególnych ministrów” (R. Bierzanek, J. Symonides – Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1992, s. 78).

Interesującą ewolucję przechodziła kwestia udziału parlamentu w procesie ratyfikacji umów międzynarodowych w polskich przepisach konstytucyjnych, poczynając od Konstytucji Marcowej z 1921 r. aż do tzw. Małej Konstytucji z 1991 r. Szczegółowe rozważania na ten temat można znaleźć:

1) za okres od 1921 r. do 1952 r. – w ekspertyzie niżej podpisanego Ratyfikacja umów międzynarodowych w Polsce, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne”, BSE, nr 2(5)92, s. 67-71;

2) za okres od 1952 r. do 1992 r. – w opracowaniu Ratyfikacja umów międzynarodowych, w: Poseł jako ustawodawca, BSE, Warszawa 1993, s. 109 i n.

W podsumowaniu zawartych tam rozważań można stwierdzić, że w przyszłych uregulowaniach konstytucyjnych należałoby:

1) zachować podstawowe uprawnienia Prezydenta do ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych,

2) zachować wymóg upoważnienia wyrażonego w ustawie dla ratyfikacji i wypowiedzenia określonych kategorii umów międzynarodowych,

3) rozszerzyć katalog umów, których ratyfikacja wymaga upoważnienia ustawowego o:

a) traktaty pokoju,

b) umowy dotyczące nabycia przez Polskę członkostwa w organizacjach międzynarodowych,

c) umowy handlowe i celne.

W szczególności należałoby też rozważyć, czy nie byłoby celowe wprowadzenie wymogu kwalifikowanej większości głosów dla przyjęcia ustawy upoważniającej do ratyfikacji umów międzynarodowych, na mocy których uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i sądownicze mogą być przekazane organizacji międzynarodowej (w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej).

3 listopada 1994 r.

# **PORÓWNANIE 7 PROJEKTÓW KONSTITUCJI ZŁOŻONYCH DO ZGROMADZENIA NARODOWEGO W ZAKRESIE INSTYTUCJI OCHRONY PRAWA I ORGANÓW SPRAWIEDLIWOŚCI**

*JOANNA MARIA KAROLCZAK*

W zestawieniu użyto następujących skrótów:

1) P – projekt Prezydenta RP, składający się z dwóch części: ustrojowej i regulującej prawa i wolności obywatelskie, datowany 6 maja 1994 r. (druk ZN nr 1)

2) SLD – projekt złożony przez posłów i senatorów SLD w dniu 5 maja 1994 r. (druk ZN nr 2)

3) 5 – projekt senacki, uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, złożony przez członków Zgromadzenia Narodowego 19 marca 1993 r. (druk ZN nr 3)

4) PSL – projekt złożony przez posłów i senatorów reprezentujących głównie Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, Koło Poselskie Unii Pracy i Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja” oraz posłów niezrzeszonych w dniu 28 kwietnia 1993 r. (druk ZN nr 4)

5) KPN – projekt Konfederacji Polski Niepodległej złożony 30 kwietnia 1993 r. (druk ZN nr 5)

6) UD – projekt Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej, złożony przez parlamentarzystów UD 29 kwietnia 1994 r. (druk ZN nr 6)

7) NSZZ – projekt obywatelski NSZZ Solidarność, datowany 3 września 1994 r. (druk ZN nr 7)

W porównaniu tym pominięto – odnoszące się do zagadnienia – przepisy zawarte w rozdziałach dotyczących wolności i praw obywatelskich, gdyż są one przedmiotem podobnej analizy wykonywanej dla Podkomisji praw i obowiązków. Uwzględniono natomiast instytucje – takie jak najwyższa Izba Kontroli i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, które (choć nie są przedmiotem prac podkomisji) należy traktować



jako instytucje ochrony prawa, i stąd dla całości obrazu zostały przedstawione.

### **Wymiar sprawiedliwości**

Generalnie rzecz ujmując **wymiar sprawiedliwości sprawują sądy** (SLD art. 3 ust 1, S art. 107 ust 1, PSL art. 138 ust. 1, KPN art. 8 ust 1, P art. 100 ust 1 w zw. z 108 ust 2 – także trybunaty), które są niezawisłe (SLD art. 3 ust 1, S art. 4 ust 2, NSZZ art. 3 ust 2) i niezależne (S art. 4 ust 2 w zw. z 108, PSL art. 140 ust 1, UD art. 136, NSZZ art. 116, SLD art. 135 ust 1).

Struktura: w trzech projektach wymiar ten sprawują Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne oraz sądy wojskowe (SLD art. 134 ust 1, PSL art. 138 ust 1, UD art. 137). Sądy powszechne mogą tworzyć sądy powiatowe, wojewódzkie, apelacyjne i Sąd Najwyższy w projekcie Prezydenta (P art. 108 ust 2). Innego sformułowania używa projekt NSZZ, gdzie władzę sądowniczą wykonują sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych (NSZZ art. 112 ust. 1). Odmienną konstrukcję przewiduje także projekt KPN w art. 107 ust. 1 tworząc Sądy Apelacyjne, Okręgowe i Grodzkie. Sądy te powołuje Prezydent na wniosek Kanclerza (KPN art. 108 ust 1 a).

Niezależność sądów wyraża się w tym, że ich orzeczenia nie mogą być zmieniane ani uchylane przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej (P art. 101 ust 1, PSL art. 140 ust 2, KPN art. 8 ust 4, S art. 110 i NSZZ art. 116 – z zastrzeżeniem prawa łaski). Żaden organ władzy ustawodawczej lub wykonawczej nie może otrzymać ostatecznej władzy orzekania (P art. 101 ust 2).

Zadania sądownictwa są zbliżone, choć różnych użyto sformułowań: sądy i trybunały chronią i gwarantują porządek konstytucyjny oraz wolności i uprawnione interesy obywateli, a także karzą przestępców (P art. 100 ust 2). Przez wymiar sprawiedliwości sądy chronią prawa i słuszne interesy obywateli, zapewniają przestrzeganie ładu prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej, urzeczywistniają zasady demokratycznego państwa prawnego oraz kształtują poczucie prawne społeczeństwa.

czeństwa (SLD art. 135 ust 2, KPN art. 8 ust 2), wymierzają sprawiedliwość (S art. 107 ust 2).

Tylko projekt Senatu przewiduje, że sądy sprawują kontrolę nad legalności decyzji administracyjnych (S art. 112). Na ogół – i to jest chyba bardziej uzasadniona konstrukcja – o legalności indywidualnych aktów administracji publicznej orzeka Naczelny Sąd Administracyjny, chyba że ustawa określa właściwość innego sądu (UD art. 144, SLD art. 134 ust 2, PSL art. 139, NSZZ art. 121 ust 1, P art. 113 ust 1).

**Zakres sądowej kontroli:** sądy nie mają prawa badania ważności aktów prawnych wskazanych w Konstytucji (5 art. 111) ani prawa badania ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych (KPN art. 8 ust 5). W większości projektów brak jest na sformułowań dotyczących kontroli nad aktami stanowienia prawa w odniesieniu do sądów powszechnych.

Więcej kompetencji dla władzy sądowniczej określa projekt Prezydenta: władza sądownicza rozciąga się na wszystkie kwestie prawne, które mogą się wyłonić w związku ze stosowaniem Konstytucji, ustaw, dekretów, umów międzynarodowych oraz innych przepisów prawnych obowiązujących w RP (P art. 100 ust 2). Mają prawo rozstrzygać o zgodności innych przepisów prawnych z ustawami i dekretami (P art. 103 ust. 1). Jeżeli sąd uzna, że ustawa lub dekret, na podstawie których powinien orzec w sprawie są sprzeczne z Konstytucją, lub gdy poweźmie wątpliwość co do obowiązywania w RP przepisu ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przedstawia sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu (P art. 103 ust 2).

W czterech projektach przewidziano **dwuinstancyjność** sądownictwa, która jest też gwarancją praworządności: orzeczenia sądów I instancji mogą być zaskarżane do sądów wyższej instancji (UD art. 142), w projektach PSL i Senatu (PSL art. 145 ust 1, S art. 109) dodaje się, że zasada ta nie dotyczy orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego czy sądownictwa administracyjnego lub wreszcie z zastrzeżeniem prawa do skargi kasacyjnej (NSZZ art. 122 ust 1 w zw. z 117 ust 2, w przepisach przejściowych art. 160 ust 2 b przewidziano obowiązek wprowadzenia instytucji kasacji w ciągu 2 lat). Jawność rozpraw przewidują tylko dwa projekty, ale i w nich znajduje się zastrzeżenie, że

ustawa może ograniczyć jawność ze względu na ochronę prawa do prywatności lub ze względu na dobro publiczne (UD art. 143, PSL art. 146).

Uregulowania w Konstytucji tworzą jedynie zręby wymiaru sprawiedliwości – rozdziały w Konstytucji poświęcone ustrojowi sądownictwa nie są rozbudowane, stąd też projekty przewidują, że ustrój, właściwość i tryb działania sądów regulują ustawy (UD art. 145, P art. 102, PSL art. 51 ust 1 pkt 1 w zw. z 147, SLD art. 135 ust 4, NSZZ art. 54 ust 1 d w zw. z 122 ust 1, KPN art. 107 ust 3), co należy uznać za słuszną tendencję.

Inne postanowienia, które pojawiają się w projektach Konstytucji to wydawanie wyroków w imieniu RP (SLD art. 135 ust 3, NSZZ art. 112 ust 2, S art. 107 ust 2) i zastrzeżenie (tylko w dwóch projektach) zakazu tworzenia sądów wyjątkowych lub specjalnych (P art. 100 ust 4) czy też sądów doraźnych (SLD art. 140). Są to dodatkowe gwarancje legalizmu. Równocześnie projekt Prezydenta przewiduje dla rozpatrywania zbrodni natury politycznej powołanie sądów przysięgłych (P art. 107). Należy zwrócić uwagę, że byłaby to instytucja nowa i trudno na podstawie tego zapisu oceniać celowość jej powołania.

Tylko projekt Prezydenta przewiduje, że przy wykonywaniu swoich funkcji sądy otrzymują pomoc od innych organów władz publicznych (P art. 101 ust 3), a wykonywanie prawomocnych orzeczeń sądów jest obowiązkowe (P art. 101 ust 4) – sformułowanie to zasługuje na aprobatę (tak: Janusz Łętowski w: *Jaka konstytucja? – Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, praca zbiorowa pod redakcją Marii Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 43).

Kwestię wykroczeń podnosi tylko projekt NSZZ (art. 122 ust 3) i nie wydaje się, aby konieczne było zamieszczanie jej w Konstytucji.

## Sędziowie

Sędziowie są niezawisli w sprawowaniu swego urzędu według wszystkich projektów (P art. 103 ust 1, SLD art. 136 ust 1, S art. 120 ust. 1, PSL art. 141 ust 1, KPN art. 8 ust 3, UD art. 138 ust 1, NSZZ art.

113 ust 1). W zakresie orzekania podlegają Konstytucji, ustawom i dekretoom (P art. 103 ust. 1), lub tylko ustawie (SLD art. 136 ust 1, S art. 120 ust 1, PSL art. 141 ust 1, UD art. 138 ust 1, NSZZ art. 113 ust 1 – oraz aktom normatywnym zrównanym z ustawami).

Powołuje sędziów Prezydent, przeważnie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (P art. 65 ust 1 pkt 12 w zw. z 104 ust 2, SLD art. 138, PSL art. 143, UD art. 140, NSZZ art. 85 ust 1 d w zw. z 124 ust 1, S art. 119) z wyjątkiem projektu KPN (art. 108 ust 1 b), ponieważ nie przewiduje on w ogóle istnienia Krajowej Rady Sądownictwa.

Sędzią może być obywatel polski, nieskazitelnego charakteru, mający uniwersyteckie wykształcenie prawnicze (P art. 104 ust 1). Inne warunki konieczne do powołania na urząd sędziego określa ustawa, tak jak zresztą generalnie prawa i obowiązki sędziów określają ustawy (S art. 120 ust 2, NSZZ art. 113 ust 2).

Niezależność sądownictwa gwarantuje zasada nieusuwalności sędziów wyrażona we wszystkich projektach (P art. 105 ust 1, SLD art. 136 ust 1, S art. 121 ust. 1, PSL art. 141 ust 2, UD art. 138 ust 2, NSZZ art. 114 ust 1). Sędzia nie może być przeniesiony do innego sądu wbrew swej woli, chyba że na mocy wyroku sądu i z powodów przewidzianych w ustawie (P art. 105 ust. 1, S art. 121 ust 1, PSL art. 141 ust 2, UD art. 138 ust. 2, NSZZ art. 114 ust 2, SLD art. 136 ust 2). Odwrotnie ujmuje to projekt KPN – sędzia może być przeniesiony mocą orzeczenia sądowego i w przypadkach przewidzianych ustawą (KPN art. 109 ust 1). W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych [reorganizacja] wolno sędziego przenosić do innego sądu lub zwolnić (KPN art. 109 ust 2, NSZZ art. 114 ust 2), z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (P art. 105 ust 3). O płacy wspomina jeszcze tylko jeden projekt – sędziowie otrzymują stosowne, określone przez ustawę uposażenie, które nie może być zmniejszone w okresie sprawowania urzędu (P art. 103 ust 3).

Sędziego chroni immunitet: sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez zgody sądu (UD art. 138 ust. 3), o ile nie został schwytany na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa (P art. 105 ust 2, S art. 122, SLD art. 136 ust 3, PSL art. 141 ust 3, KPN art. 110, NSZZ art. 115). Jednakże i wówczas

właściwy sąd może żądać bezwzględnego uwolnienia zatrzymanego (P art. 105 ust 2, NSZZ art. 115).

Zakaz łączalności mandatu posła lub senatora z funkcjami w organach wymiaru sprawiedliwości (P art. 28 ust. 2) lub sędziego (NSZZ art. 62 ust 1 i 75, UD art. 54 ust 1 w zw. z 75, PSL art. 62 ust 1) przewidują tylko niektóre projekty. Ponadto urzędu sędziego nie można łączyć z innym stanowiskiem publicznym i płatnym prywatnym (P art. 106 ust 1). Dwa projekty przewidują zakaz łączalności urzędu sędziego Sądu Najwyższego z mandatem posła lub senatora (S art. 67 ust 2 b i SLD art. 73 ust 1).

Sędziów obowiązuje całkowity zakaz przynależności do partii i prowadzenia działalności politycznej tylko w jednym projekcie (P art. 106 ust 2). Natomiast w projekcie SLD przewiduje się, że nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią służbę, co jednak nie dotyczy sędziów, pełniących służbę w naczelnym i centralnym organach państwowych (SLD art. 73 ust 3).

Udział „czynnika społecznego” w wymiarze sprawiedliwości sprawowanym przez sądy I instancji może określić ustawa (P art. 107, PSL art. 144, NSZZ art. 126). Konstytucyjnie prawo to przewiduje tylko projekt UD, stanowiąc że sądy I instancji orzekają z udziałem ławników, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (UD art. 141).

Ponadto przepisy przejściowe projektu NSZZ (art. 163 w zw. z 161 ust 1) przewidują dokonanie w ciągu 1 roku od wejścia w życie Konstytucji weryfikacji sędziów oraz (w ciągu 2 lat) reaktywację instytucji sędziego śledczego (art. 160 ust 2).

## **Sąd Najwyższy**

Jest naczelnym organem sądowym (P art. 109 ust 1, SLD art. 139 ust 1, S art. 113, NSZZ art. 117 ust 1) i sprawuje wymiar sprawiedliwości (SLD art. 134 ust 1, PSL art. 138 ust. 1, UD art. 137, NSZZ art. 112 ust 1). Wyrażane są opinie (tak: Janusz Łętowski w: Jaka konstytucja? – Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r., praca zbiorowa pod redakcją Marii Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 43), że

nie powinien on być włączany do systemu sądów powszechnych (a tak przewiduje projekt Prezydenta), ze względu na swoją szczególną rolę w zakresie zapewnienia jednolitej wykładni prawa oraz w odniesieniu do zgodności zasad systemu polskiego prawa z prawem międzynarodowym. Sądowi Najwyższemu przydane zostały rozmaite kompetencje (głównie nadzór), przy czym są one ujęte w projekcie NSZZ tak, jakby część z nich przeniesiono z aktualnych czy postulowanych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego: orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rządu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Prokuratury Generalnej, kierowników urzędów centralnych, osób kierujących ministerstwem lub urzędem centralnym, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (NSZZ art. 118 ust 1 dw zw. z 119), orzeka o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (NSZZ art. 118 ust 1 c). Ponadto może on stwierdzać naruszenie postanowień dotyczących nabywania dóbr państwowych, przyjmowania dostaw publicznych, koncesji od Rządu itp. (SLD art. 78 ust 2), rozstrzygać o ważności wyborów posła i senatora (UD art. 50, S art. 114 ust 1 – także Prezydenta, NSZZ art. 118 ust 1b – także referendum), rozpatrywać protesty wyborcze (5 art. 114 ust 2). Podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce (NSZZ art. 118 ust 1 a) i inne zadania określone ustawą (NSZZ art. 118 ust 1 e).

Ponadto Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania (SLD art. 139 ust 1, NSZZ art. 117 ust. 2). Tryb wykonywania nadzoru przez Sąd Najwyższy określa ustawa (SLD art. 139 ust 2, NSZZ art. 117 ust 2).

W większości projektów określany on jest jako sąd kasacyjny (P art. 109 ust 2, S art. 113, PSL art. 145 ust 2, NSZZ art. 117 ust 2).

Tryb powoływania Pierwszego Prezesa jest zróżnicowany:

Pierwszego Prezesa powołuje Prezydent spośród 2 kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Najwyższego i zaopiniowanych przez Senat (P art. 109 ust 3 w zw. z 65 ust 1 pkt 12) lub go mianuje (KPN art. 36 ust 2 e w zw. z 108 ust 1). Może być powoływany spośród Sądu Najwyższego przez Sejm, na wniosek Prezydenta (SLD art. 139 ust 3) lub przez Izbę Poselską (także odwoływany)

spośród sędziów Sądu Najwyższego (S art. 115) lub przez Senat (także odwoływany) na wniosek Prezydenta (NSZZ art. 123 ust 1 i 2).

Kompetencja powoływania Prezesów przypisana jest generalnie Prezydentowi: prezesów Sądu Najwyższego powołuje Prezydent spośród 2 kandydatów wybranych przez sędziów danej izby przedstawionych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (P art. 65 ust 1 pkt 12 w zw. z 109 ust 3) lub na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (S art. 115), albo wreszcie spośród sędziów Sądu Najwyższego po zaopiniowaniu przez Zgromadzenie Ogólne (NSZZ art. 123 ust 2 – także odwoływany). Nieco inną procedurę przewiduje projekt KPN: prezesów Izb Sądu Najwyższego oraz sędziów Sądu Najwyższego mianuje co prawda Prezydent (KPN art. 108 ust 1), ale przed nominacją ma on obowiązek powiadomienia Senatu (KPN art. 108 ust 3), który może wyrazić sprzeciw w tej kwestii (KPN art. 108 ust 4 i 5).

Kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego są wymienione w każdym projekcie inaczej: orzeka opróżnienie urzędu Prezydenta w wypadku śmierci i zrzeczenia się urzędu (NSZZ art. 83 ust 2), może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego (P art. 111 i PSL art. 119 pkt 1 – tylko o zbadanie zgodności aktu normatywnego). Ponadto przewodniczy on Trybunałowi orzekającemu naruszenie przez Prezydenta Konstytucji, ustaw lub popełnienie przestępstwa (NSZZ art. 88 ust 1), Trybunałowi Stanu (UD art. 147), Krajowej Radzie Sądownictwa (P art. 116 ust 1 pkt 1) oraz powołuje dziewięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (NSZZ art. 147).

Szczegółową strukturę Sądu Najwyższego określa tylko projekt KPN: Sąd Najwyższy jest podzielony na Izby, czuwające nad jednolitością orzecznictwa i ma w swym składzie Trybunały rozpatrujące w ostatniej instancji sprawy cywilne, karne, handlowe, pracy i ubezpieczeń społecznych, ochrony praw obywatelskich, oraz Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności rozporządzeń, zarządzeń i innych aktów administracyjnych (KPN art. 107 ust 2). Zadań Sądu Najwyższego nie określają projekty Prezydenta, UD i PSL.

Dwa projekty przewidują zakaz łączenia funkcji sędziego Sądu Najwyższego z mandatem poselskim i senatorskim (S art. 67 ust 2 b i SLD art. 73 ust 2 – także funkcja Prezesa SN).

Sądy wojskowe są zdefiniowane jako sądy orzekające w sprawach o przestępstwa popełnione przez żołnierzy służby czynnej (P art. 108 ust 3, SLD art. 134 ust 3, PSL art. 138 ust 2); sądy te wchodzą w skład sądownictwa powszechnego tylko w projekcie Prezydenta (art. 108 ust 3), w pozostałych są to sądy szczególne (PSL art. 138 ust 2, SLD art. 134 ust 1, UD art. 137, KPN art. 107 ust 3).

### **Naczelny Sąd Administracyjny**

Naczelny Sąd Administracyjny orzeka o legalności lub w sprawach indywidualnych aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej, chyba że ustawa przewiduje właściwość sądu powszechnego (P art. 113 ust 1, SLD art. 134 ust 2, PSL art. 139, UD art. 144, NSZZ art. 121 ust 1).

Rozstrzyga spory kompetencyjne między administracją rządową a organami samorządu terytorialnego (P art. 113 ust 2, PSL art. 155, NSZZ art. 121 ust 2). Podobnie w projekcie Senatu (art. 116 ust 2) gdzie nazwany jest Naczelnym Trybunałem Administracyjnym.

Na ogół jest on sądem kasacyjnym (P art. 113 ust 3, PSL art. 145 ust 2, S art. 116 ust 1 – NTA). Delegację ustawową dla szczegółowej regulacji przewiduje tylko projekt NSZZ (art. 121 ust 3), a w trzech określa się zasady powoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego: Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne sędziów tego sądu (P art. 65 ust 1 pkt 12 w zw. z 114) lub po zaopiniowaniu przez Zgromadzenie Ogólne spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSZZ art. 123 ust 2 i odwołanie) albo na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Naczelnego Trybunału Administracyjnego (S art. 117). Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego ma prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w dwóch projektach: Prezydenckim (art. 111 pkt 1) i PSL (art. 119 pkt 1).

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być równocześnie posłem ani senatorem według projektu Senatu (art. 67 ust. 2 b).



Projekt KPN nie przewiduje istnienia takiego sądu, choć art. 115 powołuje Straż Praw, która przy urzędzie i pod nadzorem Prezydenta (KPN art. 114 ust. 1), nadzoruje zgodność z prawem działań wszystkich urzędów i instytucji państwowych i samorządowych oraz osób prawnych, jest władna zawieszać wszystkie decyzje administracyjne i wstrzymać działania sprzeczne z prawem, a w wypadku stwierdzenia przestępstwa – występować z oskarżeniem do sądu (KPN art. 115 ust 1). Strażnik Wielki Praw jest mianowany i odwoływany przez Prezydenta (KPN art. 36 ust 2 e w zw. z 115 ust. 2), a szczegóły określa ustawa kardynalna (KPN art. 115 ust 3).

### **Krajowa Rada Sądownictwa**

Tylko projekt KPN nie przewiduje konstytucyjnie istnienia takiego organu. W pozostałych przypadkach Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów (P art. 115, SLD art. 137 ust 1, PSL art. 142 ust 1, UD art. 139 ust 1). Krajowa Rada Sądownictwa wnioskuje powołanie sędziów (P art. 104 ust 2, UD art. 140, SLD art. 138, S art. 119, PSL art. 143, NSZZ art. 85 ust 1 d w zw. z 124 ust 1), prezesów Sądu Najwyższego (S art. 115, NSZZ art. 85 ust. 1 d), Naczelnego Prokuratora RP (P art. 76 ust 1), Prezesa Naczelnego Trybunału Administracyjnego (S art. 117).

Ustrój, skład i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa (P art. 116 ust 5, S art. 119, PSL art. 142 ust 2, UD art. 139 ust 2, NSZZ art. 125, SLD art. 137 ust 2 – ustawa organiczna).

Szczegółowo jej strukturę określa tylko projekt Prezydenta, przewidując że w skład jej wchodzi: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jako przewodniczący, 5 członków wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne spośród sędziów wg trybu określonego przez ustawę, 5 członków wybranych przez Senat większością 3/5 głosów (P art. 116 ust 1) i 5 członków powołuje Prezydent bez kontrasygnaty (P art. 65 ust 1 pkt 12). Senat wybiera a Prezydent powołuje członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród profesorów prawa, adwokatów i innych prawników o uznanej kompetencji i ponad piętnastoletniej praktyce w swoim zawodzie (P art. 116 ust 2). W skład Krajowej Rady Sądownictwa

wchodzi także minister sprawiedliwości i naczelny prokurator (P art. 116 ust 3). Kadencja członka Krajowej Rady Sądownictwa trwa 6 lat (P art. 116 ust. 4). Orzeka jako najwyższy Sąd Dyscyplinarny w sprawach sędziów (P art. 117).

Wydaje się, że istnienie Krajowej Rady Sądownictwa będzie skuteczną gwarancją niezawisłości i nieusuwalności sędziów, przy czym wypadki przenoszenia sędziów (przewidziane przecież we wszystkich projektach) powinny być ograniczone do niezbędnego minimum.

#### Trybunał Konstytucyjny

Jego miejsce w przepisach Konstytucji nie jest jednolite: osobny rozdział poświęcają mu projekty UD, PSL i KPN (tu nazywa się on Radą Stanu), dwa projekty (Senatu i NSZZ) lokują go w „Instytutach kontrolnych”, projekt SLD – w rozdziale o gwarancjach konstytucyjnych, a Prezydencki w „sądach i trybunałach”.

**Kompetencje** Trybunału to przede wszystkim ocena zgodności ustaw z Konstytucją w projektach: NSZZ art. 86 ust 2 w zw. z 146 ust 1, UD art. 65 ust 4 w zw. z 150, S art. 78 ust 7 w zw. z 153, PSL art. 80 ust 2 w zw. 116 pkt 1, SLD art. 4 ust. 4 w zw. z 87 ust 1, P art. 39 ust 4 w zw. z 110 ust 1 pkt 1, KPN art. 9 ust. 1, dekretów z Konstytucją: NSZZ art. 68 ust 6 i P art. 110 ust 11, rozporządzeń z mocą ustawy z Konstytucją: UD art. 66 ust 6 w zw. z 151 ust 1, SLD art. 96 ust 7, ustaw organicznych z Konstytucją: SLD art. 4 ust 4, ustaw z ustawami organicznymi (SLD art. 155 ust 1).

Ponadto Trybunał może orzekać o zgodności umów międzynarodowych i innych aktów prawnych stanowiących źródła prawa z Konstytucją (S art. 153 ust 2, NSZZ art. 146 ust. 1), lub umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją (PSL art. 116 pkt 4, UD art. 151 ust 2, SLD art. 104 ust 4) oraz przepisów prawa, wydanych przez organy administracji państwowej z Konstytucją i ustawami (PSL art. 116 pkt 4, UD art. 150, SLD art. 4 ust 4 i 155 ust 1, P art. 110 ust 1 pkt 3, S art. 153, NSZZ art. 146 ust 1); o zgodności ustaw i dekretów, ustaw organicznych z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (P art. 110 ust 1 12, SLD art. 155 ust 1, PSL art. 116 pkt 2, UD art. 150). O zgodności ustawy bądź dekretu z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami mię-

dzynarodowymi Trybunał Konstytucyjny orzeka większością 2/3 głosów konstytucyjnej liczby sędziów (P art. 110 ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny dokonuje na wniosek Sejmu, Prezydenta lub Rządu oceny zgodności prawa międzynarodowego z Konstytucją w wypadku zawierania umowy międzynarodowej, której ustalenia są sprzeczne z Konstytucją co wymaga uprzedniej jej zmiany (PSL art. 58, P art. 16 ust 2).

W pojedynczych projektach przewiduje się takie kompetencje jak orzekanie o zgodności przepisów prawa wydanych przez samorząd z Konstytucją (UD art. 150), w sporach o właściwość między władzami publicznymi a sądami (P art. 110 ust 1), w sprawach skarg konstytucyjnych (P art. 110 ust 1), w innych sprawach określonych w Konstytucji (P art. 110 ust 1).

Ponadto przydaje się mu w niektórych projektach kompetencje z zakresu szeroko rozumianego prawa wyborczego: orzekanie o dopuszczalności i prawidłowości przeprowadzenia referendum (P art. 110 ust 1), o prawidłowości zarządzenia referendum i ważności jego wyników (SLD art. 164 ust 6), czuwanie nad jego prawidłowym przebiegiem i ogłaszanie wyników (S art. 156), rozstrzyganie o ważności wyborów (P art. 24 ust 2) oraz ważności mandatu posła lub senatora, wobec których zgłoszono protest (P art. 24 ust 2, SLD art. 75 – tylko posła), stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta (SLD art. 100 ust 1). Tylko według dwóch projektów Trybunał Konstytucyjny orzeka o złożeniu Prezydenta z urzędu (S art. 90 ust 1 d, NSZZ art. 83 ust 1 d) – w większości uprawnienie to przysługuje Trybunałowi Stanu. Orzeka o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej (SLD art. 5 ust 2, S art. 157, PSL art. 117, UD art. 153 – także o niezgodności wewnętrznej organizacji partii politycznych z zasadami demokratycznymi; tą funkcją w projekcie NSZZ (art. 118 ust 1 pkt c) pełni Sąd Najwyższy) oraz w sprawach o delegalizacji partii politycznej (SLD art. 155 ust 4); może orzec, na wniosek kierownictwa danego klubu, pozbawienie mandatu posła lub senatora jeżeli zmienił on w czasie kadencji przynależność klubową, czym sprzeniewierzył się woli wyborców (P art. 27 ust 2), o niezgodności Regulaminu Sejmu z Konstytucją (SLD art. 84 ust. 3. PSL art. 76 ust 3), rozstrzyga o prawidłowości

wykonania inicjatywy ustawodawczej przez 150 000 wyborców (SLD art. 85 ust 2) czy też dokonuje wstępnej oceny zgodności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej co do jej zgodności z Konstytucją (S art. 83 ust 3).

Ustala powszechnie obowiązującą wykładnię prawa tylko w trzech projektach (UD art. 152, NSZZ art. 146 ust 1, PSL art. 121).

Większość projektów przewiduje, że jeśli Trybunał stwierdza zgodność ustawy z Konstytucją na wniosek Prezydenta, to Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (P art. 39 ust 4, SLD art. 87 ust 3, UD art. 65 ust 4, PSL art. 80 ust 2), podobnie w wypadku stwierdzania zgodności rozporządzenia z mocą ustawy z Konstytucją lub ustawami organicznymi (SLD art. 96 ust 7, UD art. 66 ust 6). Orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny kieruje do Sejmu, który w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy powinien doprowadzić do zgodności ustawy z Konstytucją. Po bezskutecznym upływie tego terminu ustawa bądź jej część objęta orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego traci moc, co obwieszcza Prezes Trybunału Konstytucyjnego (SLD art. 155 ust 2). Ustawy organiczne mogą być ogłoszone przez Prezydenta dopiero po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny ich zgodności z Konstytucją (S art. 51 ust 3 w zw. z 153 ust 2, PSL art. 51 ust 3). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności innych niż ustawa aktów prawodawczych władz publicznych są wiążące z chwilą ich ogłoszenia (SLD art. 155 ust 3). Akt prawny uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją nie może być ogłoszony ani nie może wejść w życie (NSZZ art. 146 ust 2, S art. 154). Znakomita większość projektów przewiduje, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (S art. 151, UD art. 154, NSZZ art. 151, SLD art. 156, PSL art. 118).

Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Konstytucyjnym przewiduje tylko projekt Senatu – Trybunał Konstytucyjny rozpatruje sprawę i wydaje wyrok co do naruszenia Konstytucji i ustaw przez Prezydenta (S art. 92 ust 3) oraz orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe w wypadkach wskazanych w Konstytucji (S art. 155).

Kompetencja wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przysługuje przede wszystkim Prezydentowi (P art. 111, PSL art. 80 ust. 2 w zw. z 119 pkt 1, UD art. 65 ust 4 w zw. z 151, NSZZ art. 68 ust 6, S art. 58 i 78 ust 7, SLD art. 87 ust 3), ponadto w projektach PSL i Prezydenckim, a także Senackim określono szczegółowo inne podmioty: Prezes Rady Ministrów, (P art. 111, PSL art. 119), Rada Ministrów (PSL art. 119, S art. 58), ministrowie (PSL art. 119), Izby Sejmowe (S art. 58), komisje Sejmu (PSL art. 119), grupa posłów lub senatorów, (P art. 111, PSL art. 119), Prezes Trybunału Stanu (PSL art. 119), prezes Najwyższej Izby Kontroli (P art. 111, PSL art. 119), Naczelny Prokurator (P art. 111), prezes Prokuraturii Generalnej (P art. 111), Rzecznik Praw Obywatelskich (P art. 111, PSL art. 119), Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (P art. 111, PSL art. 119), prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (P art. 111, PSL art. 119), organy samorządu terytorialnego (P art. 111, PSL art. 119 – rady gmin i sejmiki samorządowe), organizacje (P art. 111), ogólnokrajowe organy związków zawodowych i organizacji zawodowych (PSL art. 119), kościoły i związki wyznaniowe (P art. 111, PSL art. 119); projekt SLD przewiduje ustalenie tych podmiotów w ustawie organicznej (SLD art. 152).

Oprócz tego – według projektu Prezydenta – uprawnienie to przysługuje osobom, które uważają, że naruszono ich uprawnione interesy chronione Konstytucją (P art. 111) oraz każdemu obywatelowi w sprawie o stwierdzenie zgodności z Kartą ustawy lub innego aktu prawnego (Karta art. 38). Ze skargą w razie naruszenia prawomocnym rozstrzygnięciem organu państwowego praw lub wolności ujętych w Konstytucji mogą się zwrócić obywatele w myśl projektu PSL (PSL art. 119 w zw. z art. 16 ust 3), a według projektu SLD każdy obywatel ma prawo dochodzenia swoich praw i wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego na postanowienia ustawy lub innego aktu prawodawczego, ograniczającego wolności lub naruszającego jego prawa wynikającego z wolności, praw i obowiązków człowieka oraz obywatela (SLD art. 156). Podobnie wg projektu UD (art 40 ust 1) każdy, którego konstytucyjne prawa zostały naruszone ma prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W sumie więc cztery projekty dają prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego obywatelom.

Projekty Prezydenta i PSL dają takie prawo również organom i sądom: każdy organ stosujący prawo w razie sprzeczności między aktami normatywnymi wydanymi przed wejściem w życie Konstytucji a Konstytucją może zwrócić się do Trybunału (P art. 131 ust 2). Jeżeli sąd uzna, że ustawa lub dekret, na podstawie których powinien orzec w sprawie są sprzeczne z Konstytucją, lub gdy poweźmie wątpliwość co do obowiązywania w RP przepisu ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przedstawia sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu (P art. 103 ust 2). Składy orzekające Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów odwoławczych mogą się zwracać do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy, w której toczy się postępowanie sądowe (PSL art. 120). W przypadku sprzeczności aktów normatywnych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z tą Konstytucją organ stosujący prawo przekazuje sprawę Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia (P art. 131 ust 2). Projekt PSL przewiduje, że prezes Trybunału Stanu może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego (PSL art. 119 ust 1).

Konkludując, projekty nadają Trybunałowi większą rolę niż ma on obecnie, przy czym za cenną należy uznać „ostateczność” orzeczeń Trybunału.

W zakresie **składu** Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowana została wielość koncepcji:

prawo powoływania Trybunału może należeć do Sejmu (tak: projekt UD, SLD, PSL, Senatu – tylko 1/3 składu, NSZZ – tylko 1/6), do Senatu (projekt Senatu – 1/3 składu i NSZZ – 1/6 składu), do Prezydenta (projekt Prezydenta, Senatu – 1/3 składu i NSZZ – 1/6 składu, także projekt KPN dot. Rady Stanu) oraz do Prezesa Sądu Najwyższego (projekt NSZZ przydaje mu prawo powołania 1/6 składu).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego jest na ogół wybierany przez sam Trybunał (tak: Senat, PSL, UD, Prezydent), przez Sejm w projekcie SLD a przez Prezydenta w projekcie NSZZ.

Liczba członków waha się od 12 do 18 sędziów, przy czym projekt SLD nie określa liczby członków Trybunału.

Projekt Prezydenta przewiduje powołanie 15 sędziów przez Prezydenta. Po 5 kandydatów przedstawia Sejm, Senat i Sąd Najwyższy spośród sędziów, profesorów prawa, adwokatów i innych prawników o uznanej kompetencji i ponad piętnastoletniej praktyce w swoim zawodzie. Kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego trwa 10 lat i nie może być ponowiona (P art. 112). Prezes Trybunału Konstytucyjnego jest też Prezesem Trybunału Stanu (P art. 119).

W projekcie Senatu Trybunał składa się z 18 sędziów, po 1/3 składu mianuje Prezydent, Izba Poselska i Senat (S art. 146). Kadencja trwa 9 lat. Skład Trybunału Konstytucyjnego ulega odnowieniu w 1/3, co 3 lata, sędziowie nie mogą być powoływani ponownie (S art. 147). Prezesa wybiera Trybunał ze swego składu (S art. 150).

W projekcie SLD Prezesa, wiceprezesa i członków Trybunału Konstytucyjnego spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą wybiera Sejm na 8 lat. Co 4 lata połowa składu Trybunału Konstytucyjnego podlega odnowieniu. Członkiem Trybunału Konstytucyjnego można być tylko przez 1 kadencję (SLD art. 157 ust 1).

Trybunał w ujęciu PSL składa się z 12 sędziów wybieranych przez Sejm na ośmioletnią kadencję, z tym że co 4 lata następuje wybór połowy składu, wybór ponowny jest niedopuszczalny (PSL art. 122 ust 1). Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego na czas kadencji wybiera Trybunał ze swojego grona (PSL art. 122 ust 1). Kandydatów do składów Trybunału Konstytucyjnego w równej liczbie przedstawiają Prezydent RP i Sejm (PSL art. 122 ust 3).

Projekt UD przewiduje, że 12 sędziów wybieranych jest przez Sejm na 8 lat, Prezesa i wiceprezesa wybierają sędziowie spośród siebie, nie mogą być wybrani ponownie (UD art. 155).

Projekt NSZZ zakłada, że Trybunał składa się z 18 sędziów, 9 powołuje Pierwszy Prezes SN na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, i po 3 Prezydent, Sejm i Senat (NSZZ art. 147). Kadencja trwa 9 lat, skład ulega odnowieniu w 1/3 co 3 lata, i nie może być ponowiona (NSZZ art. 148). Przewodniczącego powołuje Prezydent z grona 3 kandydatów wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego, a zastępcę z grona trzech

wskazanych przez Przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego (NSZZ art. 150).

Członkowie Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich projektach są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (SLD 157 ust 2 w zw. z 136, S art. 149, PSL art. 125 ust 1, UD art. 156, NSZZ art. 149). Zakaz ponownego wyboru przewidziany w projektach (NSZZ art. 148 ust 3, UD art. 155 ust 3, S art. 147 ust 3, PSL art. 122 ust 1, SLD art. 157 ust 1, P art. 112) jest również jedną z gwarancji niezawisłości.

Sędziowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności bez zgody sądu (SLD 157 ust 2 w zw. z 136, PSL art. 124 ust 2 w zw. 141 ust 3) lub Trybunału (UD art. 157 – postępowanie karne).

Sposób wyboru, ustrój i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym określa ustawa (SLD art. 157 ust 3 i S art. 51 ust. 1 e, PSL art. 51 ust 1 pkt 5 w zw. z 125 – ustawa organiczna, UD art. 159, NSZZ art. 54 ust 1 e w zw. z 152).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być równocześnie posłem (SLD art. 73 ust 2) ani senatorem (S art. 67 ust 2 b – również ministrem, UD art. 54 ust. 1 w zw. z 75). Funkcja sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie może być łączona z funkcją ministra, inne zasady niepołączalności określa Konstytucja i ustawa organiczna (S art. 148). Z obowiązkami sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie można łączyć innych obowiązków publicznych lub zatrudnienia, z wyjątkiem pracy naukowej (PSL art. 123, UD art. 158).

W projekcie NSZZ zamieszczony został przepis przejściowy, nakazujący Trybunałowi Konstytucyjnemu w terminie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji dokonania z urzędu stwierdzenia zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych zawartych przez władze państwowe w latach 1945 – 1989 (NSZZ art. 166) oraz przepisy przejściowe dotyczące powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (NSZZ art. 167).

Projekt KPN (art. 9) przewiduje istnienie Rady Stanu, organu powołanego do rozstrzygania zgodności ustaw z Konstytucją oraz nadzoru nad wyborami do władz państwowych i samorządowych. Jej członków powołuje Prezydent (KPN art. 36 ust. 2 h). Rada rozstrzyga o zgodności ustaw i ustaw kardynalnych z Konstytucją, o wzajemnej zgodności ustaw, nadzoruje wybory oraz powołuje Trybunał Konstitu-



cyjny (KPN art. 103 ust 1). Jest organem kolegiальnym, liczy 12 radców stanu, a w jej skład wchodzi także Marszałkowie Senatu i Izby Poselskiej oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (KPN art. 103 ust. 2). Co 2 lata obie izby przedstawiają Prezydentowi 12 kandydatów, Prezydent mianuje na sześcioletnią kadencję czterech radców stanu, przy czym co najmniej trzech z nich musi pochodzić z spośród kandydatów przedstawionych przez Izby (KPN art. 103 ust 4 do 6).

Rada Stanu może zaskarżyć każdą ustawę kardynalna, ustawę lub dekret, zarzucając im niezgodność z Konstytucją lub ustawami konstytucyjnymi oraz każdą ustawę lub dekret zarzucając im niezgodność z ustawą kardynalną (KPN art. 104 ust 1). Prawo to służy Prezydentowi, grupie 15 posłów lub senatorów, Kanclerzowi RP, sejmikowi ziemskiemu, Prezesom Izb Sądu Najwyższego, każdemu członkowi Rady Stanu (KPN art. 104 ust 3). Rada Stanu sprawuje nadzór nad wyborami (KPN art. 105 ust 1), bada z urzędu zgodność ordynacji wyborczej z Konstytucją (KPN art. 105 ust 2), jej orzeczenia w tej mierze są ostateczne i Sejm obowiązany jest je uwzględnić (KPN art. 105 ust 3).

### **Trybunał Stanu**

Przede wszystkim, przed Trybunałem Stanu może odpowiadać Prezydent: Trybunał Stanu orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta (P art. 66 w zw. z 118, SLD art. 101 ust 2 w zw. z 158 ust 1, PSL art. 101 ust 1 w zw. z 126 ust 1 pkt 1, UD art. 106 ust 1 zw. z 146), orzeka złożenie z urzędu Prezydenta (P art. 58 ust 1 pkt 4. SLD art. 102 ust 1 pkt 4, PSL art. 100 ust 1 pkt 4, UD art. 105 ust 1 pkt 4, NSZZ art. 83 ust Id– choć trybunał ten nie ma nazwy), rozpatruje sprawę naruszenia Konstytucji lub ustaw przez Prezydenta i wydaje wyrok (P art. 66 ust 3, PSL art. 101 ust. 1, SLD art. 101 ust 2)

Ponadto w większości projektów orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rządu (UD art. 146, P art. 118, PSL art. 112 w zw. z 126 ust 1 pkt 2, NSZZ art. 119 ust 1 a – przed Sądem Najwyższym), Prezesa Rady Ministrów, ministrów i ministrów stanu (SLD art. 119 ust 2 w zw. z 158 ust 1), [z tym że według SLD nie mogą być pociągani przed Trybunał Stanu prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rządu, któremu udzielono absolutorium za działalność w okresie

i w zakresie objętym absolutorium (SLD art. 92 ust 2)], prezesa NBP (P art. 118, PSL art. 126 ust. 1 pkt 3, UD art. 146, NSZZ art. 119 ust. 1 a – przed Sądem Najwyższym), prezesa NIK (P art. 94 ust 5 w zw. z 118, PSL art. 126 ust. 1 pkt 3, UD art. 146). Tylko jeden projekt przewiduje odpowiedzialność Naczelnego Prokuratora (P art. 118), postów i senatorów (P art. 28 ust 5 w zw. z 118) co do pozbawienia mandatu i uzyskanych korzyści osobiści w przypadku złamania zakazu nabywania własności państwowej lub samorządowej.

W stosunku do osób osądzonych przez Trybunał Stanu Prezydent nie może stosować prawa łaski (SLD art. 105 ust 2, NSZZ art. 85 ust 2). Trybunał Stanu może orzec pozbawienie stanowiska lub mandatu oraz pozbawienie praw publicznych (P art. 120) oraz inne kary przewidziane w ustawie (PSL art. 132).

Dwa projekty przewidują, że ustawa może określić, które osoby zajmujące inne stanowiska państwowe ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu (SLD art. 158 ust 2, PSL art. 126 ust 2).

Projekt NSZZ przewiduje odpowiedzialność konstytucyjną przed Sądem Najwyższym (art. 119 ust 1).

Reasumując, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji przewidują projekty: UD, NSZZ, PSL, SLD, Prezydenta; za naruszenie ustawy: UD, NSZZ, PSL, SLD, Prezydenta, a za przestępstwa: NSZZ, PSL, SLD.

**Liczebność** Trybunału waha się od 7 sędziów (NSZZ) do 13 w projektach PSL i UD.

W projekcie Prezydenta Trybunał Stanu składa się z 6 członków powoływanych przez Sejm spoza swego grona na okres jego kadencji oraz 6 członków wybieranych w drodze losowania spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego na czas ich kadencji Prezesem Trybunału Stanu jest prezes Trybunału Konstytucyjnego (P art. 119).

W projekcie SLD Trybunał liczy 18 członków wybieranych przez Sejm spoza jego grona, na okres swojej kadencji oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego (SLD art. 158 ust 3).

W projekcie PSL Trybunał składa się z Prezesa i 12 sędziów, wybieranych przez Sejm spoza grona posłów. Muszą oni spełniać wymogi

pełnienia funkcji sędziowskich w Sądzie Najwyższym. Kadencja – 5 lat (PSL art. 133).

W projekcie UD składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego i 12 członków wybieranych w równej liczbie przez Sejm i Senat (UD art. 147).

W projekcie NSZZ (nie jest tak nazwany, ale spełnia podobne funkcje) składa się z Pierwszego Prezesa SN i 6 członków powołanych przez Senat ze swego składu. Od orzeczenia służy odwołanie do całego składu Senatu (NSZZ art. 88 ust 1).

Sędziowie Trybunału Stanu są niezawiśli i podlegają ustawom (SLD 158 ust 4, PSL art. 131 ust 1, UD art. 148). Sędzia Trybunału Stanu nie może być aresztowany, pociągnięty do odpowiedzialności ani zatrzymani bez zgody sądu, z wyjątkiem zatrzymania na gorącym uczynku (PSL art. 131 ust 2 w zw. z art. 141 ust 3). Zakaz łączenia stanowiska sędziego z mandatem poselskim i senatorskim przewidują dwa projekty: UD (art. 54 ust. 1 w zw. z 75) i (SLD art. 73 ust 2).

Ustrój i postępowanie przed Trybunałem Stanu określa ustawa (SLD art. 158 ust 5, PSL art. 126 ust. 2, UD art. 149).

Tę funkcję w projekcie NSZZ (art. 118 ust 1 d) pełni Sąd Najwyższy, ale za naruszenie Konstytucji, ustaw i przestępstwo Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunał, składający się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i 6 członków powołanych przez Senat ze swego składu (art. 88).

**Trybunał Konstytucyjny** w projekcie KPN rozstrzyga o odpowiedzialności konstytucyjnej: orzeka pozbawienie mandatu poselskiego lub senatorskiego za wystąpienie sprzeczne z prawnie określonym obowiązkiem wierności wobec RP albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu (KPN art. 29 ust 3), bada złamanie Konstytucji lub wykorzystanie urzędu do popełnienia przestępstwa pospolitego przez Prezydenta (KPN art. 38 ust 2). Stany Połączone stawiają przed nim Prezydenta, ministrów, posłów i senatorów w stan oskarżenia (KPN art. 56 ust 5). Niezależnie od odpowiedzialności politycznej i parlamentarnej ministrowie ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Konstytucyjnym za umyślne naruszenie Konstytucji, dokonane w związku z urzędowaniem (KPN art. 63 ust 3). Prawo to

przysługuje wyłącznie Sejmowi (KPN art. 63 ust 2) uchwałą 3/5 głosów (KPN art. 63 ust. 3).

Trybunał Konstytucyjny jest powoływany przez Radę Stanu w składzie 12 sędziów po uchwaleniu postawienia w stan oskarżenia Prezydenta, ministra, posła lub senatora (KPN art. 106 ust 2 i 3).

Tryb postępowania określa ustawa (KPN art. 106 ust 13). Nie wnikając w zasadność przedstawionych przez KPN rozwiązań, należy wyrazić negatywną opinię co do zmiany nazewnictwa przy zachowaniu podstawowych kompetencji danej instytucji.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich**

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje we wszystkich projektach i generalnie Rzecznik „stoi na straży praw i wolności obywateli”, choć używa się różnych sformułowań i o różnej pojemności (P art. 96 ust 1, S art. 142, SLD art. 4 ust 6 w zw. z 159 ust 1, PSL art. 134, NSZZ art. 142, UD art. 43). Te prawa, na straży których stoi Rzecznik Praw Obywatelskich określone mogą być w Konstytucji (tak projekty NSZZ, UD, S, SLD i P), w ustawach (tak: NSZZ, UD, S), w ratyfikowanych umowach międzynarodowych (tylko UD) i w „innych przepisach” (SLD, P). Rola Rzecznika Praw Obywatelskich nie została określona w projekcie KPN. Sama instytucja umiejscowiona jest różnie: bądź to wśród instytucji kontrolnych (tak projekty Senatu, KPN i NSZZ) bądź w osobnym rozdziale, poświęconym tylko Rzecznikowi (UD, PSL, Prezydencki) czy też w rozdziale „Gwarancje konstytucyjne” jak w projekcie SLD.

Tryb **powołania** Rzecznika Praw Obywatelskich jest w zasadzie w każdym projekcie inny. Może go powoływać:

- Sejm na okres 4 lat (SLD art. 159 ust. 2, KPN art. 117 ust 1 – na wniosek Prezydenta, UD art. 44 –za zgodą Senatu),
- Senat na okres 4 lat (P art. 96 ust 2 – na wniosek Prezydenta z art. 65 ust 1 pkt 9, S art. 143),
- Sejm na okres 5 lat (PSL art. 135 ust. 1),
- Senat na lat 5 (NSZZ art. 143).

Kadencja może być więc cztero- lub pięcioletnia.

Nieusuwalność Rzecznika Praw Obywatelskich przewiduje tylko projekt SLD (art. 159 ust 3 i to też nie bezwarunkową, bo przewidziane są „ustawowe wyjątki”), ale z kolei w innych projektach mówi się tylko o „powołaniu” Rzecznika Praw Obywatelskich, co może spowodować znane już dyskusje dotyczące uprawnień do odwołania z funkcji przez organ, który dokonał powołania. Tryb odwołania będzie określony przez ustawę, jak przewiduje projekt NSZZ (art. 145 ust 2). Generalnie zresztą, sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określi ustawa (SLD art. 159 ust. 5, S art. 51 ust. 1 e, PSL art. 51 ust 1 pkt 5 w zw. z 137 – w tych trzech przypadkach jest to ustawa organiczna, KPN art. 117 ust 2 – ustawa kardynalna, P art. 96 ust 3, NSZZ art. 54 ust 1 e w zw. z 145 ust 2, UD art. 44). W niektórych projektach określa się obowiązek składania Senatowi okresowych raportów o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli oraz sprawozdań z własnej działalności (S art. 145, NSZZ art. 145 ust 1) lub Sejmowi (PSL art. 136), co należy uznać za odzwierciedlenie relacji między organami władzy ustawodawczej a Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Immunitet przydaje Rzecznikowi Praw Obywatelskich tylko projekt SLD: Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej lub karno-administracyjnej ani aresztowany lub zatrzymany bez zgody Marszałka Sejmu (SLD art. 159 ust 4). Zakaz łączalności z mandatem poselskim i senatorskim przewidują liczne projekty (SLD art. 73 ust 2, NSZZ art. 62 ust 1 w zw. z 75, UD art. 54 ust 1 w zw. z 75, S art. 67 ust 2 d) lub szerzej – z żadną inną funkcją publiczną (PSL art. 135 ust 2). W projekcie Prezydenckim (art. 28 ust. 2) Taką ten został sformułowany dla wykonywania funkcji w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, co może budzić wątpliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich może zaskarżyć prawomocne orzeczenie sądu do Sądu Najwyższego, bądź prawomocną decyzję administracyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli uzna, że orzeczenie bądź decyzja narusza prawa lub zasady zapewnione Konstytucją (SLD art. 160) albo narusza Kartę Praw i Wolności (Karta art. 39 ust 2).

Tylko 3 projekty przewidują *expressis verbis* prawo złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich każdemu obywatelowi, którego

prawa i wolności zostały naruszone przez działania organów państwowych (NSZZ art. 144, S art. 144, Karta art. 39 ust 1).

### **Najwyższa Izba Kontroli**

NIK kontroluje działalność administracji państwowej (P art. 93 ust 1, SLD art. 93 ust 1, UD art. 78, KPN art. 113 ust. 1) oraz samorządu terytorialnego (S art. 139 ust 1 w zw. z 140 ust 1, NSZZ art. 138 i 139), może sprawdzać legalność i rzetelność działania różnych instytucji państwowych (S art. 140 ust 2 i PSL art. 85 ust 1 – także samorządowych, na zasadach określonych w ustawie, NSZZ art. 138) – projekty są podzielone w tej mierze, czy NIK powinien kontrolować tylko administrację państwową i podmioty korzystające ze środków państwowych czy także samorząd terytorialny (3 projekty *expressis verbis* przewidują możliwość kontroli także samorządu terytorialnego, kolejne 3 [PSL art. 85, UD art. 78 i P art. 93 ust 1] w zakresie zadań zleconych.). W tej materii występują duże różnice, a sformułowania nie są precyzyjne.

Rola NIK przed udzieleniem absolutorium Rządowi jest niewątpliwa ponieważ bada wykonanie budżetu państwa i innych ustaw (S art. 140 ust 2, PSL art. 85 ust 1, UD art. 78, NSZZ art. 138) i w związku z tym przedstawia corocznie Sejmowi wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium (SLD art. 92 ust. 1, P 93 ust 2, KPN art. 113 ust 1) czy też raport o wykonaniu budżetu państwa (S art. 139 ust 2, NSZZ art. 140) albo przynajmniej wyraża opinię co do wykonania budżetu państwa i innych centralnych planów finansowych (PSL art. 84 ust 2 w zw. z 115 ust 2, UD art. 68 ust 3 w zw. z 79, P art. 48 ust 2 – opinia Prezesa NIK). Ponadto przedstawia memoriał w sprawie stanu gospodarki narodowej (S art. 139 ust 2) Izbie Poselskiej i Senatowi.

Miejsce tej instytucji kontrolnej w przepisach Konstytucji jest niejednolite: albo w rozdziale o instytucjach kontrolnych (Senat, KPN, NSZZ), albo w rozdziale poświęconym Sejmowi (SLD, PSL) czy też w osobnym, zarezerwowanym dla NIK-u (UD) lub finansów publicznych (Prezydencki). Generalną tendencją jest usytuowanie NIK-u przy Sejmie: przedstawia on sprawozdanie ze swej działalności Sejmowi i Senatowi (S art. 139 ust 2, NSZZ art. 140) i podlega kontroli Sejmu (P art.

94 ust 1, PSL art. 85 ust 2, UD art. 80 ust 1, S art. 139 ust 2 – „Izba Poselska”). Inaczej projekt NSZZ, gdzie NIK jest niezależnym od władzy wykonawczej organem kontroli państwowej podległym Senatowi (art. 137) i w projekcie KPN, gdzie sprawozdanie przedstawia tylko Senatowi (art. 48 ust 3 w zw. z 113 ust 3) – jest to jednak tendencja odosobniona.

Tendencja do niezależności NIK, w szczególności od władzy wykonawczej, przejawia się zarówno w tym, jakim podmiotom składa on informacje, jak i w powoływaniu Prezesa NIK: Prezesa NIK powołuje przeważnie Sejm (SLD art. 93 ust 3, S art. 141 ust 1, PSL art. 85 ust 2, UD art. 80 ust 2 – za zgodą Senatu, P art. 65 ust 1 pkt 9 w zw. z 94 – na wniosek Prezydenta), i tylko w dwóch projektach jest inaczej: wybiera go Senat (KPN art. 48 ust 3 w zw. z 113 ust 2) lub powołuje go Prezydent za zgodą Senatu (NSZZ art. 85 ust 1 e w zw. z 141 ust 1). Możliwość odwołania przewiduje projekt NSZZ – przez Prezydenta za zgodą Senatu w wypadkach określonych w ustawie (Art. 141 ust 3).

Działalność NIK jest kolegialna (SLD art. 93 ust 2, KPN art. 113 ust 1, UD art. 81 ust 1, P art. 94 ust 1 i – przez domniemanie – S art. 141 ust 3 oraz NSZZ art. 141 ust 3), a jego członkowie są niezawisli (SLD art. 93 ust. 2, S art. 141 ust 3, KPN art. 113 ust 1), usuwalni są uchwałą Sejmu podjętą większością 3/5 ustawowej liczby posłów (SLD art. 93 ust 2). Członków kolegium NIK wybiera Senat (KPN art. 48 ust 3), Prezydium Sejmu (UD art. 81 ust 3) lub Sejm na wniosek Prezesa NIK (P art. 94 ust 3). Zakaz łączalności mandatu poselskiego ze stanowiskiem Prezesa, wiceprezesa i członka kolegium NIK przewiduje projekt SLD (art. 73 ust. 2), podobnie trzy inne projekty (S art. 67 ust 2 d, UD art. 54 ust. 1 w zw. z 75, NSZZ art. 62 ust 1 i 75) z mandatem poselskim i senatorskim, ale tylko Prezesa NIK

Prezes NIK ma zagwarantowane prawo uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu według jednego projektu (PSL art. 72 ust 2) oraz ma prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego według dwóch projektów (PSL art. 119 pkt 1 i P art. 111 pkt 1).

Konieczna jest zgoda Sejmu na wszczęcie postępowania karnego przeciwko Prezesowi, wiceprezesowi i członkowi Kolegium NIK według dwóch projektów (UD art. 82, P art. 94 ust 4). Prezes NIK ponosi

odpowiedzialność konstytucyjną (P art. 94 ust 5) za sprawowanie urzędu, lub według zasad ustalonych dla odpowiedzialności ministrów (S art. 141 ust. 1, KPN art. 113 ust. 4) a za podległych mu urzędników jest odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem (SLD art. 93 ust 4).

Ustrój i zasady działania NIK określi ustawa (S art. 51 ust 1 e, PSL art. 51 ust 1 pkt 5 w zw. z 85 ust 3, UD art. 83, NSZZ art. 54 ust 1 e w zw. z 141 ust 3).

## **Prokuratura**

Tylko projekt SLD stanowi, że prokuratura jest niezależna od organów administracji państwowej oraz sądów (art. 143 ust 1). Tryb powoływania i odwoływania prokuratorów oraz zasady organizacji i postępowania organów prokuratury określa ustawa (SLD art. 143 ust 4, NSZZ art. 54 ust 1 d w zw. z 127 ust 3, P art. 76 ust 5, PSL art. 1 ust 9). Zadaniem prokuratora według trzech projektów jest strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw (SLD art. 143 ust 2, P art. 76 ust 2, NSZZ art. 127 ust 1) oraz prawidłowym przebiegiem postępowania przygotowawczego do procesu karnego przed sądem (SLD art. 143 ust 2), a także popieranie aktów oskarżenia w sądach (P art. 76 ust 2). Jest on też oskarżycielem publicznym oraz rzecznikiem interesu Skarbu Państwa (SLD art. 143 ust 3).

Zakaz połączalności z mandatem poselskim przewidują dwa projekty (SLD art. 73 ust 2, PSL art. 62 ust 1) przy czym prokuratorzy nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią służbę. Zakaz ten nie dotyczy to prokuratorów, pełniących służbę w naczelnym i centralnym organach państwowych według projektu SLD (art. 73 ust 3).

Naczelny Prokurator, instytucja przewidziana przez projekt Prezydenta, jest powoływany przez Prezydenta bez kontrasygnaty (art. 65 ust 1 pkt 12) na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, działa on przy Radzie Ministrów, jego kadencja trwa cztery lata. Naczelny Prokurator uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów z głosem doradczym (P art. 76 ust 4). Zgodnie z tym projektem ma on prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego (art. 111 pkt 1), wchodzi w skład Krajowej



Rady Sądownictwa (art 116 ust 3) i podlega odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art 118).

Prokuratora Generalnego wybiera Sejm, kandydatów mogą proponować Prezydent lub 46 posłów (SLD art. 142 ust 1). Może go odwołać Sejm (SLD art. 142 ust 4) większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Funkcję tę w projekcie NSZZ (art 127 ust 2) pełni Minister Sprawiedliwości. Obowiązki Prokuratora Generalnego pełni – według projektu SLD – zastępca **Kanclerza Prawa**. Sam Kanclerz Prawa jest natomiast zwierzchnikiem wszystkich prokuratorów działających przy poszczególnych sądach (SLD art. 141 ust 3). Czuwa także nad praworządym działaniem państwowej służby cywilnej oraz prokuratorów (art. 4 ust 5) oraz nad zgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej i funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej (art. 141 ust 1). Obowiązuje go zakaz sprawowania mandatu poselskiego (art. 73 ust 2). Uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów i ma obowiązek przedstawiana swojej opinii o projektach aktów prawodawczych Rządu z punktu widzenia ich zgodności z prawem (art. 141 ust 2). Wybiera go Sejm, a kandydatów mogą proponować Prezydent lub 46 posłów (art. 142 ust 1). Może go odwołać Sejm (art. 142 ust 4) większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Osoba powołana na stanowisko Kanclerza Prawa powinna odznaczać się wybitną wiedzą prawniczą (art. 142 ust 2). Jest obowiązany przedstawiać corocznie Prezydentowi i Sejmowi sprawozdanie ze swej działalności (art. 142 ust 3). Sposób działania określa ustawa organiczna (art. 142 ust 5).

Idea rozdzielenia prokuratury od sądów i administracji, przedstawiona w projektach, zasługuje na poparcie (tak: Janusz Łętowski w Jaka konstytucja? – Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r., praca zbiorowa pod redakcją Marii Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 44).

### **Prokuratoria Generalna**

to instytucja przewidziana w dwóch projektach i w obu ma podobne zadania: chroni interesy majątkowe Państwa (czy też Skarbu Państwa – jak w projekcie NSZZ) oraz zapewnia obsługę prawną Skarbu Państwa.

ak w projekcie NSZZ) oraz zapewnia obsługę prawną Skarbu Państwa. Na jej czele stoi prezes Prokuraturii Generalnej, powoływany i odwoływany przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów (P art. 87) lub na wniosek Premiera (NSZZ art. 109 ust. 2). Projekty stanowią (NSZZ art. 109 ust 3, P art. 87 ust. 3), że organizację i zadania Prokuraturii Generalnej określi ustawa. Wydaje się, że na tle toczących się prac nad ustawą o Skarbie Państwa jest to instytucja warta rozważenia.

### **Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji**

Jest to instytucja powołana do życia w trzech projektach: stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji (SLD art. 161 ust 1, UD art. 124 ust 1, NSZZ art. 154 ust 1).

Członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji powołują Sejm i Prezydent (SLD art. 161 ust 2), a także Senat – (UD art. 125 ust 1 i NSZZ art. 154 ust. 2). Na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenie i podejmuje uchwały (SLD art. 161 ust 3, UD art. 124 ust 3 i 4, NSZZ art. 154 ust 3).

Przewodniczącego powołuje Prezydent, spośród członków Rady (UD art. 126). Zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej organizację i sposób działania określa ustawa (SLD art. 161 ust 4, UD art. 126, NSZZ art. 54 ust 1 e w zw. z 154 ust 4).

Umieszczenie przepisów dotyczących Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podnosi na pewno rangę tej instytucji, gdyż w ten sposób staje się ona konstytucyjnym organem w zakresie radiofonii i telewizji, choć Teresa Górczyńska w: *Jaka konstytucja? – Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, praca zbiorowa pod redakcją Marii Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 226, poddaje w ogóle w wątpliwość celowość zamieszczania tych przepisów w Konstytucji, znajdując dla nich miejsce w ustawach szczególnych.

## **Główny Inspektor Pracy**

jest przewidziany tylko projektem SLD, stoi na straży przestrzegania praw pracowniczych przewidzianych Konstytucją oraz ustawodawstwa pracy, wybiera go Sejm na okres 4 lat. Uprawnienia i sposób działania określa ustawa organiczna (SLD art. 162).

## **Rzecznik Praw Dziecka**

również przewidziany tylko projektem SLD, stoi na straży ochrony praw dzieci i młodocianych, przewidzianych Konstytucją oraz określonych w ustawach, powołuje go Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów na okres 4 lat. Sposób działania określa ustawa (SLD art. 163).

29 listopada 1994 r.

## **STATUS PRAWNY KOMISJI WSPÓLNEJ PRZEDSTAWICIELI RZĄDU RP I KONFERENCJI EPISKOPATU POLSKI W ŚWIELE ISTNIEJĄCYCH REGULACJI USTAWOWYCH**

*BEATA WITKOWSKA*

Art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i Wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, uchylających Konstytucję RP z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426) stanowi, iż „Kościół jest oddzielony od Państwa. Zasady stosunku Państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy”.

Ta konstytucyjna zasada rozdziału Kościoła od państwa sformułowana w sposób bardzo ogólny, uzyskała moc interpretacyjną w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 155), oraz w innych uchwalonych ustawach tzw. wyznaniowych.

W wymienionych ustawach nie został jednak bliżej określony przedmiotowy zakres świeckości państwa, nie wskazuje się też na konsekwencje, jakie wynikają z tego stwierdzenia dla działalności państwa czy sytuacji prawnej i działalności kościołów i związków wyznaniowych.

Obecnie przyjmowana interpretacja konstytucyjnej podstawy prawa wyznaniowego RP, zgodna z powszechnie obowiązującymi regułami demokratycznego państwa prawa pociąga za sobą przede wszystkim doniosłe konsekwencje dla samego państwa i jego działalności. Z tej nadrzędnej zasady ustrojowej wynika generalna dyrektywa rzutująca na postępowanie jednostki i organów państwa. Przewiduje ona, że jednostka lub związek wyznaniowy przy korzystaniu z wolności wyznania czy wolności kultu mogą robić to wszystko czego im prawo nie zabrania, a organy państwowe jedynie to, na co im prawo zezwala, lub do czego je wyraźnie upoważnia.

Równoważnikiem świeckości państwa w odniesieniu do kościołów i związków wyznaniowych jest ich autonomia i samorządność.

Autonomię określa się jako możliwość rządzenia się w swych sprawach własnym prawem.

Samorządność rozumiana jest jako swobodne wykonywanie władzy duchownej, w tym także jurysdykcji i zarządzania swymi sprawami.

Jest jednak faktem niezaprzeczalnym istnienie obszarów życia społecznego czy narodowego, które interesują zarówno państwo jak i kościoły. Nie budzi zasadniczych sprzeciwów pogląd, iż współpraca w tych dziedzinach nie powinna być wykluczona, a nawet przeciwnie, często staje się nakazem społecznego i politycznego rozsądku.

Kościół Katolicki w wypracowanym na Soborze Watykańskim II (1961 – 1965) stanowisku przyjął jedynie zasadę, że z racji swego zadania i kompetencji nie utożsamia się z żadną wspólnotą polityczną, ani nie wiąże się z żadnym systemem politycznym.

W ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz w przyjętych innych ustawach o stosunku państwa do kościołów wskazany został zatem zakres współdziałania tych oddzielonych w swej istocie od siebie instytucji.

W ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania sformułowano to następująco:

Art. 16. ust. 1. Państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych.

Art. 17. Państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury.

Zakres tego współdziałania nie ma jednak charakteru zamkniętego.

Zatem w regulacjach prawnych – przyjętych, poczynając od roku 1989 i w projektowanych nadal ustawach wyznaniowych reaktywowana została znana już Konstytucji z 17 marca 1921 r. zasada porozumiewania się organów państwowych z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych przy normowaniu ich sytuacji prawnej.

Obok szczegółowych zapisów wprowadzających obowiązek uprzedniego uzgodnienia zmian obowiązujących przepisów ustawy ze wskazanymi organami kościelnymi, czy regulowanie spraw w drodze umowy rządu z organem kościelnym itp. wprowadzono także w art. 16 ust. 2 zapis o charakterze ogólnym, który brzmi:

„W celach, o których mowa w ust. 1, oraz do rozpatrywania problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem a poszczególnymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi mogą być, na zasadach wzajemnego uzgodnienia, tworzone różne, w tym stałe formy współdziałania. Przepis ten nie narusza właściwości organów państwowych oraz organów kościołów i innych związków wyznaniowych.”

Zapis ten wydaje się mieć szczególne uzasadnienie z punktu widzenia tworzącego prawo ustawodawcy.

Nie można bowiem zapominać, że tworząc prawo działa się na rzecz przyszłości w rzeczywistości uwarunkowanej szczególnym, często niepowtarzalnym kontekstem społecznym, politycznym, ekonomicznym czy kulturowym. Dla skuteczności obowiązującego prawa istotne jest aby cele, jakie ustawodawca chce poprzez regulacje prawne osiągnąć, były w dostatecznym stopniu realizowane.

Regulacja sformułowana w art. 16 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 154) otrzymała w art. 4 następujące bardziej precyzyjne brzmienie:

Ust 1. Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski, składająca się z upoważnionych przedstawicieli, w uzgodnionej liczbie na zasadzie parytetu, rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonywania.

Ust. 2. Przepis ust 1 nie narusza właściwości organów państwowych ani organów Kościoła, jak również kompetencji Stolicy Apostolskiej.

Podobnie brzmi art. 4 ust 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r. nr 66, poz. 287), gdzie przewidziano powo-

ływanie wspólnych zespołów składających się z przedstawicieli Rządu i Świętego Soboru Biskupów.

Zatem wspomniana już zasada porozumiewania się organów państwowych z przedstawicielami kościołów przybrała postać instytucjonalną, bez której funkcjonowała zresztą do roku 1989.

W latach 1950 – 1980 Komisje Wspólne przedstawicieli Rządu i Episkopatu Kościoła katolickiego w Polsce działały okazjonalnie. Od września 1980 r., kiedy wznowiono tę formę kontaktów władzy państwowej i hierarchii kościelnej Komisja Wspólna odbywała w miarę systematyczne posiedzenia ogłaszając komunikaty o ich przebiegu bądź osiągniętym stopniu porozumienia.

Obecnie regulacja spraw, o których jest mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, może dojść do skutku w wyniku pertraktacji i uzgodnień obu stron. Umocowanie w zapisie ustawowym instytucji Komisji Wspólnej zapewne wzmacnia przyjęte przez obie strony w toku negocjacji zobowiązania. Niewątpliwie jest to także instytucja ułatwiająca polubowne rozwiązywanie powstających konfliktów.

Można tu także zwrócić uwagę, iż stronami reprezentowanymi w Komisji Wspólnej są upoważnieni przedstawiciele Rządu i Konferencji Episkopatu.

Wypracowane w toku prac Komisji postanowienia powinny zatem odpowiadać poglądom większości sił politycznych reprezentowanych w parlamencie oraz zapobiegać nieoczekiwanym przez te gremia zmianom w obowiązującym ustawodawstwie.

W przyjętych w ustawach wyznaniowych rozwiązaniach dotyczących omawianej instytucji położono przede wszystkim nacisk na skład komisji, mówiąc o upoważnieniu, które powinni posiadać przedstawiciele obu stron i obowiązywaniu zasady parytetu – jeżeli chodzi o ich liczbę.

Niewątpliwie zatem aspekt składu osobowego Komisji Wspólnej i zasadniczego negocjacyjnego celu jej działania należy podkreślić w kontekście pytania o możliwość wglądu posła do protokołów Komisji.

Status prawny Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski, tak jak został on zapisany w omówionym ustawodawstwie wyznaniowym, wyklucza zastosowanie tu analogii jeżeli chodzi o sprawowanie nadzoru państwa nad działalnością związków wyznaniowych i ich instytucjami.

Należy przy tym zaznaczyć, że i w tym zakresie podstawowy' katalog uprawnień nadzorczych państwa został bardzo ściśle określony i ograniczony przez zapisy przyjęte we wszystkich uchwalonych do tej pory ustawach wyznaniowych. Przede wszystkim każda ingerencja w działalność związków wyznaniowych musi wynikać z upoważnienia przepisów prawa.

Wśród form nadzoru przeważają informowanie, konsultowanie, uzgadnianie, rzadziej zgłaszanie zastrzeżeń i wydają się one być najbardziej właściwe dla poprawnej realizacji stosunków między państwem i kościołami oraz związkami wyznaniowymi

Podkreślam jednak, iż Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu jest instytucją umocowaną w obowiązującym ustawodawstwie wyznaniowym ale poza strukturami zarówno Kościoła Katolickiego, jak i organów administracji państwowej.

Nie może zatem także znaleźć w tym wypadku zastosowania regulacja zawarta w art. 19 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79), w którym wskazuje się, iż :”poseł i senator ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej...”.

Instytucja komisji wspólnej pracującej na rzecz porozumienia podmiotów funkcjonuje w wielu obszarach życia społecznego i politycznego, także w praktyce dyplomatycznej. Powoływana przez negocjujące strony, jest na wstępie, najczęściej także upoważniana do samodzielnego ustalenia swoich struktur organizacyjnych, ewentualnego systemu powoływania organów, trybu funkcjonowania, formy ogłaszania rezultatów swoich prac.

Wydaje się, że zastosowanie analogii w przyjęciu tego rozwiązania w ustawodawstwie wyznaniowym kształtowanym od 1989 r. w Polsce jest w pełni zasadne.



Należy zatem przyjąć, iż także Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski oraz tworzone stałe formy współdziałania przedstawicieli Rządu RP z przedstawicielami innych kościołów i związków wyznaniowych zostały wyposażona w podobne atrybuty. Brak zgody jednej ze stron na takie uprawnienia powinien być wyraźnie wyartykułowany w przyjętych ustawach.

Wobec powyższych konstatacji należy wskazać, iż możliwość wglądu posła, dla właściwego wykonywania swego mandatu w protokoły z posiedzeń takich komisji czy zespołów może wystąpić tylko w sytuacji kiedy wyrażą na to zgodę obie zainteresowane strony.

Ponieważ jednak w posiedzeniach Komisji Wspólnej uczestniczą upoważnieni przedstawiciele rządu RP to właśnie od nich poseł ma prawo uzyskiwania, drogami przewidzianymi w prawie, wszelkich informacji na tematy niezbędne do wykonywania swego mandatu.

Opracowano na podstawie:

Michał Pietrzak – *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993.

Piotr Winczorek – *Cel i skuteczność prawa*, „Rzeczpospolita” nr 174, z dnia 28 lipca 1994 r.

9 listopada 1994 r.

## **PRACOWNICY ZATRUDNIENI W MINISTERSTWACH I POBIERANE PRZEZ NICH WYNAGRODZENIA**

*IRENA GALIŃSKA-RĄCZY*

Odpowiedzi na pytanie: czy pracownik ministerstwa może pobierać więcej niż jedno wynagrodzenie, np. w ministerstwie i radzie nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa nie można udzielić w sposób jednoznaczny. Zależać to bowiem będzie od zajmowanego przez daną osobę stanowiska służbowego oraz wysokości otrzymywanego wynagrodzenia.

Pracownicy zatrudnieni w ministerstwach podlegają przepisom ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.; ostatnia zmiana: Dz.U. z 1992 r. nr 90, poz. 451).

Ustawa ta przewiduje trzy kategorie pracowników:

- urzędników państwowych, z którymi nawiązuje się stosunek pracy na podstawie mianowania,
- nie mianowanych urzędników państwowych oraz
- pracowników urzędów państwowych nie będących urzędnikami państwowymi.

Do dwóch pierwszych kategorii urzędników mają zastosowanie przepisy art. 19 ust 1 omawianej ustawy, który mówi, iż „urzędnik państwowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony”. Jednocześnie ustęp 2 tego artykułu stanowi, że „urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność”.

Ograniczenia powyższe (zgodnie z art. 46 ustawy) nie mają zastosowania wobec pracowników urzędów państwowych (a więc również pracowników ministerstw), którzy nie są urzędnikami państwowymi. Nie stosuje się ich np. wobec kadry techniczno-pomocniczej.

Niektórzy urzędnicy zatrudnieni w ministerstwach mogą jednocześnie podlegać przepisom ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 56, poz. 274), zwanej ustawą antykorupcyjną.

Ponadto do ministra (wiceministra, dyrektora generalnego w ministerstwie) mają zastosowanie unormowania przewidziane w ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. nr 20, poz. 101 z późn. zm.).

1. Omawiając przepisy art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych stwierdzić należy, że ustawa ta nakłada na urzędników państwowych (mianowanych i nie mianowanych) dwa różne zobowiązania, które mają w jakimś stopniu ograniczać swobodę podejmowania przez nich działalności zarobkowej poza urzędem, w którym są zatrudnieni. Pierwszym obowiązkiem jest uzyskanie zgody kierownika urzędu na dodatkowe zatrudnienie. Zgodę taką urzędnik musi uzyskać zanim podejmie owo dodatkowe zatrudnienie. Drugim obowiązkiem jest zakaz wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami urzędnika albo mogły wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zakaz ten wiąże jednocześnie kierownika urzędu wyrażającego zgodę na dodatkowe zatrudnienie urzędnika.

Zauważyć należy, że ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie ustanawia wprost żadnych sankcji za złamanie powyższego nakazu i zakazu. Pewną funkcję kontrolno-prewencyjną może stanowić przepis art. 17 ust. 4, który mówi, iż urzędnik państwowy jest obowiązany złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym przy nawiązywaniu stosunku pracy oraz na żądanie kierownika zakładu pracy.

Dla prawidłowego stosowania art. 19 omawianej ustawy istotną kwestią jest interpretacja określeń: „zatrudnienie” (użyte w art. 19 ust. 1) oraz „wykonywanie zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności...”. Zwłaszcza to ostatnie określenie wymaga wykładni z uwagi na fakt, że w ustawie antykorupcyjnej z dnia 5 czerwca 1992 r. w art. 1 ust. 2 użyto identycznego określenia „jeżeli pozostawałoby to w sprzeczności z obowiązkami tych osób albo mogło wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność”.

W uchwale z dnia 2 czerwca 1993 r. (sygn. akt W. 17/92, uchwała publikowana w „Przeglądzie Sejmowym” 3/1993, s. 269) Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni obu pojęć w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy antykorupcyjnej. Ponieważ niektórzy urzędnicy ministerstwa mogą podlegać przepisom ustawy antykorupcyjnej wybrane fragmenty uchwały Trybunału Konstytucyjnego zostaną omówione w punkcie 2.

2. Niektóre kategorie urzędników państwowych podlegają jednocześnie przepisom ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. nr 56, poz. 274). Ustawa ta ustanawia:

zakaz członkostwa w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego,

– zakaz zatrudnienia lub wykonywania zajęć w tych spółkach,

– zakaz członkostwa w zarządach w zarządach fundacji prowadzących działalność gospodarczą,

– zakaz posiadania w spółkach prawa handlowego kontrolnych udziałów lub pakietów akcji oraz

– podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli pozostawałoby to w sprzeczności z obowiązkami tych osób albo mogło wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność.

Ww. zakazom podlegają m.in. (na podstawie art. 1 i 2 ustawy):

a) ministrowie (art. 1 ust. 1 mówi o osobach zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; w świetle ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przepisom ustawy podlegają również: minister stanu, sekretarz stanu, podsekretarz stanu – wiceminister, dyrektor generalny),

b) pracownicy ministerstwa zajmujący stanowiska kierownicze, tj. dyrektor departamentu (jednostki równorzędnej), jego zastępcy, naczelnik wydziału (jednostki równorzędnej) – art. 2 ust. 1 pkt 1 a,

c) pracownicy zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w punkcie b – art. 2 ust. 1 pkt 2.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 2 czerwca 1993 r. ustalił, że osoby podlegające ustawie antykorupcyjnej w okresie zajmowania

określonych w tym akcie stanowisk nie mogą być zatrudnione w spółkach prawa handlowego, tzn. wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy (tj. w ramach umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania), lecz również nie mogą wykonywać zajęć w spółce, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność”. Trybunał Konstytucyjny, odpowiadając na pytanie co oznacza określenie „wykonywanie innych zajęć” określił bardzo ogólnie, że chodzi o zajęcia, których wykonywanie mogłoby „wywołać podejrzenia o stronniczość i interesowność”. Trybunał stwierdził, że np. nie jest zakazane wygłoszenie cyklu wykładów dla zarządu spółki czy sporządzenie opinii prawnej. Zakazane jest natomiast wykonywanie doradztwa prawnego (choćby jednorazowego), jeżeli uchwałą wspólników spółki powołano stanowisko doradcy w sprawach prawnych albo zespół konsultacyjny będący komórką organizacyjną spółki. Zajęcia w spółce, zdaniem TK to te zajęcia, które są bezpośrednio związane ze strukturą organizacyjną spółki (czyli wynikają ze statutu lub uchwał władz tej spółki).

3. Jednocześnie osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe [np. minister, sekretarz stanu, podsekretarz stanu (wiceminister), dyrektor generalny] podlegają przepisom art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. nr 20, poz. 101, wielokrotnie zmienianej, ostatnio Dz.U. z 1993 r. nr 1, poz. 2). W myśl tego przepisu osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe w przypadku pełnienia więcej niż jednej funkcji może otrzymywać tylko jedno (wybrane przez nią) wynagrodzenie. Wyjątkiem od tej zasady zostali objęci tylko pracownicy naukowcy, posiadający tytuł profesora zwyczajnego (nadzwyczajnego), jeżeli równolegle z zajmowaniem kierowniczego stanowiska państwowego są stale zatrudnieni w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej albo pracownika naukowego w instytucie naukowym (naukowo-badawczym).

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe nie są pracownikami w potocznym tego słowa znaczeniu, ani też urzędnikami państwowymi w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów pań-

stwowych, zatem omówienie ich statusu prawnego nie będzie przedmiotem niniejszej opinii.

Przypomnieć należy, że prezes Urzędu Rady Ministrów zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (patrz „Rzeczpospolita” z 2 listopada 1994 r., nr 255, s. 2) o dokonanie wykładni ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, prosząc o odpowiedź na następujące pytania:

– „czy pod pojęciem pełnienia innej funkcji należy rozumieć również członkostwo w spółkach prawa handlowego”,

– „czy przychody uzyskiwane przez takie osoby z racji członkostwa w organach spółek prawa handlowego można uznać za wynagrodzenie, o jakim mowa w ustawie z 31 lipca 1981 r.”? Wykładnia przepisów tej ustawy dokonana przez Trybunał odnosić się zatem będzie m.in. do pojęć „wynagrodzenie” i „dieta”.

Kodeks handlowy, który określa ogólne zasady funkcjonowania spółek handlowych nie zajmuje się w sposób szczególny sprawą członkostwa w zarządzie, a zwłaszcza charakterem więzi jakie istnieją między członkami zarządu a spółką. Odpłatne świadczenie pracy na rzecz spółki z tytułu członkostwa w jej zarządzie następuje na podstawie umowy o pracę albo umowy zlecenia (teoretycznie można też wskazać umowę nienazwaną o świadczenie usług – patrz W. Muszalski – Charakter prawny członka zarządu spółki handlowej, „Państwo i Prawo” 10/1992). Na podstawie umowy o pracę praca jest świadczona za wynagrodzeniem, podobnie jak przy umowie zlecenia (art. 735 § 1 kodeksu cywilnego przewiduje domniemanie wynagrodzenia, jeżeli ani z umowy, ani z okoliczności nie wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się wykonać je bez wynagrodzenia).

Publiczną tajemnicą jest praktyka pobierania wynagrodzenia za zasiadanie w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa przez urzędników delegowanych tam np. przez ministrów dla reprezentowania interesu państwowego. Za czynności związane z udziałem w tych radach nadzorczych otrzymują oni wynagrodzenie (niekiedy stosunkowo wysokie) z kasy nadzorowanych firm. Najczęściej wynagrodzenie członków rad odnoszone jest do średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto z sześciu podstawowych działów gospodarki

z kwartału poprzedzającego wypłatę, stanowiąc wielokrotność tego wynagrodzenia (np. 2,8 raza średnie wynagrodzenie).

Ustawa antykorupcyjna wprowadziła bardzo istotny wyjątek od ustanowionego w niej zakazu. Otóż, zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek z udziałem Skarbu Państwa nie dotyczy sytuacji, gdy dana osoba została wyznaczona do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa jako przedstawiciel Skarbu Państwa. Wówczas, osoba ta może być członkiem rady nadzorczej, komisji rewizyjnej, a nawet członkiem zarządu takiej spółki (art. 1 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej).

Pamiętać jednakże należy, że ograniczenia wobec wysokich urzędników ministerstw wprowadzone ustawą antykorupcyjną nie odnoszą się do prowadzenia działalności gospodarczej np. w ramach spółki cywilnej (oczywiście pod warunkiem, że nie koliduje to z obowiązkami służbowymi tych urzędników i nie wywołuje podejrzenia o ich stronniczość lub interesowność).

Ani ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ani ustawa antykorupcyjną nie ustanawiają *apressis verbis* zakazu, jaki został ustanowiony przez ustawę o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zakazu, wedle którego osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (a więc np. minister, wiceminister, dyrektor generalny w ministerstwie) mogą otrzymywać z tytułu pełnionych funkcji tylko jedno wybrane wynagrodzenie. Bardzo dyskusyjna jest kwestia czy należność za udział w radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego jest wynagrodzeniem w rozumieniu przepisów ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowisko państwowe. Dyskusyjna jest zwłaszcza wobec faktu, że omawiany przepis ustanowiony został w 1981 r., kiedy to nikt chyba nie przypuszczał, że nastąpi powrót do działalności w formach spółek akcyjnych, właściwych dla gospodarki wolnorynkowej.

Niemniej można zaryzykować tezę, że osoba pełniąca kierownicze stanowisko państwowe, w razie wyznaczenia do władz spółki z udziałem Skarbu Państwa jako reprezentant tegoż Skarbu nie może otrzymywać wynagrodzenia za udział we władzach tej spółki, chyba że zrezygnuje w podstawowego (czyli ministerialnego) wynagrodzenia.

Nie ma natomiast przeszkód, aby wynagrodzenie takie otrzymywali urzędnicy państwowi objęci ustawą antykorupcyjną określeni w art. 2 ust. 1 pkt 1a oraz art. 2 ust. 1 pkt 2, jeżeli zostali wyznaczeni do władz spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa jako reprezentanci Skarbu Państwa.

Urzędnicy państwowi, którzy nie podlegają ustawie antykorupcyjnej (czyli np. osoby zajmujące niższe stanowiska w ministerstwie) mogą również otrzymywać takie wynagrodzenie, przy czym zobowiązani są do przestrzegania omówionego wyżej art. 19 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

16 listopada 1994 r.



# INFORMACJE

## INFORMACJA CHARAKTERYZUJĄCA GŁÓWNE KIERUNKI ZMIAN W KONSTYTUCJI OD 1952 R. DO 1994 R.

(w szczególności w latach 1989 – 1994)

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Zmiany Konstytucji uchwalonej w 1952 roku były stosunkowo liczne i częste, choć w większości miały szczegółowy charakter. Pierwsza zmiana nastąpiła już w dwa lata po wejściu w życie Konstytucji w drodze ustawy z 25 września 1954 r. w związku z reformą podziału administracyjnego wsi i utworzeniem w miejsce gmin – gromad i osiedli (oraz rad narodowych tych jednostek). Kolejną zmianę i zarazem uzupełnienie tekstu Konstytucji przyniosła ustawa z 13 grudnia 1957 r. o ponownym utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli jako organu niezależnego od rządu, a podporządkowanego Sejmowi i Radzie Państwa. Zmiana ta polegała na wprowadzeniu do Konstytucji nowego rozdziału dotyczącego właśnie Najwyższej Izby Kontroli.

W drodze ustawy z 22 grudnia 1960 r. dokonana została nowelizacja, której sens polegał na zastąpieniu obowiązującej przedtem normy przedstawicielskiej do Sejmu (1 poseł na 60 tys. mieszkańców) przez stałą liczbę 460 posłów. Ustawa z 15 maja 1961 r. zwiększyła (o dwóch) liczbę członków Rady Państwa. W drodze ustawy z 19 grudnia 1963 r. nastąpiło przedłużenie kadencji rad narodowych z trzech lat do czterech i zrównanie jej w ten sposób z kadencją Sejmu.

Osobna grupa kilku zmian Konstytucji przeprowadzonych w latach 1972 – 1975 łączyła się z dokonaniem w tym czasie reformy w systemie władz terenowych. Zmiany te miały charakter fragmentaryczny i szczegółowy, ograniczone były do minimum niezbędnego dla wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawodawstwie zwykłym.

Szersze i dalej idące zmiany konstytucyjne wprowadziła dopiero obszerna nowelizacja Konstytucji, dokonana przez Sejm w drodze ustawy

z 10 lutego 1976 roku. Zakres zmian konstytucyjnych objął stosunkowo szeroki krąg zagadnień (na 95 artykułów zmieniono 30, kilkanaście dodano), dotyczących zwłaszcza podstawowych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz praw i obowiązków obywateli. Zmiany te polegać miały na dostosowaniu tych zasad do aktualnego etapu rozwoju społecznego oraz na rozszerzeniu problematyki konstytucyjnej o szereg nowych elementów, związanych w szczególności ze społeczno-politycznym mechanizmem władzy, formami społecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, podstawowymi zasadami polityki socjalnej i kulturalnej państwa, a także polityki zagranicznej. Wprowadzone nowe postanowienia tworzyły tzw. konstytucję społeczeństwa.

W mniejszym stopniu zmiany te objęły problematykę aparatu państwowego, choć i tu nastąpiły pewne nowe uregulowania, dotyczące m.in. kontroli zgodności prawa z Konstytucją (powierzono ją Radzie Państwa), usytuowania Najwyższej Izby Kontroli, Prezydium Rządu i uprawnień premiera, rad narodowych i terenowych organów administracji a częściowo również sądów. Zmiany te przyniosły ograniczenie możliwości Sejmu przede wszystkim poprzez zmianę położenia NIK. Nowela z 1976 roku, zachowując odrębny rozdział poświęcony kontroli państwowej i nazwę instytucji, wróciła w istocie rzeczy do konstytucyjnego mechanizmu państwowego z 1952 r., przekształciła bowiem NIK z samodzielnej instytucji (podległej Sejmowi i Radzie Państwa) w jednostkę aparatu rządowego (administracyjnego), której kierownik był mianowany i odwoływany na wniosek prezesa Rady Ministrów przez Sejm, a więc w sposób zbliżony do mianowania członków rządu i otrzymał stanowisko ministra. NIK straciła też charakter organu kolegialnego.

Kolejny etap zmian konstytucyjnych wiąże się z okresem pierwszej połowy lat osiemdziesiątych, zapoczątkowanym wydarzeniami politycznymi z sierpnia 1980 r. Również te zmiany w Konstytucji potwierdzały, iż daleko idące przemiany w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym znajdowały stosunkowo niewielkie odzwierciedlenie w samym tekście Konstytucji. Pierwsza nowelizacja w tym okresie, dokonana 8 października 1980 r., dotyczyła zmiany pozycji ustrojowej i

podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli. Była to jakby „zmiana powrotna stanowiąca wyraz uznania, że podporządkowanie NIK rządowi w 1976 roku i poddanie jej nadzorowi prezesa Rady Ministrów było rozwiązaniem błędnym i osłabiającym zarówno samą Izbę (tj. NIK), jak i Sejm.

W wyniku nowelizacji z 1980 r., NIK została podporządkowana – i to wyłącznie Sejmowi.

Istotne znaczenie miała nowelizacja z 26 marca 1982 r., nastąpiło utworzenie dwu całkiem nowych na naszym gruncie ustrojowym instytucji; Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego. Sens tej zmiany sprowadzał się do stworzenia instytucjonalnych gwarancji umocnienia roli i rangi Konstytucji w systemie źródeł prawa, jak też w praktycznej działalności organów państwa. I chociaż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w zakresie zgodności ustaw z Konstytucją, nie miały ostatecznego charakteru (decydujący głos miał Sejm), to jednak był to krok w kierunku demokratyzacji działania aparatu państwowego.

Nowelizacja z 1983 roku dotyczyła kilku elementów i to stosunkowo różnych. Nastąpiła konstytucjonalizacja Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (istniejący system partyjny został wpisany do Konstytucji w 1976 roku), podkreślono rolę klasy robotniczej jako głównej siły społecznej ustroju politycznego, wprowadzono pewne juredyczne gwarancje trwałości rodzinnych gospodarstw chłopskich, dokonano też bliższego sprecyzowania przepisów dotyczących stanów nadzwyczajnych, a w szczególności stanu wyjątkowego i stanu wojennego.

Charakterystyczną cechą zmian Konstytucji w latach 1952 – 1989 było to, iż głębokie i daleko idące zmiany w mechanizmie funkcjonowania całego systemu politycznego, w tym zmiany instytucjonalno prawne, nie znajdowały pełnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji.

W latach 1989 – 1992 Konstytucja polska była nowelizowana siedmiokrotnie. Poszczególne ustawy o zmianie Konstytucji miały jednak różny zakres przedmiotowy, zróżnicowana była także waga spraw, których one dotyczyły. Niektóre miały charakter drugorzędnych poprawek, inne dotyczyły stosunkowo wąskich, choć ważkich politycznie

zagadnień jak: sposobu wyboru prezydenta, terminu upływu kadencji parlamentu. Trzy pierwsze nowelizacje dotyczyły niewątpliwie istotnych kwestii ustrojowych. Taki charakter miała przede wszystkim reforma konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.

Punktem wyjścia dla przeobrażeń konstytucyjnych okresu 1989 – 1992 była nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r. Jej treść, będąca rezultatem porozumień osiągniętych przy okrągłym stole staje się w pełni zrozumiała jeśli uwzględni się też inne akty ustawodawcze poważnie rekonstruujące ustrój polityczno-państwowy (zmiana ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, nowe prawo o stowarzyszeniach). Dopiero łącznie ujęte akty prawne, wraz ze zmianą Konstytucji, świadczyły o odejściu od wyznawanych do tego czasu zasad ustrojowych państwa realnego socjalizmu. Widziane w całokształcie zmiany oznaczały opowiedzenie się za umiarkowanym pluralizmem politycznym i demokracją parlamentarną.

Narada kwietniowa z 1989 roku przede wszystkim nadała nowy kształt naczelnym władzom państwa. Przywróciła nieobecne od kilkudziesięciu lat instytucje ustrojowe; drugą izbę parlamentu – Senat oraz Prezydenta Rzeczypospolitej (do końca grudnia 1989 r. Prezydenta PRL), znosząc jednocześnie istniejący dotychczas kolegialny organ władzy państwowej – Radę Państwa. Zniesiono też instytucję dekretu z mocy ustawy, który mogła wydawać Rada Państwa. Nastąpiły zmiany w układzie stosunków między naczelnymi władzami państwa. Sejm pozostał wprawdzie „najwyższym organem władzy państwowej”, ale jego zwierzchnictwo w systemie organów państwowych nie było już tak pełne jak do tej pory. Wpłynęły na to uprawnienia Senatu, a także pozycja ustrojowa Prezydenta Państwa.

Rola ustrojowa Senatu nie została precyzyjnie określona. Wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich był niewątpliwie ciałem przedstawicielskim i to o charakterze, w istocie politycznym. Głównym zadaniem Senatu był udział w realizacji przez Sejm funkcji ustawodawczej. Posiadał także, jako izba, prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą. Poza tym Konstytucja ustanowiła wymóg zgody Senatu, w przedmiocie powołania przez Sejm prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz rzecznika praw obywatelskich. W zakresie współuczest-

nictwa Senatu w stanowieniu ustaw ustanowiono następujące zasady, każda uchwalona przez Sejm ustawa była przekazywana Senatowi do rozpatrzenia, mógł on w ciągu miesiąca zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej określonych zmian lub jej odrzucenia. Sejm propozycje Senatu przyjmował zwykłą większością głosów, mógł zaś je odrzucić większością dwóch trzecich. Przyjęte rozwiązanie chroniło pozycję Senatu w procesie ustawodawczym, skoro zdezawuowanie jego stanowiska wymagało większości dwóch trzecich w Sejmie, ale podkreślało zarazem dominującą pozycję samego Sejmu, wbrew zdaniu którego nie mogła być uchwalona jakakolwiek ustawa. Przyjęte w Konstytucji rozwiązanie prowadziło niekiedy w praktyce, do tzw. pata ustawodawczego, kiedy to Sejm poprawek Senatu nie odrzucił, ani ich nie przyjął. W takiej sytuacji uznawano (czego Konstytucja nie rozstrzygała), że ustawa upadała.

Nowela kwietniowa z 1989 r. wprowadziła także pewne zmiany do zasad funkcjonowania Sejmu. Zniesiony został sesyjny tryb pracy Sejmu. Stał się on (jak i Senat) stale gotowy do zebrania się na posiedzenie plenarne na mocy własnej uchwały lub wezwania Prezydium Sejmu. Sejm mógł postanowić o skróceniu swej kadencji, podejmując uchwałę o samorozwiązaniu (dotychczas mógł to uczynić jedynie na mocy ustawy konstytucyjnej), uchwała taka mogła być podjęta większością dwóch trzecich głosów przy odpowiednim quorum. Sejm nie mógł się rozwiązać w okresie trwania stanu wyjątkowego, a w przypadku upływu kadencji w tym czasie ulegała ona przedłużeniu na okres trzech miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego.

Prezydentura w noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. pomyślana została jako czynnik stabilizacji wewnętrznej i zewnętrznej oddziałującej na funkcjonowanie innych naczelnych władz państwa, w tym zwłaszcza parlamentu i rządu. Zakreślona przez przepisy konstytucyjne rola Prezydenta sprowadzała się do postrzegania w nim gwaranta zasad ustrojowych w okresie głębokich przemian społeczno-politycznych. Była to zatem koncepcja Prezydenta silnego, o władczych uprawnieniach w stosunku do innych organów państwowych, ale nie zajmującego się bieżącym zarządaniem spraw państwa.

Prezydent uznany został za najwyższego przedstawiciela Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Czuwać miał nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych. Posiadał szereg uprawnień szczegółowych związanych z funkcjonowaniem parlamentu, ze stosunkami międzynarodowymi, z działaniem innych organów państwowych oraz tradycyjnie przysługujących głowie państwa.

Nowela konstytucyjna ustanowiła dwojakiego rodzaju uprawnienia prezydenta wobec Sejmu: 1) uwarunkowane prawo rozwiązania Sejmu (i Senatu), 2) prawo zawieszającego weta ustawodawczego oraz prawo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy przekazanej mu do podpisu. Zarówno nieprzychylnie dla ustawy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, jak i weto prezydenckie, Sejm mógł odrzucić kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów.

Z bardziej szczegółowych, choć ważnych uprawnień Prezydenta wobec Sejmu wymienić należy: zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, zwoływanie pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu.

Istotne były uprawnienia Prezydenta związane z procesem tworzenia rządu. Zachowana została wprawdzie wyłączna kompetencja Sejmu do powołania rządu, wykluczona została jednak możliwość powołania rządu, którego orientacja polityczna i skład osobowy nie byłyby akceptowane przez Prezydenta. Zgodnie z ówczesnym art. 37 ust. 1 Konstytucji, z wnioskiem o powołanie i odwołanie Prezesa Rady Ministrów występował do Sejmu Prezydent Rzeczypospolitej, przy czym powołanie Prezesa RM mogło nastąpić tylko z inicjatywy Prezydenta (odwołanie mogło nastąpić także z inicjatywy własnej Sejmu). Wnioski Prezesa RM w przedmiocie powołania i odwołania rządu lub poszczególnych jego członków mogły być przedstawione Sejmowi po porozumieniu z Prezydentem. W okresach między kadencjami Sejmu przyznane zostało Prezydentowi, działającemu na wniosek prezesa RM, prawo powoływania i odwoływania członków Rady Ministrów. Między kadencjami

Rada Ministrów odpowiadała i zdawała sprawę ze swojej działalności przed Prezydentem.

Spśród innych istotnych uprawnień Prezydenta wymienić należy: prawo wydawania wykonawczych rozporządzeń i zarządzeń, prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach, ratyfikowania umów międzynarodowych.

Prezydent został zwierzchnikiem Sił Zbrojnych i przewodniczył Komitetowi Obrony Kraju jako organowi właściwemu w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Kiedy Sejm nie obradował do Prezydenta należało podejmowanie decyzji o stanie wojny oraz mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Według noweli kwietniowej Prezydenta wybierały Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe (razem 560 osób). Uchwały Zgromadzenia Narodowego, w sprawie wyboru Prezydenta, zapadały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia.

Prezydent zgodnie z zasadami systemu parlamentarnego (a taki w istocie ustanawiała nowela z kwietnia 1989 r.) nie ponosił odpowiedzialności politycznej. Nowela kwietniowa nie wymagała kontrasygnaty dla wszystkich aktów Prezydenta.

Nowela kwietniowa wprowadziła także pewne zmiany w organizacji, zasadach działania i powoływania innych naczelnych organów państwowych. Między innymi przeniosła na Trybunał Konstytucyjny dotychczasową kompetencję Rady Państwa do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Nastąpiła konstytucjonalizacja Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz zmiany w zakresie zasad powoływania sędziów. Sędziów powoływał Prezydent na wniosek nowo ustanowionego ciała – Krajowej Rady Sądownictwa.

Zmiany konstytucyjne z kwietnia 1989 r. koncentrowały się przede wszystkim na problemach strukturalnych aparatu państwowego. W drugiej połowie 1989 roku nastąpiły istotne zmiany w układzie politycznym w Polsce, rozpadła się dotychczasowa koalicja rządząca zdominowana przez PZPR, a władzę w kraju przejęła nowa koalicja, której przewodziła dotychczasowa opozycja solidarnościowa. Postawiło to na

porządku dnia kwestię zmiany ekonomicznego i politycznego ustroju państwa. Na płaszczyźnie konstytucyjnej zadanie to zostało podjęte i przeprowadzone przez nowelizację Konstytucji 29 grudnia 1989 roku. W wyniku tej nowelizacji uchylony został ideologiczno-historyczny wstęp oraz rozdział II Konstytucji o ustroju społeczno-gospodarczym, z zawartymi w nim zasadami szczególnej roli własności państwowej, planowania społeczno-gospodarczego, monopolu handlu zagranicznego itd. Sformułowane zostały zasady ustrojowe nawiązujące do powszechnie uznanych zasad konstytucjonalizmu w demokracjach Zachodu. Wskazano na Naród jako podmiot władzy zwierzchniej, zmieniona została formuła określająca zasadę przedstawicielstwa przez zastąpienie mandatu imperatywnego konstrukcją mandatu wolnego. Adekwatnie do nowej koncepcji państwa i roli obywatela określono zasadę praworządności wiążąc ją przede wszystkim z obowiązkiem poszanowania praw przez organy państwa. Na nowo zdefiniowane zostało Państwo Polskie, które określono jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Proklamowana została zasada pluralizmu politycznego, znajdującego wyraz w swobodzie tworzenia i działalności partii politycznych, ograniczonej jedynie obowiązkiem poszanowania Konstytucji.

Grudniowa nowelizacja Konstytucji podjęła także ważne kwestie z zakresu symboliki państwowej i narodowej. Przywrócona została nazwa historyczna państwa „Rzeczpospolita Polska” oraz historyczne godło – orzeł biały w koronie.

Ustrojowy charakter, choć o skromniejszym wymiarze, miała nowelizacja Konstytucji dokonana 8 marca 1990 r. Zniosła ona system rad narodowych i powołała do życia samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny, uznany za „podstawową formę życia publicznego” powołany został jedynie na szczeblu najniższym – w gminie. Tę zaś wyposażono w osobowość prawną i uczyniono podmiotem własności tzw. mienia komunalnego. Organem stanowiącym gminy stała się rada, wybierana w powszechnych i bezpośrednich wyborach przez mieszkańców gminy.

W określonych warunkach politycznych spora część sił politycznych opowiedziała się za wyborem nowego Prezydenta w wyborach



powszechnych. Postanowiono o skróceniu kadencji pełniącego urząd Prezydenta i jej upływie z dniem objęcia urzędu przez nowego Prezydenta.

Wyrazem prawnym tych politycznych decyzji była reforma konstytucyjna z 27 września 1990 r. Ustawa o zmianie Konstytucji oraz uchwalona tego samego dnia ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziły zasadę wyboru Prezydenta przez Naród w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Prezydent był wybierany na lat pięć i mógł być ponownie wybrany tylko jeden raz. Prezydentem mógł być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzystał z pełni praw wyborczych do Sejmu. Prawo zgłaszania kandydatów na prezydenta przyznane zostało organizacjom politycznym i społecznym oraz wyborcom (zgłoszenie winno być podpisane przez co najmniej 100 rys. wyborców).

Wybrany zostawał kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów bez względu na frekwencję wyborczą. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, w dwa tygodnie później należało przeprowadzić drugą turę głosowania (wybory ponowne), przechodzili do niej dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Wybrany w drugim głosowaniu zostawał kandydat, który otrzymał więcej ważnych głosów.

W 1991 roku (19 kwietnia) dokonano zmiany Konstytucji – dotyczyła ona przede wszystkim kwestii trwania i upływu pełnomocnictw Sejmu. Zgodnie z nową treścią art. 21 Konstytucji, kadencja Sejmu miała trwać do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji. Postanowienie to miało zastosowanie także w przypadku rozwiązania Sejmu. Ostatnie dwie zmiany (z 18 października 1991 r. i 30 lipca 1992 r.) Konstytucji miały incydentalny charakter, dotyczyły regulacji prawa azylu oraz znosiły tytuły honorowe nadawane przez Prezydenta.

Na marginesie zmian Konstytucji godzi się wskazać ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Ustawa ta ustanowiła szczególnie tryb uchwalenia przyszłej Konstytucji. W myśl tej ustawy uchwalenie przyszłej Konstytucji zostało powierzone Zgromadzeniu Narodowemu (połączony

Sejm i Senat), z tym że ostateczna jej aprobata oddana została w gestię Narodu, który przyjmie ją w drodze referendum konstytucyjnego.

Zmiany konstytucyjne w latach 1989 – 1992 doprowadziły do uchwalenia dnia 17 października 1992 r. tzw. Małej Konstytucji; jest to Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Mała Konstytucja stanowi rozwinięty akt prawny w części dotyczącej przede wszystkim stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą. W części odnoszącej się do praw i obowiązków obywateli oraz funkcjonowania wielu innych organów państwa utrzymała ona w mocy (uprzednio je uchyliwszy) przepisy poprzedniej całościowej Konstytucji Rzeczypospolitej.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. utrwaliła wprowadzone po 1989 r. zasady ustrojowe: zwierzchnictwa Narodu, reprezentacji oraz wykrystalizowała formującą się w latach 1989 – 1992 zasadę podziału władzy. Zasadę tę obecnie wyraża wprost art. 1 Małej Konstytucji; przejawia się ona też w całokształcie stosunków między naczelnymi władzami państwa. Wyróżnione zostały zasadnicze funkcje (władze) państwa przypisane odrębnym organom państwowym.

Mała Konstytucja jest nowym aktem konstytucyjnym nie zaś zmianą poprzednio obowiązującej, choć w istocie petryfikuje ona ustrojową transformację z lat 1989 – 1992. Wydaje się ona stanowić próbę generalną (sprawdzenie w praktyce ustrojowej określonego modelu systemu rządów) przed ostatecznym unormowaniem tych kwestii w przyszłej całościowej Konstytucji Państwa.

16 maja 1994 r.

INFORMACJA W SPRAWIE TRYBU I ZASAD TWORZENIA  
KLUBÓW PARLAMENTARNYCH ORAZ KÓŁ  
I ZESPOŁÓW POSELSKICH

*WOJCIECH SYPNIEWSKI*

1. Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) stanowi w art. 14, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła lub zespoły poselskie (ust. 1). Kluby i koła tworzone przez posłów muszą być oparte na „zasadzie politycznej” (art. 9 ust 1 Regulaminu Sejmu). „Zespół” natomiast jest taką formą organizacyjną zrzeszania się posłów, która nie wymaga takiej zasady (art. 9 ust. 6). Sankcjonując nie – polityczny status „zespołu”, Ustawa dawca daje możliwość reprezentowania w Izbie interesów, poglądów i stanowisk, innych niż polityczne.

Taka forma zrzeszania przewidziana jest jedynie w przypadku posłów. Oba cytowane wyżej przepisy mówią bowiem o „zespołach poselskich” albo o prawie posłów do tworzenia zespołów. Jednocześnie bowiem rozdział 4 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów mówiący o prawach i obowiązkach senatorów, jako formę organizacyjną zrzeszeń senatorów w Senacie wymienia jedynie kluby senackie (art. 18 ust. 1).

„Posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby parlamentarne” stanowi art. 14 ust. 3 cytowanej ustawy. Wydaje się więc, że przepis ten określa jedyny wyjątek od zasady odrębności zrzeszeń posłów (klubów, kół i zespołów) oraz zrzeszeń (klubów) senatorskich.

2. W art. 14 ust 2 analizowanej ustawy oraz w art. 9 ust. 7 Regulaminu Sejmu ustawodawca nakłada na władze klubów parlamentarnych oraz kół i zespołów poselskich obowiązek podania do wiadomości Prezydium Sejmu składów osobowych oraz regulaminów (statutów) wewnętrznych wiążących członków tych zespołów. Obligatoryjny charakter tych przepisów wynika z formy gramatycznej, która została w nich zastosowana (tryb orzekający: „Władze ... podają do wiadomości Prezydium ...). „Treść tych regulaminów powinna sprzyjać realizacji

konstytucyjnych i ustawowych praw oraz obowiązków poselskich.” To sformułowanie jest jedyną wskazówką określającą relację treści regulaminów „zrzeszeń” poselskich w stosunku do unormowań zawartych w Regulaminie Sejmu. Jest to jednak formuła na tyle szeroka, że trudno traktować ją, jako wystarczające kryterium oceny zgodności regulaminów (statutów) wewnętrznych z Regulaminem Sejmu. Brak regulacji w tym zakresie stanowi bardzo poważną lukę w systemie prawa parlamentarnego, która może być wykorzystywana przez różnego rodzaju grupy lobbyingu. Należy postulować *de lege ferenda* by projekt nowej ustawy o prawach i obowiązkach poselskich również w tym aspekcie uwzględnił standardy państwa prawnego.

16 września 1994 r.

## INFORMACJA O LIŚCIE INTENCYJNYM<sup>1</sup>

PIOTR KRAWCZYK

1. Instytucja listu intencyjnego nie jest uregulowana w polskim prawie cywilnym. Można nawet powiedzieć, że nie jest prawu znana. Pojawia się jednak coraz częściej w obrocie gospodarczym, głównie przy zawieraniu umów z kontrahentami zagranicznymi.

2. Praktyka sporządzania listów intencyjnych powstała w USA przy zawieraniu umów o realizację wielkich przedsięwzięć gospodarczych (wielkie inwestycje, zakładanie wspólnych przedsiębiorstw itp.), stąd przyjęło się angielskie określenie *letter of intent*.

3. List intencyjny jest jednostronnym oświadczeniem woli jednej ze stron prowadzących negocjacje. W liście strona deklaruje wolę zawarcia umowy na określonych warunkach lub po spełnieniu określonych warunków. List jest więc podobny do znanej naszemu kodeksowi oferty (art. 66 i następne k.c.) jednakże ofertą nie jest. Jak już wyżej zaznaczyłem listy intencyjne praktykuje się przy zawieraniu umów o realizację wielkich przedsięwzięć, w warunkach kiedy żadna ze stron na ogół nie ma pełnej orientacji co do wszystkich problemów wymagających zbadania i uregulowania w umowie. Stąd liczba warunków postawionych przez autora listu oraz ich skomplikowany charakter sprawiają, że nie można listu uważać za ofertę.

List sporządza się w trakcie negocjacji. Stanowi on pewne podsumowanie dotychczasowych rozmów stron i precyzuje oczekiwania jednej ze stron co do zamierzonego interesu. W liście określa się problemy wymagające wyjaśnienia, dalszych negocjacji, albo działań innych podmiotów – np. konieczność uzyskania zgody rządu, konieczność przeprowadzenia pewnych badań.

---

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie książki Andrzeja Calusa - Prawo cywilne i handlowe państw obcych, PWE, Warszawa 1985.

4. List intencyjny sporządza jedna strona. Druga strona potwierdza przyjęcie listu wtedy, kiedy się z nim zgadza, albo zgłasza zastrzeżenia lub sporządza własny list intencyjny.

Przyjęcie listu intencyjnego nie oznacza jednak zawarcia umowy przedwstępnej.

Złożenie listu intencyjnego, ani jego przyjęcie, nie zobowiązuje żadnej ze stron do zawarcia umowy.

5. Powstaje pytanie, jakie jest praktyczne znaczenie listu intencyjnego?

W pewnych przypadkach list taki może być podstawą do roszczeń odszkodowawczych, np. w przypadku niedojścia umowy do skutku z powodu podstępu drugiej strony, prowadzenia negocjacji dla pozorów lub rażącej niestaranności w interesach.

List intencyjny, nie będący ofertą, może jednak zawierać w swej treści ofertę. Np. kiedy strony prowadzą negocjacje w sprawie utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa, jedna ze stron może w liście intencyjnym zobowiązać się do przeprowadzenia badań marketingowych, określających popyt na towary, które to przedsiębiorstwo ma produkować. Ta część listu może być uznana za ofertę.

W liście intencyjnym mogą być także zamieszczone klauzule dotyczące właściwości prawa lub właściwego sądu. Po przyjęciu listu przez drugą stronę klauzule takie uznaje się za wiążące.

Ogólnie, i z pewnym uproszczeniem, można powiedzieć, że list intencyjny jest podsumowaniem dotychczasowych negocjacji i sprecyzowaniem zamiarów strony, a po potwierdzeniu przyjęcia listu przez drugą stronę, zamiarów obu stron.

Jest on ważnym dokumentem dla podmiotów nie biorących udziału w negocjacjach, ale zainteresowanych ich wynikiem. Np. banki nie brały udziału w rokowaniach pomiędzy koncernem Luccini a polskim Ministrem Przekształceń Własnościowych na temat przejęcia Huty Warszawa, ale były nimi zainteresowane. Po złożeniu listu intencyjnego strona włoska mogła rozpocząć rozmowy z bankami zagranicznymi na temat finansowania modernizacji huty, polski minister mógł rozpocząć przekształcanie przedsiębiorstwa państwowego „Huta Warszawa”

w spółkę i negocjacje z polskimi bankami na temat przejęcia zadłużenia huty. Dla banków złożenie listu intencyjnego przez stronę włoską i przyjęcie go przez stronę polską było sygnałem, że są poważne szanse na zawarcie umowy.

6. Czy można decyzją prawną uznać list intencyjny za nieważny? Jak już wyżej wspomniałem list intencyjny jest oświadczeniem woli. Do listu mają więc zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczenia woli (art. 82 – 88):

a) zgodnie z art. 82 k.c. „nieważne jest oświadczenie woli złożone przez osobę, która z jakichkolwiek powodów znajdowała się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli. Dotyczy to w szczególności choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego, chociażby nawet przemijającego, zaburzenia czynności psychicznych.” Jeżeli więc przedstawiciel jednej ze stron sporządzi list intencyjny będąc w stanie upojenia alkoholowego, to jest to podstawa do uznania listu za nieważny.

b) zgodnie z art. 84 k.c. w razie błędu co do treści czynności prawnej można uchylić się od skutków swego oświadczenia woli. Np. przedsiębiorca zagraniczny sporządzający list intencyjny był przekonany, że kupując fabrykę nabywa także prawo własności gruntu pod tą fabryką. Po bliższej analizie przepisów prawa okazuje się jednak, że własność gruntu nie jest uregulowana i strona polska nie jest w stanie przenieść na niego własności gruntu. Jest to powód do wycofania się z interesu, a więc i do uchylenia się od skutków listu.

c) Powodem do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli może być także podstęp drugiej strony. Np. druga strona twierdziła, że przysługują jej prawa z patentów: już po złożeniu listu okazało się, że jest to nieprawdą.

d) Zgodnie z art. 87 k.c. można uchylić się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem groźby. Np. w celu „przy spieszenia” negocjacji jedna ze stron (np. rząd jakiegoś państwa) do prowadzi do aresztowania przedstawiciela drugiej strony, która jest za graniczny koncern. List intencyjny zostaje szybko złożony, ale po wypuszczeniu na wolność aresztowanego strona składająca list może uchylić się od jego skutków.

7. List intencyjny nie zobowiązuje do zawarcia umowy. Nie jest także możliwe aby ów list zaskarżyć do sądu lub do jakiegoś innego organu. Jeżeli przebieg dalszej części negocjacji (po złożeniu i przyjęciu listu) nie zadowolili którejsz ze stron, to nie dochodzi do podpisania umowy i strony rozstają się.

8. Jeżeli strony zawrą umowę, to list intencyjny zostaje skonsumowany. Wzajemne zobowiązania stron określa umowa. List intencyjny może wtedy służyć w ewentualnym procesie jako dowód pomagający ustalić rzeczywisty zamiar stron w zakresie nieokreślonym, albo niedokładnie określonym, w postanowieniach umowy.

9. Charakter listu intencyjnego oraz zakres w jakim wiąże on strony w znacznej mierze może zależeć od treści samego listu. Dlatego w każdym przypadku trzeba starannie badać treść listu. Zgodnie z art. 65 § 2 k.c. „w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu.” Sądzę, że przepis ten ma zastosowanie także do listu intencyjnego. Po dokładnym zbadaniu dokumentu nazwanego listem intencyjnym może okazać się, że wbrew nazwie jest to oferta lub umowa przedwstępna. Jest to możliwe zwłaszcza w stosunkach pomiędzy podmiotami krajowymi, które na ogół mają mniejsze od podmiotów zagranicznych doświadczenie w używaniu listów intencyjnych.

10. W obrocie krajowym praktyka stosowania listów intencyjnych jest stosunkowo niedawna. Podobną do listu intencyjnego rolę pełniły protokoły z negocjacji, protokoły uzgodnień lub temu podobne dokumenty ilustrujące zamiary stron.

15 grudnia 1994 r.



# PRZEPISY REGULUJĄCE RYNEK REKLAM W POLSCE

WALDEMAR KAMIŃSKI

W prawie polskim brak jest aktu prawnego kompleksowo regulującego zagadnienie reklamy. Dopiero w nowej ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w rozdziale poświęconym nieuczciwej i zakazanej reklamie znajdujemy pierwsze w naszym ustawodawstwie zwarte (choć nie obejmujące wszystkich zagadnień) przepisy dotyczące reklamy. Poza ww. ustawą reklamę regulują pojedyncze przepisy zawarte w kodeksie cywilnym oraz w kilkunastu różnych ustawach i innych aktach prawnych m.in. w prawie prasowym, prawie budowlanym, prawie o ruchu drogowym, prawie lokalowym, prawie bankowym, ustawie o znakach towarowych i wielu innych.

W polskim ustawodawstwie, choć zagadnienie reklamy pojawia się w znacznej liczbie aktów prawnych, brak jest legalnej definicji reklamy. Jedyne ustawa o radiofonii i telewizji, na swoje potrzeby, definiuje pojęcie reklamy i związane z nią pojęcie sponsora. Warto także zwrócić uwagę na trudności z wyraźnym rozróżnieniem takich pojęć jak: reklama, promocja, propaganda, czy *public relations*, tym bardziej, że wykorzystują podobne lub te same środki (plakaty, imprezy, środki masowego przekazu).

Warto podkreślić, że zasady jakim powinna odpowiadać „uczciwa” reklama zawarte zostały w Międzynarodowym Kodeksie Reklamy.

## I. Przepisy prawne regulujące zagadnienie reklamy w Polsce

### 1. Kodeks cywilny

Art. 71 k.c. stanowi, że „ogłoszenia, reklamy, cenniki i inne informacje, skierowane do ogółu lub do poszczególnych osób, poczytuje się w razie wątpliwości nie za ofertę, lecz za zaproszenie do rozpoczęcia rokowań”. Przepis ten ma zasadnicze znaczenie dla działalności reklamowej, albowiem wskazuje, że działalność ta ma nie tylko skutki informacyjne, propagujące, zachęcające do kupna lub skorzystania z

usługi, lecz w określonych warunkach może mieć również konkretne skutki prawne, tzn. że może zobowiązywać do sprzedaży przedmiotów reklamowanych (reklama o walorze oferty).

Tak więc skutek prawny reklamy może być dwojaki:

- a) może ona stanowić ofertę sprzedaży,
- b) może być tylko zaproszeniem do rozpoczęcia rokowań w sprawie zawarcia umowy.

Z kodeksu cywilnego wynika w sposób oczywisty, że daje on pierwszeństwo temu drugiemu znaczeniu reklamy i będzie stanowił ofertę tylko wtedy, gdy nie będzie wątpliwości co do jej charakteru jako oferty (czyli, gdy będzie wyrazem woli zawarcia umowy i gdy będzie zawierała istotne postanowienia umowy).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na problem takiego opracowania reklamy, by nie naruszała ona dóbr osobistych osób fizycznych bądź prawnych, chronionych przepisami kodeksu cywilnego oraz aby w procesie tworzenia reklamy i późniejszej eksploatacji nie naruszano praw autorskich jej twórców. Należy też wskazać, że treść reklamy może rzutować na odpowiedzialność za wady fizyczne, a ponadto przy ustalaniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej potrzebna może być ocena, czy konkretne działania reklamowe były zgodne z przyjętymi w tym względzie ogólnymi zasadami (prawdziwością, zgodnością z dobrymi obyczajami, rzetelnością itp.).

## **2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. nr 47, poz. 211)**

Jest to akt prawny w najszerszym stopniu regulujący zagadnienie reklamy. Ustawa ta wyodrębnia nieuczciwą i zakazaną reklamę jako czyn nieuczciwej konkurencji. Ustawodawca sprecyzował, jaka reklama jest takim czynnem i kto ponosi za nią odpowiedzialność. Zgodnie z art. 16.1. omawianej ustawy „czynnem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest w szczególności:

- 1) reklama sprzeczna z przepisami prawa, dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka,

2) reklama wprowadzająca klienta w błąd i mogąca przez to wpłynąć na jego decyzję co do nabycia towaru lub usługi,

3) reklama odwołująca się do uczuć klientów przez wywoływanie lęku, wykorzystywanie przesądów lub łatwowierności dzieci,

4) wypowiedź, która, zachęcając do nabywania towarów lub usług, sprawia wrażenie neutralnej informacji,

5) reklama, która stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności, w szczególności przez uciążliwe dla klientów nagabywanie w miejscach publicznych, przesyłanie na koszt klienta nie zamówionych towarów lub nadużywanie technicznych środków przekazu informacji,

6) reklama porównawcza, chyba, że zawiera informacje prawdziwe i użyteczne dla klientów.”

Należy zwrócić uwagę, że poprzez użycie sformułowania „w szczególności” ustawodawca wskazuje, iż nie jest to zamknięty katalog reklam wyczerpujących znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, a jedynie przykładowa ich lista.

O ile zagadnienie sprzeczności z prawem nie budzi wątpliwości, to stosowanie pozostałych kryteriów zawartych w ust. 1 jest dużo trudniejsze, gdyż są one nieostre i przez to umożliwiają dużą swobodę interpretacji. Przykładem działalności budzącej wiele wątpliwości mogą być plakaty wykorzystywane w kampaniach reklamowych firmy Benetton np. plakat przedstawiający zakonnicę całującą księdza (obraza uczuć religijnych?), fruujące prezerwatywy (sprzeczna z dobrymi obyczajami?), czy wreszcie autentyczny ubiór ofiary wojny w Bośni zachlapany prawdziwą krwią (uchybająca godności człowieka?).

Ust. 2 mówi o reklamie wprowadzającej w błąd. Zagadnienie to doprecyzowuje pkt 2 omawianego artykułu, zgodnie z którym „przy ocenie reklamy wprowadzającej w błąd należy uwzględnić wszystkie jej elementy, zwłaszcza dotyczące ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, naprawy lub konserwacji reklamowanych towarów lub usług, a także zachowania się klienta”. Reklamą mylącą jest każda reklama, która w jakikolwiek sposób może wprowadzić w błąd i wpłynąć na zachowanie jej odbiorcy lub zaszkodzić konkurentom. Kłamliwość reklamy należy rozpatrywać z punktu widzenia przeciętnego klienta. Należy też uwzględnić wszyst-

kie jej składniki. Fakt umieszczenia wyjaśnienia w innym miejscu lub w mało widoczny sposób jest czynnikiem, który powoduje, że reklama taka zostanie błędnie odebrana, szczególnie w przypadku, gdy o podjęciu decyzji o zakupie decyduje pierwsze, często dosyć powierzchowne wrażenie odbiorcy (por. A. Tomaszek – *Kiedy reklama jest nieuczciwa*, „Rzeczpospolita” nr 198 z 1992 r.).

„Reklama odwołująca się do uczuć klientów przez wywoływanie lęku, wykorzystywanie przesądów lub łatwowierności dzieci” (ust 3) - i w tym przypadku ustawodawca posłużył się pojęciami niedookreślonymi, które konkretną treścią zostaną dopiero wypełnione przez orzecznictwo. Należy jedynie zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zakazuje generalnie odwoływania się do uczuć klientów, a jedynie stara się wyeliminować niektóre, jego zdaniem niewłaściwe metody.

Ustęp 4 omawianego artykułu dotyczy zakazu reklamy ukrytej, polegającej na zachęcaniu do nabycia określonych towarów lub skorzystania z usług, w taki sposób, że sprawia wrażenie neutralnej informacji. W wyniku prowadzenia takiej reklamy odbiorca pozbawiony zostaje pełnej możliwości odróżnienia rzetelnej informacji od działalności reklamowej. Wiedząc, że dana wypowiedź jest reklamą podchodzi się do zawartych w niej informacji z pewnym krytycyzmem, zdając sobie sprawę z tego, że niektóre cechy reklamowanego towaru mogą być przedstawione w sposób przejawiony. Realizacji przepisu odnoszącego się do reklamy ukrytej służą np. przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, wymagające by fragmenty o treści reklamowej były wyraźnie zaznaczone i wyodrębnione.

W ustępie 5 ustawodawca jako czyn nieuczciwej konkurencji umieścił reklamę uciążliwą, czyli taką, która stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności. Ustawodawca przedstawia przykładowe formy takiej działalności, nie jest to jednak lista zamknięta i do sądu należeć będzie w praktyce doprecyzowywanie granic między naprzykrzaniem się, a działalnością dopuszczalną prawem.

Zakazana jest także reklama porównawcza, chyba, że zawiera informacje prawdziwe i użyteczne dla klienta (ust. 6). Tak więc ogólną zasadą jest zakaz reklamy porównawczej, jest ona dopuszczalna warunkowo, jeśli jednocześnie spełnia dwa warunki, tj. „zawiera informa-

cje prawdziwe” i zarazem informacje te są „użyteczne dla klienta”. Oczywiście tak sformułowane kryteria dopuszczają szerokie pole do interpretacji, szczególnie ocena użyteczności dla klienta informacji zawartych w reklamie może w praktyce nastrożać poważne problemy.

Zgodnie z art. 17 omawianej ustawy „czynu nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy, dopuszcza się również agencja reklamowa albo inny przedsiębiorca, który reklamę opracował”, tak więc odpowiedzialność z tytułu nieuczciwej konkurencji w zakresie działalności reklamowej rozciągnięta została również na osoby, które opracowały reklamę. Nie jestem pewien, czy jest to rozwiązanie właściwe, prowadzi ono niewątpliwie do rozmycia odpowiedzialności, tym bardziej, że ustawodawca nie określa w jakim zakresie odpowiedzialność ponosi osoba bezpośrednio dopuszczająca się czynu, a w jakim osoba opracowująca reklamę, czy jest to odpowiedzialność solidarna?

Dokonanie czynu nieuczciwej konkurencji powoduje odpowiedzialność cywilną, której ustawa przyznaje priorytet oraz odpowiedzialność karną – jednak tylko w ściśle określonych przypadkach, uznanych przez ustawodawcę za najbardziej szkodliwe.

W razie dokonania czynu nieuczciwej konkurencji, przedsiębiorcy, którego interes został zagrożony przysługują roszczenia:

- o zaniechanie niedozwolonych działań,
- o usunięcie skutków takich działań,
- o złożenie jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie,
- o naprawienie wyrządzonej szkody,
- o wydanie bezpodstawnie uzyskanych korzyści.

Ponadto sąd na wniosek pokrzywdzonego może orzec również o wyrobach, ich opakowaniach, materiałach reklamowych i innych przedmiotach bezpośrednio związanych z popełnieniem czynu nieuczciwej konkurencji. Możliwe jest w szczególności orzeczenie ich przepadku lub zaliczenie na poczet odszkodowania.

Odpowiedzialność karną ustawodawca przewidział m.in. w następujących sytuacjach:

- wykroczenie polegające na rozpowszechnianiu nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o swoim przedsiębiorstwie w

celu przysporzenia korzyści majątkowej lub osobistej sobie, swojemu przedsiębiorstwu lub osobie trzeciej,

– wykroczenie polegające na rozpowszechnianiu nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o przedsiębiorstwie (wytwarzanych towarach, usługach, cenach, kierownictwie itp.) w celu szkody przedsiębiorcy,

– wykroczenie polegające na umyślnym oznaczeniu lub wbrew obowiązki, nieoznaczeniu towarów lub usług, przez co wprowadza się klienta w błąd co do pochodzenia, ilości, jakości składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, naprawy, konserwacji lub innych istotnych cech towarów lub usług albo na zatajeniu ryzyka, jakie wiąże się z korzystaniem z nich, przez co sprawca wyrządza istotną szkodę klientowi.

Sprawca będzie odpowiadał w ww. wypadkach tylko wówczas, gdy ponosi winę umyślną, tj. jego działanie było nastawione na osiągnięcie określonego celu, zabronionego przez ustawę.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż także kodeks karny zawiera przepisy pozwalające przeciwstawić się przejawom nieuczciwej reklamy, przede wszystkim wówczas, gdy dana działalność będzie nosiła znamiona zniesławienia (art. 178 k.k.) lub oszustwa (art. 205 k.k.). Karalne może być także samowolne umieszczanie tekstów i urządzeń reklamowych w miejscach publicznych, jako naruszające porządek, generalnie stanowi o tym art. 63a kodeksu wykroczeń. Z jego dyspozycji wynika, że odpowiedzialność przed kolegium ds. wykroczeń ponosi ten, kto umieszcza w miejscu publicznym do tego celu nie przeznaczonym plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek, albo wystawia taki element na widok publiczny w innym miejscu, bez zgody podmiotu zarządzającego tym miejscem. Tego rodzaju publikacje mogą mieć oczywiście również dobrze charakter reklamy. Za takie wykroczenie sprawca może być ukarany aresztem, ograniczeniem wolności lub grzywną. Kolegium może ponadto orzec przepadek rzeczy stanowiących przedmiot wykroczenia oraz nawiązkę lub też zobowiązać sprawcę do przywrócenia konkretnego miejsca do stanu poprzedniego.

### **3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 35, poz. 230 z późn. zm.)**

Swoboda reklamy w sposób szczególny została ograniczona w stosunku do niektórych towarów i usług, gdyż propagowanie ich, ze względu na pewne właściwe im cechy, uznano za nieetyczne. Tego typu szczególna regulacja dotyczy m.in. alkoholu. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w art. 13 ust. 3. w sposób bezwzględny zakazuje prowadzenia na terenie kraju reklamy napojów alkoholowych i nie przewiduje od niego żadnych wyjątków. Napojem alkoholowym w rozumieniu tej ustawy jest produkt przeznaczony do spożycia zawierający alkohol etylowy w stężeniu powyżej 1,5% (obejmuje więc ona również piwo).

Naruszenie ustawowego zakazu jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny do 5 mln złotych.

Pomimo, że w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie jest przewidziana kara aresztu, taka możliwość istnieje na podstawie kodeksu wykroczeń. Zgodnie bowiem z art. 38 kodeksu wykroczeń, ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenie popełnione z winy umyślnej, który w ciągu 2 lat od ostatniego ukarania popełnia z winy umyślnej podobne wykroczenie, można wymierzyć karę aresztu do 3 miesięcy, choćby wykroczenie było zagrożone karą łagodniejszą. Są to jedyne sankcje, jakie wynikają bezpośrednio z ustawy, przy czym wysokość grzywny i fakt, że w praktyce sądowej nie jest wykorzystywana możliwość wymierzenia kary aresztu oraz powszechna społeczna aprobata niektórych form reklamy niskoprocentowego alkoholu powodują, że ustawa ta jest nagminnie łamana.

Próby wprowadzenia pewnych złagodzeń bezwzględnego zakazu reklamy alkoholu podjęte były w nieprzyjętym przez Sejm projekcie rządowym. Zakaz reklamy wszelkich napojów alkoholowych miał dotyczyć prasy dziecięcej i młodzieżowej, a w radiu i telewizji – wyrobów zawierających ponad 5% alkoholu. Inna reklama miała być dopuszczalna, z tym, że graficzna reklama napojów zawierających ponad 5% alkoholu byłaby dozwolona tylko z widoczną i czytelną informacją o szkodliwości alkoholu.

Wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania i, co najważniejsze, przestrzeganie poszczególnych zakazów dotyczących reklamowania alkoholu, byłoby znacznie lepszym wyjściem niż nierespektowany zakaz bezwzględny. Utrzymywanie przepisów prawa, które są powszechnie łamane, i w odniesieniu do których ze względu na ich nieżywciość istnieje powszechna akceptowalność ich łamania, ma efekt demoralizujący i obniża prestiż prawa.

#### **4. Dekret z dnia 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz.U. nr 34, poz. 144 z późn. zm.)**

Do roku 1993 nie było żadnych regulacji ograniczających reklamę wyrobów tytoniowych. Dopiero ustawa o nieuczciwej konkurencji z 1993 r. w art. 28 wprowadziła zmiany do ww. dekretu, polegające na ustanowieniu częściowego zakazu reklamy wyrobów tytoniowych. Zmiany te obowiązywać będą dopiero od 1 stycznia 1995 r. i dalsze uwagi ich właśnie dotyczą.

Zgodnie z tymi zmianami zakazane jest prowadzenie reklamy wyrobów tytoniowych w radiu, telewizji, prasie dziecięcej i młodzieżowej.

Reklama w formie graficznej jest dozwolona tylko łącznie z widoczną i czytelną informacją dotyczącą ich szkodliwości. Obowiązek ustalenia wzorów tych informacji ciąży na Ministrze Zdrowia i Opieki Społecznej.

Naruszenie zakazu reklamy lub niedopełnienie obowiązku umieszczenia informacji o szkodliwości tytoniu stanowi wykroczenie zagrożone karą aresztu (do 3 miesięcy) albo grzywny (do 5 min złotych). Odpowiedzialność za popełnienie wykroczenia ponosi w przedsiębiorstwie osoba nim kierująca, a jeżeli została wyznaczona osoba odpowiedzialna za prowadzenie reklamy – to ta właśnie osoba.

Dla firm związanych z reklamą wyrobów tytoniowych istotne znaczenie ma fakt, że producenci papierosów uchwalili Dobrowolny kodeks etyki marketingowej. Jest on zgodny z ustawą o nieuczciwej konkurencji, rozszerza i doprecyzowuje przepisy dotyczące reklamy wyro-



bów tytoniowych. Sygnatariuszami kodeksu są najwięksi krajowi i zagraniczni producenci papierosów.

*Dobrowolny kodeks etyki marketingowej* dotyczy reklamy i promocji wyrobów tytoniowych. Zgodnie z postanowieniami w nim zawartymi, sygnatariusze kodeksu nie będą:

a) zamieszczać reklam papierosów w prasie dziecięcej i młodzieżowej, w pobliżu szkół i placów zabaw, w kinach przed godziną dziewiętnastą lub przed filmami dla dzieci,

b) pokazywać w reklamach papierosów ludzi wyglądających na mniej niż 25 lat, ani sławnych postaci, których wypowiedzi mogłyby zachęcić młodzież do palenia,

c) płacić za umieszczanie w filmach produkowanych w Polsce osób palących, papierosów lub reklam wyrobów tytoniowych,

d) dawać próbek papierosów dzieciom lub młodzieży,

e) sponsorować imprez dziecięcych, młodzieżowych, politycznych i religijnych,

f) wykorzystywać nazw marek papierosów na jakichkolwiek produktach sprzedawanych dzieciom.

Z przytoczonych wyżej postanowień kodeksu wynika, że jego sygnatariusze szczególną ochronę starali się zapewnić dzieciom i młodzieży i stworzyć warunki do tego, aby taka reklama docierała do nich w jak najmniejszym stopniu.

Tego typu dobrowolne kodeksy postępowania są zjawiskiem niezwykle powszechnym i popularnym na świecie, z reguły są przestrzegane przez producentów i inne osoby związane z reklamą w danej branży, i w związku z tym, w sposób skuteczny zapewniają respektowanie uczciwych i zgodnych z prawem zasad postępowania przy prowadzeniu działalności reklamowej.

## **5. Reklama w radiu i telewizji**

Przepisy dotyczące bezpośrednio reklamy radiowej i telewizyjnej znajdują się w następujących aktach prawnych:

a) ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. nr 7, poz. 34),

b) rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie zasad działalności reklamowej (Dz.U. nr 44, poz. 204),

c) rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 31 sierpnia 1993 r. w sprawie zakazu sponsorowania określonych audycji i określonych sposobów sponsorowania (Dz.U. nr 91, poz. 423).

Ustawa o radiofonii i telewizji jest jedynym aktem definiującym pojęcie reklamy. Zgodnie z art. 4 ust 6 tej ustawy „reklamą jest każdy przekaz zmierzający do promocji, sprzedaży albo innych form korzystania z towarów lub usług, popierania określonych spraw lub idei albo do osiągnięcia innego efektu pożądanego przez reklamodawcę, nadawany za opłatą lub za inną formą wynagrodzenia”.

Uregulowania zawarte w ww. aktach prawnych zgodne są z postanowieniami ustawy o nieuczciwej konkurencji i zapewniają przestrzeganie jej postanowień dotyczących zakazu nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy w trakcie prowadzenia działalności reklamowej w radiu i telewizji. Przykładem tego są następujące uregulowania i ograniczenia dotyczące emisji reklam:

- podstawowym warunkiem emisji reklam jest ich wyodrębnienie w programie i takie oznaczenie, by nie istniały wątpliwości co do tego, że są to reklamy. Ma to zapobiegać zachęcaniu do jakichkolwiek działań pod pozorem neutralnej informacji,

- ściśle określony limit czasu jaki może być przeznaczony na emisję reklam oraz określenie warunków przerywania audycji w celu nadania reklamy, co ma służyć przeciwdziałaniu reklamie uciążliwej dla odbiorcy,

- zakaz wykorzystywania w reklamie wizerunków lub głosów pracowników nadawcy występujących w audycjach informacyjnych lub w pro gramach dla dzieci. Chodzi tu o niestwarzanie pozorów, że reklama jest jedynie informacją, ponieważ osoba biorąca w niej udział kojarzy się nam z programami czysto informacyjnymi oraz o to, aby nie wykorzystywać łatwości dzieci. Podobną funkcję spełnia przepis art. 12 ustawy Prawo prasowe, który zgodnie z art. 3 ustawy o radiofonii i telewizji stosuje się również i do niej, zakazujący prowadzenia dziennikarzom reklamy ukrytej,

– zakaz sponsorowania audycji przez osoby, których główna działalność polega na produkcji, sprzedaży lub innym udostępnianiu towarów lub usług, których reklama jest zakazana. Ma to ograniczać możliwość naruszania przepisu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji dotyczącego reklamy niezgodnej z prawem.

Określenie reklamy w ustawie o radiofonii i telewizji jest zgodne z definicją zawartą w prawie EWG, natomiast regulacja dotycząca zarówno reklamy, jak i jej szczególnej formy jaką jest sponsorowanie koresponduje z kolei z Europejską Konwencją o Telewizji bez Granic. Tak więc jest to kolejny przejaw dostosowywania naszego prawa do uregulowań EWG.

#### **6. Ustawa 2 dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24)**

W art. 12. ust 2. ustawa ta stwierdza, iż „dziennikarzowi nie wolno prowadzić ukrytej działalności reklamowej wiążącej się z uzyskaniem korzyści majątkowej bądź osobistej od osoby lub jednostki organizacyjnej zainteresowanej reklamą”. Zakaz prowadzenia kryptoreklamy ustanowiony tym zapisem odnosi się również do radia i telewizji (zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji).

Ponadto ogłoszenia i reklamy nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego (art. 36), oraz ogłoszenia i reklamy muszą być oznaczone w sposób nie budzący wątpliwości, iż nie stanowią materiału redakcyjnego (art. 36 ust. 2). Realizując ostatnio przytoczony przepis, ustawodawca w art. 42 ust. 2 tej ustawy zamieścił postanowienie, zgodnie z którym wydawca i redaktor nie ponoszą odpowiedzialności za treść ogłoszeń i reklam opublikowanych zgodnie z art. 36.

#### **7. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo autorskie (Dz.U. nr 24, poz. 83)**

Prawo autorskie nie odnosi się wprost do reklamy, niemniej przygotowanie reklamy często jest działalnością twórczą, a sama reklama może być utworem w rozumieniu Prawa autorskiego i tym samym stanowić jego przedmiot. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 1

omawianej ustawy, „przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia”. Tak więc utwory reklamowe podlegają ochronie na podstawie Prawa autorskiego, o ile tylko mieszczą się w cytowanej definicji. Warto w tym miejscu zaznaczyć możliwość zastosowania w pewnych sytuacjach przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz.U. nr 5, poz. 17), w szczególności w wypadku wprowadzającej w błąd reklamy wykorzystującej cudze oznaczenia.

#### **8. Ustawa z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz.U. nr 105, poz. 452)**

W akcie tym ustawodawca zawarł zakaz prowadzenia w środkach masowego przekazu reklamy leków wydawanych wyłącznie z przepisu lekarza. Z zakazu tego wyłączona jest reklama prowadzona w specjalistycznych pismach medycznych.

Na podstawie tej ustawy wydane zostało zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie zasad i form prowadzenia reklamy i form przekazywania informacji o środkach farmaceutycznych i materiałach medycznych (M.P. nr 17, poz. 131).

Zarządzenie zawiera szereg szczegółowych zasad dotyczących warunków prowadzenia reklamy i przekazywania informacji o środkach farmaceutycznych i materiałach medycznych, m.in.:

- przedmiotem reklamy mogą być wyłącznie środki i materiały dopuszczone do obrotu w Polsce,
- reklama, obok nazwy powinna zawierać skład, wskazania dotyczące stosowania, wskazania na działania niepożądane oraz na specjalne środki ostrożności przy ich stosowaniu, zalecenie zapoznania się z treścią ulotki informacyjnej dołączonej do opakowania środka lub materiału,
- wskazania dotyczące stosowania nie mogą informować, że środek farmaceutyczny ma lub może mieć zastosowanie przy leczeniu gruźlicy, chorób przenoszonych drogą płciową, chorób zakaźnych wymie-

nionych w wykazie wydanym na podstawie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, chorób nowotworowych, przewlekłej bezsenności, cukrzycy, chorób metabolicznych, zaburzeń hormonalnych, chorób psychicznych,

- reklama nie może wywoływać u odbiorcy niepokoju lub wprowadzać w błąd, m.in. przez niewłaściwe przedstawienie zmian ciała człowieka wywołanych chorobą lub działaniem środka lub materiału,

- zakazana jest reklama skierowana do dzieci,

- zakazana jest reklama w formie dostarczania bezpośrednio lub pośrednio, bezpłatnych próbek potencjalnym konsumentom,

- zakazana jest reklama, która od nabycia środka lub materiału uzależnia uzyskanie jakiegokolwiek korzyści materialnej,

- informacja nie może zachęcać do zwiększenia stosowania środka lub materiału,

Zarządzenie to nie narusza przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Treść informacji o środkach farmaceutycznych i materiałach medycznych, przekazywana w formie ulotki dołączonej do opakowania leku lub materiału medycznego, regulują odrębne przepisy.

Również ustawa z dnia 25 października 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 29, poz. 254, z późn. zm.) zawiera przepisy dotyczące reklamy, zgodnie z którymi reklama środków spożywczych i używek nie może zawierać danych wprowadzających w błąd co do właściwości lub wartości odżywczych reklamowanych artykułów.

9. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 14 listopada 1988 r. w sprawie ogłaszania się pracowników medycznych wykonujących zawód poza zakładami społecznymi służby zdrowia (Dz.U. nr 39, poz. 312).

Rozporządzenie to ogranicza zakres informacji, jakie mogą zostać umieszczone w ogłoszeniu, a konkretnie osoby posiadające uprawnienia do wykonywania zawodu poza zakładami społecznymi służby zdrowia, mogą ogłaszać się, podając imię, nazwisko, tytuł lub stopień naukowy, określenie zawodu, stopień i dziedzinę specjalizacji oraz godziny przyjęć.

**10. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. nr 80, poz. 350 z późn. zm.)**

Zgodnie z art. 23 pkt 1 ust. 23 „nie uważa się za koszt uzyskania przychodów (...) kosztów reprezentacji i reklamy w części przekraczającej 0,25% przychodu, chyba, że reklama jest prowadzona w środkach masowego przekazu lub publicznie w inny sposób”. Zapis ten unieważnia obciążanie przychodów kosztami reprezentacji i reklamy poza wyznaczone granice, chyba, że chodzi o reklamę prowadzoną w środkach masowego przekazu lub publicznie w inny sposób.

**11. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 21, poz. 86 – z późn. zm.)**

Zgodnie z art. 16 pkt 1 ust. 28 „nie uważa się za koszty uzyskania przychodów (...) kosztów reprezentacji i reklamy w części przekraczającej 0,25% przychodów, chyba, że reklama jest prowadzona w środkach masowego przekazu lub publicznie w inny sposób”. Sens tego zapisu jest identyczny jak w punkcie poprzednim, tyle tylko, że odnosi się do osób prawnych.

**12. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 72, poz. 359)**

Zgodnie z art. 10<sup>1</sup>, wyraz „bank” i „kasa” mogą być używane w reklamie wyłącznie w odniesieniu do jednostki organizacyjnej będącej bankiem w rozumieniu przepisów tejże ustawy. Zastrzeżenie to nie dotyczy jednostek organizacyjnych, używających wyrazów „bank” lub „kasa” w kontekście, z którego jednoznacznie wynika, że jednostki te nie wykonują czynności bankowych. Wyraz „kasa” może być używany do reklamy jednostki organizacyjnej, prowadzącej działalność, polegającą na gromadzeniu oszczędności oraz udzielaniu pożyczek pieniężnych osobom fizycznym zrzeszonym w tej jednostce.

**13. Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1992 r. nr 11, poz. 41 z późn. zm.)**

Z mocy art. 39 pkt 7 tej ustawy zabronione jest samowolne umieszczanie w pasie drogowym jakichkolwiek znaków, napisów bądź symboli. Należy to odnieść także do przekazów reklamowych. Ponadto w myśl art. 50 ust. 1 pkt 3 omawianej ustawy zabronione jest umieszczanie z przodu i z tyłu pojazdów znaków, napisów lub przedmiotów, które mogą m.in. powodować rozpraszanie uwagi kierujących. Wynika z tego, że ów zakaz obejmuje także wszelkie elementy reklamowe.

**14. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. nr 14, poz. 60 z późn. zm.)**

Stosownie do treści art. 39 zabrania się umieszczania w pasie drogowym (w tym na obiektach mostowych) poza obszarami zabudowanymi m.in. tablic z hasłami reklamowymi lub propagandowymi, nie związanymi z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu. Dopuszcza się umieszczanie takich tablic tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i wyłącznie za zezwoleniem. Za stosowanie samowoli w tym zakresie przewidziane są odpowiednie kary pieniężne.

**15. Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. nr 38, poz. 229 z późn. zm.)**

Również przepisy prawa budowlanego przewidują (zależnie od charakteru samowoli) stosowne sankcje karne (za przestępstwo) lub sankcje przed kolegium ds. wykroczeń (za wykroczenie) w przypadku wzniesienia w miejscu publicznym urządzenia reklamowego. Odnosi się to do miejsc publicznych objętych planami zagospodarowania przestrzennego.

Umieszczenie reklamy na budynku mieszkalnym może nastąpić po uprzednim uzyskaniu przez zainteresowanego pozwolenia na budowę, podobnie jak w przypadku pozwolenia na wzniesienie samego budynku. Stanowią o tym przepisy art. 28 i 29 prawa budowlanego oraz § 19 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony

Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz.U. nr 8, poz. 48 z późn. zm.). Pozwolenie, na wniosek ubiegającego się, wydaje właściwy organ gminy – wójt, burmistrz, prezydent lub z ich upoważnienia kierownik wydziału (referatu) architektury urzędu gminy. Do wniosku należy dołączyć projekt reklamy i zgodę właściciela lub zarządcy budynku, mającą na celu wskazanie prawa do dysponowania określonym fragmentem nieruchomości. O liczbie i wielkości tablic reklamowych na jednym budynku decyduje organ gminy (wydział architektury), kierując się zasadami estetyki.

Również organ gminy może wydać zgodę na umieszczenie reklamy na placu targowym lub w innym miejscu. Ubiegający się o taką zgodę powinien złożyć wniosek z propozycją określonego miejsca, przedstawić projekt reklamy oraz podkład geodezyjny uwzględniający przebieg linii rozgraniczających. Oczywiście właściciel terenu musi także wyrazić zgodę.

Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, iż w ostatnim okresie pojawiła się tendencja tworzenia przez wspólnoty samorządowe lokalnych zakazów reklam, np. niektóre gminy wprowadziły zakaz umieszczania reklam na budynkach i obiektach komunalnych bez uiszczenia stosownej opłaty, czy zakaz używania godła miasta do celów reklamowych (bez uiszczenia odpowiedniej opłaty oczywiście). Wobec braku legalnej definicji reklamy, do której można by się w tej sytuacji odwołać, gminy formułują własne definicje reklamy.

Problematyka związana z reklamą obejmuje wiele kontrowersyjnych zagadnień, dodatkową trudność sprawiać może fakt braku legalnej definicji reklamy (poza ustawą o radiofonii i telewizji), co powodować może problemy z zakwalifikowaniem pewnych działań jako reklamowych. Ponadto do reklamy odnosi się wiele pojęć nieostrych, których rozumienie jest często intuicyjne (np. reklama godząca w dobre obyczaje, reklama nadmiernie uciążliwa). Sprecyzowanie tego typu określeń i stwierdzenie, czy są one właściwe w przypadku konkretnej reklamy, zależy od wielu różnych czynników i nie można stworzyć zamkniętego katalogu zachowań, wypełniających swoją treścią takie nieostre pojęcia. Z tego powodu olbrzymią rolę w kwestiach związanych z prowadzeniem działalności reklamowej, odgrywa orzecznictwo. W



Polsce do roku 1989 nie tylko doktryna ale i judykatura problematykę reklamy traktowały dość pobieżnie, stąd też powstała pewna luka, która umożliwia działanie nie zawsze zgodne z zasadami uczciwego obrotu. Wydaje się, że właściwym kierunkiem działań, byłoby uchwalenie polskiego kodeksu reklamy (opartego na kodeksie międzynarodowym) i ewentualnie szczegółowych branżowych kodeksów postępowania marketingowego oraz wytworzenie przez środowisko związane z reklamą (producenci, agencje reklamowe, organizacje konsumenckie itp.) pewnego rodzaju presji, aby zasady te były respektowane. Taki rodzaj samokontroli, jak pokazują doświadczenia państw zachodnioeuropejskich, sprawdza się w praktyce. Można więc nadzieję, że również w Polsce, uzupełniony oczywiście orzecznictwem sądowym, taki kodeks etyki stanowiłby wystarczającą ochronę przed nieuczciwymi praktykami związanymi z prowadzeniem działalności reklamowej.

## **II. Nieuczciwa reklama w unormowaniach międzynarodowych**

Przykładem interwencyjnej działalności ze strony państw w dziedzinie reklamy jest Konwencja Paryska o ochronie własności przemysłowej z dn. 20 marca 1883 r. (Dz.U. z 1975 r. nr 9, poz. 51), a konkretnie art. 10 bis, włączony w jej skład w 1925 roku. Artykuł ten określa jakie działania w przemyśle i handlu powinny być zabronione. Zgodnie z tym artykułem „aktem nieuczciwej konkurencji jest każdy akt konkurencji sprzeczny z uczciwymi zwyczajami w dziedzinie przemysłu lub handlu, przede wszystkim zaś:

- wszelkie działania mogące w jakikolwiek sposób spowodować pomyłkę co do przedsiębiorstwa, produktów albo działalności przemysłowej lub handlowej konkurenta,

- fałszywe dane w wykonywaniu handlu, mogące narazić na utratę opinii przedsiębiorstwo, produkty, bądź działalność przemysłową lub handlową konkurenta,

- oznaczenie lub dane, których używanie w handlu może wprowadzić odbiorców w błąd co do rodzaju, sposobu wytwarzania, cech, na dawania się do użycia lub ilości towarów.

Polska konwencję tę ratyfikowała, i zgodnie z art. 10 bis ma obowiązek zapewnić osobom fizycznym i prawnym skuteczną ochronę przed nieuczciwą konkurencją. Niewątpliwie uznając reklamę za jeden ze środków konkurencji, a nieuczciwą reklamę za jedną z głównych form nieuczciwej konkurencji – powyższe zasady jej również dotyczą.

Komisja do spraw reklamy Międzynarodowej Izby Handlowej (której członkiem jest również Polska) opracowała Międzynarodowy kodeks reklamy, zaaprobowany podczas 47 sesji tej organizacji w Paryżu 2 grudnia 1986 roku. Kodeks ten odnosi się do całokształtu działalności reklamowej, niezależnie od stosowanych środków przekazu i nakreśla minimum norm etycznych, które powinny być w niej przestrzegane. Kodeks ten powinien w każdym kraju stanowić podstawę do samokontroli skierowanej przeciwko metodom postępowania, które mogłyby podważyć zaufanie ogółu do reklamy.

Zgodnie z podstawowymi założeniami zawartymi w kodeksie, reklama powinna:

- 1) odpowiadać wymogom obowiązującego prawa,
- 2) być prowadzona zgodnie z następującymi zasadami:
  - przyzwoitości – oznacza to, że wszelkie formy reklamy ani treścią słowną ani formą wizualną nie mogą obrażać moralności publicznej,
  - uczciwości – ogłoszenia reklamowe i jego elementy powinny być sformułowane tak, aby nie nadużywały zaufania konsumenta i nie wykorzystywały braku doświadczenia lub wiedzy,
  - wiarygodności podawanych informacji – ogłoszenie reklamowe nie powinno swoją treścią słowną i wizualną, bezpośrednio ani pośrednio, wprowadzać konsumenta w błąd przez przemilczenie lub dwuznaczność.

Międzynarodowy kodeks reklamy stosowany jest w państwach zachodniej Europy przez organizacje samokontroli działające na terenie np. Francji, Danii czy Finlandii. W innych państwach np. Belgii, Włoszech na jego podstawie opracowano własne kodeksy reklamy, które podobnie jak kodeks międzynarodowy, zawierają minimum wymagań jakim powinna odpowiadać „uczciwa reklama”. Do chwili obecnej pomimo powstania kilku projektów (m.in. przygotowany przez Koali-

cję Wolnego Słowa VOX *Konsumencki polski kodeks etyki reklamowej* z 1993 r. – oparty na rozwiązaniach przyjętych w Międzynarodowym kodeksie reklamy) w Polsce nie udało się uchwalić własnego kodeksu reklamy.

5 listopada 1994 r.

## OPINIE

3 października 1994 r.

**Art 56d ust 3 Regulaminu Sejmu (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185 z późn. zm.) stanowi, że pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy odbywa się przy odpowiednim stosowaniu art. 35, art. 36 ust 1 i 2 oraz art. 37-40, tzn. procedury właściwej dla pierwszego czytania projektu ustawy wniesionego w trybie zwykłym (podstawowym).**

1. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji (Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426 z późn. zm.) Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

Regulamin Sejmu (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185 z późn. zm.) w Rozdziale Ia unormował postępowanie z pilnym projektem ustawy.

W myśl art. 56c Regulaminu rozpatrywanie pilnych projektów ustaw odbywa się w dwóch czytaniach. Natomiast z art. 56d ust. 3 wynika, że pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy odbywa się przy odpowiednim stosowaniu art. 35, art. 36 ust 1 i 2 oraz art. 37-40, tzn. procedury właściwej dla pierwszego czytania projektu ustawy wniesionego w trybie zwykłym (podstawowym). Oznacza to, że pierwsze czytanie obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu.

2. Nie istnieją zatem żadne regulaminowe przeszkody, by w wyniku dyskusji (podczas pierwszego czytania projektu pilnego) komisje właściwe, do których został skierowany projekt proponowały zmianę (rozszerzenie bądź zawężenie) zakresu przedmiotowego projektu ustawy złożonego w trybie pilnym.

Co więcej (art. 39 ust 1), przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisje biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów, mogą także wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów.

Ponadto, Prezydium Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu, z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian (art. 39 ust. 4 *in principio*).

3. Podstawową funkcją komisji, do których został skierowany projekt jest przedstawienie Sejmowi wspólnego sprawozdania o tym projekcie. Sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu przez postawienie wniosku o:

- a) przyjęcie projektu,
- b) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami, w formie tekstu jednolitego projektu,
- c) odrzucenie projektu.

Szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu przedmiotowego projektu przedstawionego przez komisje do drugiego czytania (w porównaniu do materii zawartej w pilnym projekcie rządowym) ma fakt proponowania poprawek lub złożenia wniosków mniejszości

Zgodnie bowiem z art. 56g ust. 2 Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej.

Stąd, wszelkie propozycje zmiany przedmiotu pilnego projektu ustawy (poddawane pod głosowanie) muszą być zgłoszone (w formie pisemnej) na posiedzeniu komisji; zaakceptowane – funkcjonują w dalszym postępowaniu jako poprawki, odrzucone przez komisję ale zgłoszone w formie pisemnej i na żądanie wnioskodawcy zamieszczone w sprawozdaniu – mają postać wniosków mniejszości.

4. W przypadku, gdy np. pilny projekt ustawy po rozpatrzeniu przez właściwe komisje zdecydowanie różni się od projektu „pierwotnego” (co może np. skutkować brakiem poparcia politycznego ze strony rządu), to Radzie Ministrów przysługuje prawo do wycofania klauzuli pilności w nieprzekraczalnym terminie – przed rozpoczęciem drugiego czytania (art. 56f). Rząd – jako wnioskodawca nie może natomiast w postępowaniu z pilnym projektem ustawy skorzystać z prawa wycofania projektu (do czasu zakończenia pierwszego czytania), bowiem po-

stanowienia Rozdziału Ia nie przewidują a pressis verbis odpowiedniego stosowania art. 33 ust. 2.

Zatem, ewentualna rezygnacja z trybu pilnego rozszerza postępowanie o trzecie czytanie (powoduje zmianę formalną), nie wywierając wpływu na treść projektu przygotowanego przez komisję.

Beata Szepietowska

29 listopada 1994 r.

### **Regulamin Sejmu rozstrzyga problemy związane ze skreśleniem wypowiedzi ze stenogramu.**

Marszałkowi Sejmu – zgodnie z treścią art. 103 ust. 1 Regulaminu Sejmu – przysługuje uprawnienie do zarządzenia skreślenia ze sprawozdania stenograficznego wypowiedzi. Treść tego artykułu należy rozpatrywać łącznie z dyspozycją art. 11 ust. 1 pkt 1. Ponieważ do kompetencji Marszałka należy ochrona praw i godności Sejmu, stąd może on zarządzić skreślenie zwrotów ubliżających powadze Sejmu. Ponadto, może on zarządzić skreślenie zwrotów sprzecznych ze ślubowaniem poselskim (jego treść zawiera art. 3 ust. 1 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów). Jest to równocześnie wynik kompetencji z art. 102 ust. 7 Regulaminu, tj. zarządzania drukowaniem sprawozdań stenograficznych.

Zarówno Marszałek Sejmu jak i Marszałek prowadzący obrady powinni dbać o powagę Izby i reagować na wypowiedzi zagrażające powadze Sejmu czy będące w niezgodzie ze ślubowaniem poselskim, co wynika z treści art. 101 Regulaminu. Wynika więc z tego, że Marszałek prowadzący obrady powinien reagować od razu na niewłaściwe zachowania i wypowiedzi poselskie. Służą do tego uprawnienia z art. 101 Regulaminu takie jak przywołanie posła „do rzeczy”, „do porządku” oraz art. 103 – skreślenie ze sprawozdania stenograficznego zwrotów „niewłaściwych”.

Uprawnienie z art. 103 ust. 1 przysługuje Marszałkowi prowadzącemu obrady, a więc zarówno Marszałkowi Sejmu, jak i wicemarszał-

kowi, w tej części, w której obrady prowadził. Wydane ono powinno być przed zarządzeniem drukowania sprawozdania stenograficznego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że uprawnienie Marszałka Sejmu ogranicza jawność obrad sejmowych i stąd powinno być stosowane wyjątkowo (tak: Janusz Mordwiłko – W sprawie zakresu materiałów urzędowych stwierdzających przebieg plenarnych obrad Sejmu, w: „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1(4)/92). Ponadto uprawnienie to dotyczy jedynie sprawozdania stenograficznego, które jest (podobnie jak protokół) urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad. Uprawnienie to nie obejmuje natomiast „Dziennika Sejmu”, który jest nieurzędowym, nie autoryzowanym zapisem przebiegu posiedzenia ani nagrań video Mediateki. Zarządzenie takie nie może również dotyczyć nagrań np. Telewizyjnej Agencji Informacyjnej.

Decyzja Marszałka o zarządzeniu skreślenia ze sprawozdania stenograficznego pewnych zwrotów może nastąpić tylko dlatego, że ubliżają one powadze Sejmu lub są sprzeczne ze ślubowaniem poselskim. Stopień „ubliżenia” czy „sprzeczności” należy do oceny Marszałka. Wnioskować należy jednak, że generalnie zabieg ten służy zapewnieniu powagi, prestiżu, autorytetu Sejmu i posła w opinii publicznej (tak: Janusz Mordwiłko w cytowanym wyżej opracowaniu).

Decyzja ta podlega swoistej kontroli – dokonuje jej Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Wydaje się, że zarówno opinia Komisji jak i decyzja Prezydium powinna opierać się na przesłankach ustępu 1 art. 103 Regulaminu i badać stopień ujemnego nacechowania zwrotów. Decyzja Prezydium Sejmu jest ostateczna.

Ocena ta należy do Prezydium Sejmu na podstawie dyspozyq”i art. 103 ust. 1 i wyżej wskazanych przesłanek.

Joanna M. Karolczak

8 grudnia 1994 r.

**Prawo posła do zgłaszania interpelacji i zapytań zawarte w art. 25 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. swoją konkretyzację znajduje w art. 117 – 123 Regulaminu Sejmu.**

Art. 118 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, że „interpelację składa się w sprawach o zasadniczym charakterze”, natomiast art. 122 ust. 1 określa, iż celem zapytania jest „informacja o aktualnych problemach polityki Państwa”.

Precyzyjne rozgraniczenie zakresów przedmiotowych cytowanych zapisów nie jest możliwe. Bardzo wiele różnych kwestii politycznych ma zarówno „zasadniczy charakter”, jak również mieści się w pojęciu „aktualnej polityki Państwa”.

Określenie różnicy pomiędzy zakresami przedmiotowymi interpelacji i zapytania wymaga wykładni, która uwzględni również inne elementy ich konstrukcji.

Interpelację składa się na piśmie na ręce Marszałka Sejmu (art. 118 ust 3), powinna ona spełniać warunki określone w ust. 2. Odpowiedź na interpelację jest udzielana w ciągu 21 dni (termin dla interpelowanego) w formie pisemnej (art. 120 ust 1) lub wyjątkowo w formie ustnej (w razie umieszczenia interpelacji w porządku dziennym w trybie art. 120 ust. 3).

Zapytanie formułowane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi (art. 122 ust 2). Jedynym warunkiem formalnym jest obowiązek sygnalizacji Prezydium Sejmu ogólnej tematyki zapytania i adresata na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia (art. 122 ust. 3) wyjątek od tej zasady formułuje ust. 7: po zadaniu wszystkich zapytań, jeżeli czas przeznaczony na zapytania w porządku obrad nie został wykorzystany Marszałek Sejmu powinien dopuścić inne zapytania.

Odmienne warunki formalne, jakie Regulamin Sejmu nakłada na sposób realizacji poselskiego prawa do interpelacji i zapytania pozwalają na przybliżone rozgraniczenie zakresów przedmiotowych tych instytucji. Przedmiotem interpelacji powinny być sprawy, w przypadku których przygotowanie odpowiedzi może być pracochłonne (21 –



dniowy termin na odpowiedź), jak również sprawy, w których stan faktyczny jest skomplikowany (forma pisemna zarówno pytania, jak i odpowiedzi). Konstrukcja zapytania, które wymaga bezpośredniej odpowiedzi, zakłada, że udzielenie takiej odpowiedzi jest „technicznie” możliwe. Inaczej mówiąc stopień szczegółowości zadanego pytania powinien być tak określony przez pytającego, by interpelowany urzędnik mógł na nie bezpośrednio odpowiedzieć. W tym kontekście należy rozumieć zwrot „aktualne problemy polityki Państwa”. Należy jednak mieć świadomość, że proponowane w tym miejscu rozgraniczenie zakresów ma charakter dość teoretyczny, bowiem dotychczasowa praktyka przeczy możliwości przeprowadzenia takiego rozróżnienia.

Jedyny warunek materialny, który Regulamin Sejmu nakłada na poselskie prawo interpelacji i zapytania został określony w przywołanym art. 118 ust. 2 „interpelacja powinna być ... skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego”. Jest to jedyne kryterium materialne, które merytorycznie rozstrzyga, co może być przedmiotem interpelacji. Niespełnienie tego warunku jest jedynym materialnym powodem (obok innych formalnych), który uprawnia Prezydium Sejmu do nie przyjęcia interpelacji (ust. 4). Ciężar wykazania, że dana sprawa mieści się w zakresie kompetencji interpelowanego organu spoczywa na pośle, który składa interpelację.

Kryterium zgodności z właściwością nie stosuje się do zapytań poselskich, bowiem w przypadku tej instytucji tryb nie przewiduje kontroli Prezydium Sejmu nad treścią zapytania.

W naszym przekonaniu kryterium zgodności przedmiotu interpelacji z właściwością interpelowanego jest najbardziej podstawowym a zarazem jedynym kryterium pozwalającym na przeprowadzenie granicy między tym co może, a co nie może być przedmiotem interpelacji.

Wykładnia, która w ustalałaby jednolity, „obiektywny” sposób rozumienia zwrotów: „sprawy o zasadniczym charakterze” i „aktualne problemy polityki Państwa” musiałaby ograniczyć możliwość realizacji prawa do interpelacji i zapytania. Jest to jedno z fundamentalnych uprawnień wynikających z mandatu poselskiego, bowiem umożliwia parlamentarną kontrolę nad działalnością rządu. Z uwagi na to takie ograniczenie wydaje się nie dopuszczalne. Odpowiedź na pytanie,

czym są „sprawy o zasadniczym znaczeniu” dla Państwa z natury rzeczy jest zawsze subiektywna, a każdy poseł udziela jej indywidualnie.

*Wojciech Sypniewski, Joanna Karolczak*

17 listopada 1994 r.

**Zapis art. 4 ust 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP jest zgodny Ustawą Konstytucyjną z 17 października 1992 r. oraz Przepisami Konstytucyjnymi utrzymanymi w mocy, w tym zwłaszcza z art. 33a ust o Trybunale Konstytucyjnym.**

Uchwalone w dniu 17 maja 1989 r. dwie ustawy wyznaniowe: o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 155) oraz o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 154) stały się początkiem wypełniania zapisanych w art. 82 ust. 2 postanowień Konstytucji RP z dnia 22 lipca 1952 r.

Treść tego art. brzmi:

„Kościół jest oddzielony od Państwa. Zasady stosunku Państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy.” Zapis ten zachował swoje brzmienie w Przepisach Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym uchylającego Konstytucję RP z dnia 22 lipca 1952 r.

W art. 18. ust. 1. ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, usytuowanym w Dziale II. rozdz. 1 teje ustawy zapisano, iż „Przepisy rozdziału 2. i działu III. regulują stosunek państwa tylko do tych kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa nie jest uregulowana odrębnymi ustawami”.

Zatem należy wnosić, że zapisy tej ustawy z nie wymienionych w art. 18 ust. 1 działów stosować się powinno do wszystkich działających i uznanych w naszym państwie kościołów i związków wyznaniowych.

Tak więc zapis art. 16 ust. 1 i 2 z działu II. rozdz. 1., w którym mówi się:

Ust. 1. Państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych.

Ust. 2. W celach, o których mowa w ust. 1., oraz do rozpatrywania problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem a poszczególnymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi mogą być, na zasadach wzajemnego uzgodnienia, tworzone różne, w tym stałe formy współdziałania. Przepis ten nie narusza właściwości organów państwowych oraz organów kościołów i innych związków wyznaniowych.”

odnosił się również do Kościoła Katolickiego, z którym tego samego dnia Państwo regulowało wzajemne stosunki w odrębnej ustawie.

W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP powtarzany jest jednak ten zapis w brzmieniu bardziej już skonkretyzowanym.

Art. 4. sformułowany jest w następujący sposób:

Ust. 1. „Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski, składająca się z upoważnionych przedstawicieli, w uzgodnionej liczbie na zasadzie parytetu, zwana dalej „Komisją Wspólną”, rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonania.”

Ust. 2. Przepis ust. 1 nie narusza właściwości organów państwowych ani organów Kościoła, jak również kompetencji Stolicy Apostolskiej.”

Zatem obok ustalenia, iż Państwo i Kościół katolicki dla rozpatrywania rozwoju wzajemnych stosunków tworzą stałą formę współdziałania nazwaną „Komisją Wspólną” dodano, iż w jej kompetencjach będzie również leżało rozpatrywanie spraw związanych z interpretacją ustawy i przebiegiem jej wykonania.

Wydaje się, iż kluczem do odpowiedzi na pytanie czy zapis ten nie narusza w szczególności art. 33a ust. 1 o Trybunale Konstytucyjnym

utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych jest dokładne zinterpretowanie tych tekstów prawnych oraz zrozumienia intencji ustawodawcy.

Wspomniany już art. 33a ust. 1 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych stanowi, że:

„Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię wstaw.”

Nie wydaje się aby ten fragment zapisu art. 4. ust. 1. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, w którym jest mowa o rozpatrywaniu przez Komisję Wspólną spraw „interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonywania” można było uznać za naruszenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ustalania powszechnie obowiązujących wykładni ustaw.

Nie można bowiem zapominać, iż uchwała Trybunału konstytucyjnego, której treścią jest wykładnia ustawy ma charakter powszechnie obowiązujący.

Ustalenia natomiast przyjęte w toku prac Komisji Wspólnej nie zostały wyposażone przez zapis ustawowy w żadną moc prawną.

Takie rozwiązanie umocnione nawet zostało zapisem ust. 2. tegoż art. 4. mówiącego, iż uprawnienia i zakres działania Komisji Wspólnej Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski nie naruszają właściwości organów państwowych.

Zatem ustalenia wypracowane wspólnie przez obie umawiające się strony, w toku prac tej Komisji – nie stanowiąc prawa – nie zmieniają tym samym obowiązującego porządku prawnego.

Oczywiście powyższe ustalenia musiałyby ulec daleko idącej zmianie, gdyby organ stosujący prawo, wykonując postanowienia omawianej ustawy, zechciał się oprzeć na wypracowanej przez Komisję Wspólną interpretacji zanim zyskała by ona w toku przyjętej ustawowo drogi prawnej rangę odpowiednich przepisów. Tego typu naruszenie postanowień ustawy nie jest jednak w postawionym pytaniu sygnalizowane.

Należy zatem przyjąć, że ustawodawca formułując i przyjmując zapis art. 4. ust. 1. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP o uprawnieniach Komisji Wspólnej do poruszania w trakcie jej spotkań „spraw interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonania” precyzował jedynie zakres problemów związanych z rozwojem wzajemnych stosunków.

Ustawy wyznaniowe charakteryzują się nadmierną szczegółowością oraz w znacznej swej części formułują przepisy o randze ustawowych, które w swej istocie powinny wejść w zakres przepisów wykonawczych do tych ustaw.

Takie zbudowanie ustaw, które przy tym swym zakresem obejmowały bardzo szeroki krąg problemów narastających, a nie rozwiązywanych przez wiele lat, musiało wzbudzać refleksję, że w drodze dalszych negocjacji będzie trzeba precyzować zapisy ustawowe.

Zapis o brzmieniu bardzo zbliżonym powtórzono także w przyjętej 4 lipca 1991 r. ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r. nr 66, poz. 287).

Także w art. 4. ust. 1. tej ustawy przyjęto zapis: „Problemy związane ze stosunkami między Państwem a Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy rozpatrują wspólne zespoły składające się z upoważnionych przedstawicieli Rządu RP i Świętego Soboru Biskupów na zasadzie parytetu.”

Należy zatem przyjąć, że wzbudzające pewną kontrowersję zapisy ustaw wyznaniowych o możliwościach ich interpretowania przez organy nie powołane do stosowania prawa zostały przez ustawodawcę przyjęte dla racjonalności tworzonego prawa. Ta istotna podstawa tworzenia prawa nakazuje aby normy prawne traktować jako środki do osiągnięcia założonych celów na podstawie wiedzy o działaniu odpowiednich mechanizmów motywacyjnych w określonych typach sytuacji społecznych.

*Beata Witkowska*

7 października 1994 r.

**Art 171 § 1 k.p. nie uzasadnia wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w związku z przejściem na ryczałt poselski.**

W myśl art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) zakład pracy zatrudniający posła jest zobowiązany udzielić, na jego wniosek, urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu poselskiego. W okresie korzystania z urlopu bezpłatnego poseł otrzymuje miesięczny ryczałt poselski, który ma rekompensować niewypłacone przez zakład pracy w czasie urlopu bezpłatnego wynagrodzenie.

Do chwili podjęcia zatrudnienia po zakończeniu poselskiego urlopu bezpłatnego poseł zwolniony jest od świadczenia pracy, bowiem stosunek pracy zawarty między nim a jego macierzystym zakładem pracy ulega zawieszeniu. Oznacza to, że w czasie omawianego urlopu bezpłatnego posłowi nie przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego.

Odnosząc się do kwestii ewentualnego uprawnienia do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w momencie przechodzenia na urlop bezpłatny na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, przypomnieć należy na wstępie ogólne zasady nabywania prawa do tego ekwiwalentu.

Jako zasadę prawa pracy przyjmuje się, że urlop wypoczynkowy powinien być wykorzystany – zgodnie z jego celem – w naturze. W związku z tym ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop może być wypłacony tylko w ściśle określonych przypadkach.

Należą do nich (na podstawie art. 171 § 1 Kodeksu pracy):

- rozwiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy,
- powołanie pracownika do zasadniczej, okresowej, zawodowej służby ... wojskowej lub przeszkolenia wojskowego trwającego powyżej 3 miesięcy,
- skierowanie pracownika do pracy za granicą (o ile przepisy szczególne tak stanowią).

Do ww. przypadków nie można zaliczyć momentu odejścia na urlop bezpłatny, nawet jeżeli jest to urlop udzielany dla umożliwienia wyko-

nywania mandatu poselskiego. Z samej istoty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy oraz treści art. 171 § 1 k.p. wynika, że jest to jednorazowe świadczenie wypłacane tylko w przypadkach przewidzianych w przepisach prawnych. art. 171 § 1 jako przepis szczególny nie podlega wykładni rozszerzającej. Ponieważ poza okolicznościami wymienionymi w art. 171 § 1 k.p. nie znajdujemy innych uregulowań, które dotyczyłyby posłów – nie jest możliwa wypłata takiego ekwiwalentu w związku z przechodzeniem na ryczałt poselski.

Przy udzielaniu urlopu bezpłatnego na zasadach ogólnych (na podstawie art. 174 § 1 k.p.) przyjmuje się, że pracownik powinien najpierw wykorzystać urlop wypoczynkowy, a potem urlop bezpłatny. Wynika to z faktu, że urlop bezpłatny udzielany z przyczyn osobistych jest formalnym usprawiedliwieniem dłuższej nieobecności pracownika (spowodowanej np. wyjazdem za granicę) – nieobecności w okresie dłuższym niż okres przysługującego urlopu wypoczynkowego.

Przy przechodzeniu na poselski urlop bezpłatny (na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej), poseł nie musi wcześniej wykorzystywać urlopu wypoczynkowego, bowiem urlop wypoczynkowy ze swej istoty służyć ma odpoczynkowi, a poseł wykonuje już w tym czasie obowiązki wynikające z pełnienia mandatu.

Roszczenie o ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy przedawnia się z upływem 3 lat od dnia jego wymagalności (patrz art. 291 § 1 k.p), jednakże w związku z tym, że w czasie urlopu bezpłatnego wzajemne zobowiązania pracownika i zakładu pracy ulegają zawieszeniu, poseł może wykorzystać zaległy urlop wypoczynkowy (niewykorzystany w momencie przechodzenia na ryczałt poselski) po zakończeniu udzielonego mu dla umożliwienia wykonywania mandatu urlopu bezpłatnego.

Jednocześnie przypomnieć należy, że Kodeks pracy przewiduje też możliwość obniżenia wymiaru urlopu wypoczynkowego. Jednym z obniżeń wymiaru urlopu jest obniżenie przewidziane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 października 1974 r. w sprawie pracowniczych urlopów wypoczynkowych (Dz.U. nr 43, poz. 259 z późn. zm.). § 5 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, iż w razie korzystania przez pracownika z urlopu bezpłatnego dłuższego niż jeden

miesiąc, urlop wypoczynkowy ulega skróceniu o 1/12 część za każdy miesiąc urlopu bezpłatnego. Za rok kalendarzowy objęty w całości urlopem bezpłatnym urlop wypoczynkowy nie przysługuje w ogóle. Oznacza to, że posłowi nie przysługuje w macierzystym zakładzie pracy urlop wypoczynkowy za rok kalendarzowy objęty w całości poselskim urlopem bezpłatnym (o czym była mowa wcześniej).

Jednakże okres ten powinien być uwzględniany przy ustalaniu wymiaru urlopu wypoczynkowego (tzn. ilości dni urlopu przysługujących pracownikowi w danym roku kalendarzowym). Art. 24 ust. 5 ustawy poselsko-senatorskiej stanowi bowiem, że okres pobierania ryczałtu poselskiego traktowany jest jako okres zatrudnienia. Stąd, okres pobierania omawianego ryczałtu zalicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia urlopowe posła.

Nie można, natomiast wliczać do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia urlopowe okresu trzymiesięcznego, o którym mowa w art. 24 ust. 7. Jest to bowiem urlop bezpłatny, który podlegać winien ogólnym zasadom prawa pracy odnoszącym się do urlopów bezpłatnych (ustawa poselsko-senatorska nie przewiduje dla tego urlopu żadnych dodatkowych „przywilejów”).

*Irena Galińska-Raczy*

23 listopada 1994 r.

**Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 56, poz. 274), nie ustanawia żadnych ograniczeń w zakresie pełnienia przez posła funkcji prezydenta miasta lub burmistrza bądź wójta gminy.**

Poseł może być jednocześnie prezydentem lub burmistrzem miasta bądź wójtem gminy.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr



56, poz. 274), nie ustanawia żadnych ograniczeń w tym zakresie. W powołanej ustawie, zakaz odnoszący się do posłów dotyczy:

- zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego (art. 3 usta wy).

- zakazu uczestniczenia w zarządach, radach nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gmin lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych. Posłowie nie mogą również posiadać w tych spółkach kontrolnych udziałów lub pakietów akcji (art. 4 ustawy).

*Zofia Nizińska*

17 października 1994 r.

**Nadal pozostają w mocy przepisy dekretu z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach PRL oraz o pieczęciach państwowych w części odnoszącej się do pieczęci państwowych (Dz.U. nr 47, poz. 314 z późn. zm.).**

Regulacja prawna dotycząca symboli państwowych, zwłaszcza w części odnoszącej się do pieczęci, jest niedostosowana do obecnej rzeczywistości ustrojowej. Art. 103 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych przyjmuje, iż materię odnoszącą się do symboli państwowych reguluje ustawa. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 7, poz. 18 z późn. zm.), kilkakrotnie nowelizowana, nie w pełni koresponduje ze stanem ustrojowym ukształtowanym przez Małą Konstytucję. Ustawa ta nie reguluje spraw związanych z pieczęciami państwowymi, jako że jej art. 18 stanowi, iż z dniem wejścia w życie ustawy z 1980 r. utracił moc prawną dekret z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle, barwach PRL oraz o pieczęciach państwowych, ale tylko w części dotyczącej godła i barw PRL. Zatem w części odnoszącej się do pieczęci państwowych nadal pozostają w mocy przepisy dekretu z dnia 7 grudnia 1955 r. o godle i

barwach PRL oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. nr 47, poz. 314 z późn. zm.). Ta ustawowa regulacja sprzed 40 lat jest konkretyzowana równie odległymi przepisami wykonawczymi (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r.) w sprawie tablic i pieczęci urzędowych (Dz.U. nr 47, poz. 316 z późn. zm.), które chociaż kilkakrotnie nowelizowane (w tym także u progu lat dziewięćdziesiątych) nie rozwiązują aktualnych kwestii ustrojowych. Przeszarzały i nieczytelny stan prawny nie ułatwia zajęcia jednoznacznego stanowiska w kwestii dotyczącej kształtu i treści pieczęci Zgromadzenia Narodowego. Zagadnienie to stanowi materię ustawy, dopóki zatem ustawodawca nie rozstrzygnie go w ustawie uprawnione będą różne wizje co do kształtu i treści pieczęci Zgromadzenia Narodowego.

Mała Konstytucja w art. 1 stanowi, iż organami Państwa są Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów i sądy. Wśród tych organów Państwa, z których Sejm, Senat, Prezydent wsparte są mianem „Rzeczypospolitej Polskiej” nie ma Zgromadzenia Narodowego.

W naukowej literaturze prawniczej rozwinął się spór co do charakteru – istniejącego na gruncie Małej Konstytucji – Zgromadzenia Narodowego.<sup>2</sup> Warto, w skrócie zarysować istotę tego sporu, pomiędzy dwoma głównymi stanowiskami w tej kwestii. W myśl pierwszego z nich Zgromadzenie Narodowe jest odrębnym i samoistnym, naczelnym organem państwa, w myśl drugiego natomiast Zgromadzenie nie jest odrębnym organem państwa, a jedynie szczególną formą działania dwóch samodzielnych, naczelnych organów państwa, tj. Sejmu i Senatu, w konkretnych przewidzianych konstytucyjnie przypadkach. Piszący opinię wydaje się być bliższy drugiego ze wskazanych stanowisk. Artykuł 1 Małej Konstytucji wyczerpująco określa skład organów Państwa opierając się na niezbyt wprawdzie rozwiniętej zasadzie trójpodziału władzy i nie ma tam miejsca dla Zgromadzenia Narodowego.

---

<sup>2</sup> Zob. Prawo konstytucyjne, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1994, s. 280-283; L. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski - Prawo konstytucyjne, Toruń 1994, s. 82-83; R. Mojak, I. Sobczak - Zgromadzenie Narodowe, "Przegląd Sejmowy" 2(6)/1994, s. 27 i n.

Taką wizję ustrojodawcy wydaje się potwierdzać art. 27 MK pomieszczony nie tylko w rozdziale drugim, zatytułowanym jedynie „Sejm i Senat” (a więc znów bez Zgromadzenia Narodowego), ale ponadto stwierdzający wprost, iż „Sejm i Senat obradujące wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu w wypadkach wskazanych w ustawie konstytucyjnej tworzą Zgromadzenie Narodowe”. Przepis ten akcentuje zatem jednoznacznie ową specyficzną formę działania dwóch innych organów Państwa, czyli właśnie wspólne ich obradowanie w konstytucyjnie przewidzianych wypadkach. Dzięki takiemu postanowieniu staje się też możliwe precyzyjne odróżnienie Sejmu i Senatu obradujących wspólnie jako Zgromadzenie Narodowe od wspólnego posiedzenia obu tych organów nie stanowiącego obrad Zgromadzenia Narodowego. Ten drugi typ wspólnych posiedzeń też dziś występujący ma zwykle charakter uroczystego zgromadzenia posłów i senatorów pod wspólnym przewodnictwem marszałków obu izb. Prezentując taki punkt widzenia na sprawę charakteru Zgromadzenia Narodowego, trzeba jednak zdawać sobie sprawę, iż istnieje także szereg przesłanek przemawiających za tym, że Zgromadzenie Narodowe jest odrębnym – od Sejmu i Senatu – organem państwa uprawnionym do podejmowania przewidzianych przez prawo decyzji. Wszak jest organem konstytucyjnym, którego podstawy prawne i zakres funkcjonowania regulują ustawy konstytucyjne, posiada cechy konstytucyjnego organu wyróżniającego się miejscami swoistą kompozycją struktury i zasad funkcjonowania. Powstaje pytanie, w jakim zakresie dwa powyżej wskazane stanowiska miałyby wpłynąć na treść pieczęci Zgromadzenia Narodowego? Otóż jeśliby przyjąć, iż Zgromadzenie Narodowe jest samoistnym i samodzielnym konstytucyjnym organem Państwa, to uprawnione jest użycie w pieczęci Zgromadzenia określenia „Rzeczypospolita Polska”. Poprawnym układem merytorycznym, a nie tylko graficznym, jest według mnie zwrot „Zgromadzenie Narodowe – orzeł – Rzeczypospolita Polska”, nie zaś odwrotnie „Rzeczypospolita Polska – orzeł – Zgromadzenie Narodowe”, wszak to jest pieczęć Zgromadzenia Narodowego a nie Rzeczypospolitej Polskiej. Taki zresztą układ wskazuje art. 10 Dekretu o godle i barwach PRL oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. nr 47, poz. 314 ze zmianami) nadal obowiązujący. Przepis ten w ust. 1 stanowi, iż pieczęcią Sejmu jest metalowa tłoczona pieczęć okrągła średnicy 62 mm

zawierająca pośrodku wizerunek orła, a w otoku napis Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli jednak przeważałyby wątpliwości co do konstytucyjnej odrębności Zgromadzenia Narodowego jako naczelnego organu Państwa i bliższy okazywał się pogląd formułującego opinię, iż Zgromadzenie Narodowe jest formą działania dwóch samodzielnych organów państwa, tj. Sejmu i Senatu, w konkretnych przewidzianych konstytucyjnie przypadkach, to należałoby opowiedzieć się za treścią pieczęci zaproponowaną w projekcie Zarządzenia Szefa Kancelarii Sejmu z października br. gdzie w § 3a pkt 1 stanowi się, iż „Pieczęcią Zgromadzenia Narodowego jest okrągła pieczęć do tłoczenia o średnicy 72 mm, zawierająca pośrodku wizerunek orła, a w otoku napis Zgromadzenie Narodowe”.

Na marginesie treści pieczęci Zgromadzenia Narodowego można postawić pytanie – dlaczego średnica tej pieczęci wynosić ma 72 mm? Oczywiście można uznać, iż dopóki przekrój tej okrągłej pieczęci nie jest określony przepisem prawnym, to istnieje dowolność w ustaleniu rozmiaru pieczęci Zgromadzenia. Czy jednak obowiązujący przepis o mocy ustawy (art. 10 dekretu z 1955 r.) nie implikuje pewnego zobowiązania co do średnicy pieczęci Zgromadzenia Narodowego? Średnica pieczęci Sejmu, Prezydenta (a chyba i Senatu) wynosić powinna 62 mm, co więc powoduje, że pieczęć okrągła Zgromadzenia Narodowego (co do którego charakteru istnieje kontrowersje) wynosić ma 72 mm?

*Janusz Mordwilko*

17 października 1994 r.

### **Uprawnienia Kancelarii Sejmu do stosowania wizerunku godła państwowego na blankietach, kopertach, biletach wizytowych w świetle obowiązujących przepisów prawnych.**

Art. 103, utrzymanych w mocy Małą Konstytucją przepisów konstytucyjnych, określa symbole Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 7, poz. 18 z późn. zm. – dalej zwana Ustawą) precyzuje postanowienia konstytucyjne, określając m.in. kto i na jakich zasa-

dach uprawniony jest do używania symboli państwowych, w tym wizerunku orła będącego godłem państwowym. Z mocy przepisów konstytucyjnych i Ustawy symbole państwowe pozostają pod szczególną ochroną prawną przewidzianą w odrębnych przepisach.

Przepisy art. 3 Ustawy precyzują, że godło umieszcza się w pomieszczeniach urzędowych, salach posiedzeń, salach wykładowych i lekcyjnych należących do „jednostek” wymienionych w punktach 1-4 ustępu 1 tegoż artykułu. Na mocy przepisów wykonawczych godło to może być także umieszczane w innych pomieszczeniach i miejscach, a przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne oficjalne przedstawicielstwa i misje za granicą mogą umieszczać godło na obiektach stanowiących ich siedziby urzędowe. Ustawa w art. 3 ust 1 określa, iż godło umieszcza się w pomieszczeniach urzędowych i salach posiedzeń należących do organów państwowych, a w innych pomieszczeniach i miejscach na podstawie przepisów wydanych w oparciu o cytowaną Ustawę. Umieszczanie więc godła w budynkach i miejscach posiedzeń Sejmu i jego wewnętrznych organów nie budzi wątpliwości.

W świetle przepisów Ustawy należy odróżnić umieszczanie godła i innych symboli państwowych od ich stosowania. Art. 16 ust. 1 Ustawy stanowi, iż „Godło i barwy Rzeczypospolitej Polskiej oraz wizerunek orła, ustalony dla godła państwowego poza wypadkami określonymi w ustawie mogą być stosowane także w wypadkach przewidzianych przepisami szczególnymi”. Aktualnie takie przepisy wydane są dla Sił Zbrojnych (ustawa o znakach Sił Zbrojnych), statków morskich (Kodeks morski), samolotów itp. Nie są wydane przepisy, które określałyby stosowanie wizerunku orła ustalonego dla godła państwowego przez Sejm i jego organy wewnętrzne oraz posłów. W Świetle stosunkowo długiej praktyki (w każdym bądź razie już na gruncie dekretu z dnia 7 grudnia 1955 roku o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [Dz.U. nr 47, poz. 314]), Sejm oraz jego organy wewnętrzne: Marszałek, Prezydium Sejmu, a niekiedy także organy pomocnicze Sejmu – komisje sejmowe używały wizerunku orła na dokumentach urzędowych oraz korespondencji. Prawo używania wizerunku orła przez Sejm i jego organy nie było kwestionowane. Należy uznać, na podstawie zwyczaju

oraz roli Sejmu jako jednego z najwyższych organów państwowych, prawo Sejmu i jego organów wewnętrznych do stosowania wizerunku orła ustalonego dla godła państwowego. Uznajemy więc, że Sejm i jego organy (Marszałek, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje sejmowe) mają prawo stosowania wizerunku orła, ustalonego dla godła państwowego, na dokumentach urzędowych, kopertach bądź blankietach. Zakres „pism”, na których stosowany byłby wizerunek orła wyznacza ustawowy wymóg zapewnienia symbolom państwowym „na-  
leżnej czci i szacunku” (art. 15 Ustawy).

Prawo stosowania wizerunku orła przez Sejm i jego organy nie może zostać rozciągnięte na posłów – jako członków parlamentu. Jeżeli organowi państwowemu, wyspecjalizowanemu zakładowi (np. szkole) albo innej jednostce organizacyjnej państwa służy prawo stosowania wizerunku godła, to uprawnienie takie nie przechodzi na jego pracowników. Prawo organów przedstawicielskich (Sejmu i Senatu RP) nie jest przenaszalne na posłów czy senatorów. Nie wykonują oni bowiem swoich czynności w imieniu państwa, jako jego funkcjonariusze, ale w imieniu wyborców jako ich przedstawiciele, a za tym ich działalność nie ma charakteru urzędowego. Godło państwowe bądź wizerunek orła może być używane przez osoby fizyczne wyłącznie w przypadku gdy wynika to z pełnionych przez nie funkcji publicznych, charakteru organu państwowego lub państwowej jednostki organizacyjnej wymienionej w przepisach. Nie mają natomiast prawa stosowania go pracownicy, lub inne osoby wykonujące czynności w imieniu własnym, a tym bardziej w korespondencji. Powyższe konstatacje wynikają jednak z interpretacji przepisów prawnych oraz wywiedzione są ze zwyczajów, byłoby pożądanym aby wynikały one z wyraźnych regulacji prawnych w tym zakresie.

Jak, w świetle obowiązującego prawa, kształtują się uprawnienia Kancelarii Sejmu do zamieszczania godła państwowego na blankietach, kopertach, pismach pochodzących od samej Kancelarii Sejmu?

W świetle art. 125 – 128 Regulaminu Sejmu, Kancelaria Sejmu służy Sejmowi i jego organom w zakresie organizacyjno-technicznym i doradczym. Podstawowym zadaniem Kancelarii Sejmu jest pomoc i obsługa organizacyjna, prawna, techniczna udzielana Sejmowi, jego

organom i posłom. Kieruje Kancelarią Szef Kancelarii Sejmu, który jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii. Nadzór nad działalnością Kancelarii Sejmu sprawuje Marszałek Sejmu. Kancelaria Sejmu nie jest samodzielnym organem państwowym, jest instytucją (jednostką organizacyjną) obsługi Sejmu i jego organów oraz posłów. Dlatego należy uznać, w świetle przepisów Ustawy oraz statusu prawnego Kancelarii Sejmu określonego przepisami Regulaminu Sejmu, iż Szef Kancelarii (i podlegające jemu jednostki organizacyjne) nie ma prawa stosowania wizerunku orła na pismach Kancelarii Sejmu – blankietach, kopertach, biletach wizytowych. Przyznanie takiego uprawnienia Szefowi Kancelarii Sejmu i kierowanej przez niego Kancelarii Sejmu mogłoby nastąpić w drodze szczególnych przepisów wydanych przez Prezydium Sejmu, które w myśl art. 13, ust. 1, pkt 13 Regulaminu Sejmu uchwała statut Kancelarii Sejmu.

*Janusz Mordwilko*

4 listopada 1994 r.

**Pełnienie przez pracownika administracji rządowej przebywającego na urlopie bezpłatnym, funkcji członka zarządu gminy jest sprzeczne z art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.**

W myśl art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) „członkostwa zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej”.

Zakaz ustanowiony w zacytowanym przepisie dotyczy wszystkich członków zarządu, a zatem m.in. wiceprezydenta miasta (na podstawie art. 26 omawianej ustawy w skład zarządu gminy wchodzi: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, ich zastępcy oraz pozostali członkowie). Zakaz ten stanowić ma gwarancję niezależności działania samorządu terytorialnego od administracji rządowej (patrz komentarz do art. 27 Z. Niewiadomski, WŁ Grzelczak – Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990). Zakazem

tym objęci zostali zatrudnieni w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji, urzędach wojewódzkich, urzędach rejonowych oraz w urzędach obsługujących terenowe organy administracji specjalnej podległe bezpośrednio ministrom. Z *ratio legis* ustanowionego zakazu wynika, że w szczególności są nim objęci pracownicy pełniący funkcje kierownicze w administracji rządowej. Przepis ten jest niewątpliwie konsekwencją ustrojowego wyodrębnienia samorządu terytorialnego i ustanowienia jego niezależności od administracji rządowej. Mamy bowiem do czynienia z dwoma wyodrębnionymi organizacyjnie strukturami, które posiadają niezależne ustawowo zadania i kompetencje. Odębność administracji rządowej i samorządowej została ustanowiona zwłaszcza z uwagi na określone uprawnienia nadzorcze administracji rządowej wobec administracji samorządowej (patrz rozdział 10 ustawy o samorządzie terytorialnym).

W jednym z komentarzy do ustawy o samorządzie terytorialnym czytamy m.in., iż: omawiany „zakaz nie stoi na przeszkodzie kandydowaniu osoby zatrudnionej w administracji rządowej w wyborach do zarządu, jeżeli wyrażając zgodę na kandydowanie zobowiąże się ona w przypadku wyboru do rezygnacji z zatrudnienia w administracji” (P. Czechowski, St. Piątek – Prawo samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Fundacji ATK, Warszawa 1994).

Przepis omawianego art. 27 posługuje się określeniem „zatrudnienie”, co oznacza, że jest to pojęcie szersze od pojęcia „stosunek pracy”. Zakaz obejmuje zatem, w szczególności zatrudnienie w ramach stosunku pracy (bez względu na formę nawiązania tego stosunku, czyli np. na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania itd.), ale jednocześnie dotyczy także stałego świadczenia pracy w ramach innych stosunków prawnych (np. umów cywilno-prawnych).

Stosunek pracy, który wiąże pracownika i zakład pracy jest stosunkiem na tyle „silnym”, że w przypadku administracji rządowej może dochodzić do kolizji interesów danej jednostki administracji rządowej z interesami samorządu terytorialnego.

W okresie urlopu bezpłatnego stosunek pracy między pracownikiem a zakładem pracy ulega zawieszeniu. Pracownik jest zwolniony od świadczenia pracy, jednak stosunek pracy łączący go z zakładem trwa



nadal. Teoretycznie pracownik taki może ubiegać się np. o skrócenie udzielonego urlopu bezpłatnego, mimo dalszego pełnienia funkcji w organie samorządu terytorialnego (np. zarządzie miasta).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że pełnienie przez pracownika administracji rządowej przebywającego na urlopie bezpłatnym, funkcji członka zarządu gminy jest sprzeczne z art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

*Irena Galińska-Rączy*

8 grudnia 1994 r.

**Konkretyzacja zadań gminy w zakresie ochrony środowiska znajduje miejsce w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. z dnia 15 kwietnia 1994 r. Dz.U. nr 49, poz. 196).**

Sprawy ochrony środowiska należą do zadań własnych gminy na podstawie regulacji zawartych w:

a) art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95), który stwierdza, że do zadań gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które obejmują między innymi sprawy z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, oraz

b) w art. 1 pkt 16 lit c ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198, z późn. zm.), który stwierdza, że na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. z dnia 15 kwietnia 1994 r. Dz.U. nr 49, poz. 196) do zadań własnych gminy przechodzi między innymi obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbanie o utrzymanie porządku i czystości na terenie gminy.

1. Konkretyzacja zadań gminy w zakresie ochrony środowiska znajduje miejsce w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. z dnia 15 kwietnia 1994 r. Dz.U. nr 49, poz. 196). Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zobowiązane są do zapewnienia warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych dla ochrony środowiska przed odpadami i utrzymania porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością.

Tak określony zakres obowiązków gminy obejmuje:

- uchwalanie planów zagospodarowania z uwzględnieniem miejsca składowania odpadów. Możliwe jest wyznaczenie przez każdą gminę własnego wysypiska śmieci, ale możliwe jest również utworzenie przez dwie lub więcej gmin wspólnego miejsca składowania nieczystości, w ramach wspólnego przedsięwzięcia, czy korzystanie z wysypiska innej gminy na zasadach umownych;

- utworzenie i ewentualnie wyposażenie w odpowiednie środki przedsiębiorstw zajmujących się oczyszczaniem. Przedsiębiorstwa te mogą być jednostkami budżetowymi gminy, mogą być przedsiębiorstwami prywatnymi wyłonionymi np. na zasadzie przetargu. Możliwe wydaje się również korzystanie przez inne gminy, które nie posiadają własnych przedsiębiorstw oczyszczania z usług przedsiębiorstw świadczących takie usługi w innych gminach na zasadzie umowy, w zależności

- od struktury własnościowej – z gminą lub przedsiębiorstwem prywatnym;

- prowadzenie i wspomaganie działalności związanej z ochroną środowiska prowadzonej przez różnego rodzaju organizacje i jednostki organizacyjne.

Ponadto organy gminy sprawują kontrolę nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska. Związane jest to z tym, że przepisy o ochronie środowiska obowiązek usuwania nieczystości nakładają bezpośrednio nie na gminy, czy jej organy lecz na podmioty będące właścicielami lub zarządzającymi nieruchomościami.

Obowiązkiem gminy jest w tym zakresie jedynie określenie:

- 1) szczegółowych zadań przedsiębiorstw oczyszczania,

2) rodzaju robót i czynności wykonywanych na zasadach odpłatności przez przedsiębiorstwa oczyszczania,

3) ustalenie częstotliwości, zasad i sposobu usuwania odpadów i innych zanieczyszczeń z terenów nieruchomości, ulic, placów i innych dróg publicznych w miastach i wsiach o zwartej zabudowie,

4) inicjowanie i organizacja powszechnej zbiórki odpadów, zwłaszcza pokonsumpcyjnych, w celu gospodarczego ich wykorzystania,

5) gminy mogą również określić rodzaje i zasady rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenie nieruchomości oraz ulic placów i innych dróg publicznych w granicach miast i we wsiach o zwartej zabudowie.

Natomiast jeśli chodzi o środki jakimi dysponuje gmina w celu zobligowania mieszkańców do usuwania odpadów w miejsca do tego przeznaczone wymienia należy sankcje przewidziane w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Na mocy przepisów określonych w tej ustawie możliwa jest:

- odpowiedzialność cywilna (odszkodowanie), na podstawie wyroku sądowego w postępowaniu cywilnym (na wniosek poszkodowanego, którym może być również gmina) za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko;

- odpowiedzialność karno-administracyjna (areszt, ograniczenie wolności, grzywna, nagana), nakładana przez organy ścigania i kontroli (mandat) oraz na wnioski tych organów przez kolegia do spraw wykroczeń za czyny kwalifikowane jako wykroczenia.

Ponadto w zależności od rozmiarów szkód wywołanych nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska możliwe jest nakładanie sankcji karnych (określonych w dziale VII ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska np. z art. 106 ust 1 pkt 5, czy art. 107 ust 1-3 przez sądy (pozbawienie wolności, ograniczenie wolności, grzywna).

2. Wprowadzanie przez organy gminy obowiązku zawierania umów na wywóz śmieci jest sprzeczne z jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego – zasadą swobody umów (określoną w art. 3531 k.c.), która polega na tym że:

- podmioty zawierające umowę mają pełną swobodę co do tego czy chcą zawiązać między sobą stosunek obligacyjny, od ich zatem woli prawo uzależnia samo powstanie stosunku prawnego,
- istnieje pełna swoboda wyboru kontrahenta,
- strony zawierające umowę mogą ukształtować jej treść wg swego uznania, a tym samym powołać do życia, mocą swej woli taki stosunek zobowiązaniowy, jaki odpowiada ich interesom,
- strony uwolnione są od formalizmu prawnego.

O ile dwa ostatnie elementy zasady swobody umów doznają w przepisach prawa pewnych ograniczeń, o tyle nie ma podstaw prawnych do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń dwóch pierwszych. Podstaw takich nie stwarzają również przepisy o ochronie środowiska, które przecież bezpośrednio nakładają obowiązek usuwania odpadów stałych na określone podmioty:

- właścicieli i zarządców nieruchomości,
- użytkowników lokali, nieruchomości oraz obiektów przeznaczonych do celów handlowych gastronomicznych, magazynowych,
- kierowników budów,
- jednostki organizacyjne użytkujące tereny służące komunikacji publicznej,
- czy wreszcie organy gminy.

Podmioty te zgodnie z § 16 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. nr 24, poz. 91) mogą powierzyć wykonywanie swoich obowiązków komunalnym przedsiębiorstwom oczyszczania na zasadach odpłatności, które w wyniku zawarcia takiej umowy ponoszą odpowiedzialność za utrzymanie czystości. Rozporządzenie stwarza więc po stronie zobowiązanych prawo do zawierania takich umów jako jednego ze sposobów rozwiązania problemu usuwania nieczystości. Nie można jednakże kształtować w oparciu o ten przepis takiego obowiązku a tym bardziej obwarowywać go sankcjami karnymi, których *nota bene* nie mają prawa nakładać gminy lecz sądy.

3. Na terenie gminy może zostać uchwalony podatek na cele publiczne – również, jak się wydaje od wywozu nieczystości. Następuje to w drodze samoopodatkowania mieszkańców. Podstawy ku temu stwarzają przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, w art. 12 ust. 1.

Kwestia stworzenia dodatkowych źródeł dochodów gminy o charakterze podatkowym jest sprawą dobrowolną, którą mogą rozstrzygnąć tylko mieszkańcy gminy. Wymagana jest w takim wypadku forma referendum gminnego.

*Dariusz Chrzanowski*

22 listopada 1994 r.

**Z treści art. 86 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tj. Dz.U. nr 49 z 1984 r. poz. 196) wynika jednoznacznie, iż opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, w tym za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza ponoszą jedynie jednostki organizacyjne.**

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska nie może być mowy o ponoszeniu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska przez indywidualnych rolników – trudno bowiem byłoby ich uznać za jednostki organizacyjne.

Opłaty takie ponosić będą jednak jednostki organizacyjne – a za takie ustawodawca uznaje (art. 3 pkt 8 ustawy) podmioty gospodarcze w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej oraz jednostki organizacyjne nie prowadzące działalności gospodarczej.

Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.) stanowi, iż podmiotem gospodarczym może być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej.

Do jednostek organizacyjnych zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska zaliczyć można:

1) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej – a zatem mające prywatną firmę,

2) spółki prawa cywilnego – działające w oparciu o wpis do ewidencji działalności gospodarczej,

3) spółki prawa handlowego,

4) stowarzyszenia i fundacje itp., o ile oczywiście wykorzystują one gospodarczo środowisko i wprowadzają w nim zmiany polegające na wprowadzaniu zanieczyszczeń do powietrza, składowaniu odpadów oraz usuwaniu drzew i krzewów.

W powyższym kontekście interesujący wydaje się być przypadek pobierania opłat za zanieczyszczenia wprowadzane do środowiska w trakcie prac polowych poprzez emisję spalin ciągników i innych rolniczych maszyn samobieżnych. Jak wyżej wspomniano opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza ponoszą w myśl ustawy tylko jednostki organizacyjne.

Nie oznacza to jednak, iż każdą emisję np. spalin silnikowych dokonaną przez jednostkę organizacyjną uznać będzie można za zanieczyszczenie środowiska i obłożyć omawianą opłatą. W myśl art. 26 ustawy zanieczyszczeniem powietrza jest wprowadzanie do powietrza substancji stałych, ciekłych lub gazowych w ilościach, które mogą ujemnie wpłynąć na zdrowie człowieka, klimat, przyrodę żywą, glebę, wodę lub spowodować inne szkody w środowisku. Tak więc substancje szkodliwe muszą być emitowane przez jednostkę organizacyjną w dostatecznie wysokim stężeniu, aby mogły być uznane za zanieczyszczenie powietrza i podlegać opłacie. Zgodnie z art. 30 ustawy – to wojewodowie ustalają w drodze decyzji rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających powietrze, dopuszczone do wprowadzania do powietrza przez jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną podejmującą lub prowadzącą działalność gospodarczą.

W Rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 17 kwietnia 1987 r. w sprawie dopuszczalnych do

wprowadzenia do powietrza atmosferycznego rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających wytwarzanych przez silniki spalinowe (Dz.U. nr 14, poz. 87) szczegółowo określono jakie związki emitowane do atmosfery w czasie pracy silnika spalinowego uznać można za zanieczyszczające środowisko i jakie są dopuszczalne normy ich emisji.

Teoretycznie mogą występować wypadki, gdy w trakcie prac polowych jednostka organizacyjna emituje do atmosfery taką ilość substancji szkodliwych, iż powoduje to zanieczyszczenie powietrza podlegające opłacie, o której mowa w art. 86 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Moim zdaniem będą to jednak wypadki sporadyczne.

*Joanna Konecka-Dobrowolska*

18 listopada 1994 r.

**Zapisy art. 7 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw wymagają wykładni autentycznej lub legalnej.**

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 103, poz. 446) rekompensata pieniężna w wysokości 10% średniej w danym województwie ceny mieszkania w spółdzielczym, wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym o powierzchni 50 m<sup>2</sup> obliczonej przez wojewodę według stanu na dzień wypłaty tej rekompensaty może być przyznana kandydatom do spółdzielni mieszkaniowych objętych listami prowadzonymi przez wojewodę lub zarejestrowanych w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy do końca 1990 r. zgromadzili wymagane wkłady mieszkaniowe, są pełnoletni i nie posiadają samodzielnych mieszkań bądź mieszkają w lokalach, w których na osobę przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, iż przyznanie rekompensaty, o której mowa w art. 7 ust 1 cytowanej ustawy nie jest obligatoryjne

nawet wówczas, gdy osoba ubiegająca się o nią spełnia wszystkie warunki, o których wyżej mowa.

Osoby ubiegające się o rekompensatę mają obowiązek udokumentować, iż wydatkowały kwotę co najmniej dwukrotnie wyższą, niż rekompensata, jaką mają otrzymać na jeden z następujących celów:

- a) budowę budynku mieszkalnego,
- b) wkład mieszkaniowy lub budowlany do spółdzielni, albo innej jednostki organizacyjnej budującej budynki mieszkalne,
- c) nadbudowę lub rozbudowę budynku na cele mieszkalne,
- d) przebudowę strychu, suszarni, albo innego pomieszczenia nie mieszkalnego na cele mieszkalne,
- e) remont modernizację, rewaloryzację mieszkań i budynków mieszkalnych,
- f) zakup mieszkania.

Dopiero po udokumentowaniu tych wydatków mogą otrzymać rekompensatę, przy czym jej wypłacenie zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy powoduje skreślenie kandydata z listy prowadzonej przez wojewodę lub z rejestru spółdzielni mieszkaniowych. Tyle mówią przepisy. Z całą pewnością nie są one sformułowane zbyt precyzyjnie. Trudności interpretacyjne rodzić się mogą przy analizie użytego w art. 7 ust. 1 sformułowania „nie posiadają samodzielnych mieszkań”. Użyty w tym samym przepisie zwrot „mogą otrzymać rekompensatę pieniężną” sugeruje również, iż mogłaby to być rekompensata uznaniowa.

Bezsporne jest zatem, iż niektóre zapisy użyte w art. 7 ustawy wymagają wykładni.

Wykładni takiej mógłby jednak dokonać tylko Sejm, jako twórca ustawy – byłaby to wówczas wykładnia autentyczna – albo też Trybunał Konstytucyjny, gdyż on jedynie z mocy art. 13 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tj. Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470 z późn. zm.) powołany jest do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Wykładni takiej Trybunał dokonuje na wniosek Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Prokuratora Generalnego.



Uchwała zawierająca powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw zapada na posiedzeniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, a następnie ogłaszana jest w Dzienniku Ustaw.

Żadna inna wykładnia – poza autentyczną, którą w omawianym przypadku mógłby ustalić Sejm, oraz legalną – ustalaną przez Trybunał Konstytucyjny – nie ma dla organów orzekających mocy wiążącej i nie musi, a nawet nie powinna być w danym przypadku brana pod uwagę.

Interpretacja art. 7 ust 1 omawianej ustawy dokonana przez Ministerstwo Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej, zgodnie z którą współmałżonek osoby ubiegającej się o rekompensatę musi być również wpisany na listę kandydatów na członków spółdzielni mieszkaniowych nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w treści art. 7 ust. 1 ustawy.

Słusznie zatem osoby zainteresowane mogą odwołać się od takich decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wydaje się, iż kres wszystkim nieporozumieniom związanym z interpretacjami omawianej ustawy dokonywanymi przez resort budownictwa położyłoby ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni przepisów tej ustawy.

*Joanna Konecka-Dobrowolska*

7 grudnia 1994 r.

**Zwolnienia kombatantów z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych na podstawie ustawy o kombatantach z dnia 24 stycznia 1991 r. nie obejmują opłat związanych z odbiorem programów rozpowszechnianych przez jednostki nie będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji, a taką jednostką jest m.in. telewizja kablowa.**

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. nr 17, poz. 75 z późn. zm.), w art. 20 ust 2 pkt 2 przewiduje, że kombatantom i innym osobom uprawnionym – emerytom, rencistom i

inwalidom, przysługuje zwolnienie z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych.

Należy nadmienić, że w rozumieniu art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 7, z 1993 r., poz. 34 z późn. zm.), opłaty abonamentowe pobiera się za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych.

Ponoszenie opłaty związanej z używaniem odbiornika oparte jest na domniemaniu zawartym w ust 2 powołanego wyżej art. 48, z którego wynika, że „domniemywa się, że osoba, która posiada odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu, używa tego odbiornika”.

Działalność polegająca na rozpowszechnianiu programu radiowego lub telewizyjnego wymaga nabycia odpowiednich uprawnień. Pojęcie rozpowszechniania obejmuje zarówno bezprzewodową emisję, jak i wprowadzenie programu do sieci kablowej. W przypadku, gdy program jest rozprowadzany tylko w sieci kablowej, wówczas ustawa przewiduje szczególny tryb nadawania uprawnień na podstawie zgłoszenia (udzielenie koncesji).

Reasumując, zwolnienia o których mowa w powołanej wyżej ustawie o kombatanach, dotyczą jedynie zwolnień za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Zwolnienia te nie obejmują opłat związanych z odbiorem programów rozpowszechnianych przez jednostki nie będące jednostkami publicznej radiofonii i telewizji, a taką jednostką jest m.in. telewizja kablowa.

*Zofia Nizińska*

15 listopada 1994 r.

**Podatek od nieruchomości jest podatkiem typu majątkowego, nie jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej lecz z posiadaniem gruntów i obiektów, bez względu na to, czy te grunty i obiekty przynoszą dochód, czy też nie. Prowadzenie w posiadany obiekcie działalności gospodarczej (pozarolniczej), nie ma więc znaczenia dla istnienia obowiązku podatkowego, decyduje nato-**

**miast o wysokości wymiaru podatku, gdyż obiekty i grunty służące prowadzeniu działalności gospodarczej opodatkowane są znacznie wyższą stawką podatku od nieruchomości niż użytkowane w innych celach.**

Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31, z późn. zm.), obowiązek świadczenia podatku od nieruchomości obciąża wszystkie osoby (fizyczne, prawne) i jednostki władające tymi nieruchomościami w wykonywaniu różnych tytułów prawnych, od prawa własności poczynając na użytkowaniu wieczystym kończąc, a nawet te osoby i jednostki, które nieruchomościami władają, nie posiadając żadnego tytułu prawnego.

Przepisy o podatkach i opłatach lokalnych, w tym m.in. o podatku od nieruchomości, stanowią część systemu podatkowego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Jedną z podstawowych zasad tego systemu jest zasada powszechności i równości opodatkowania, co oznacza, że przepisy wprowadzające ulgi i zwolnienia podatkowe mogą mieć charakter jedynie wyjątkowy i nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Zasada ta utrwalona została w dotychczasowym orzecznictwie NSA (Z uzasadnienia do wyroku NSA z 6 października 1992 r. sygn. III SA 1471/92, publ. POP 4/1994, poz. 77).

Uwzględnienie istoty podatku od nieruchomości, jako podatku typu majątkowego, skłaniałoby do wyprowadzenia z art. 7 pkt 8 ww. ustawy wniosku, że stowarzyszenie prowadzące działalność statutową w określonym tam zakresie, nie powinno uiszczać podatku od nieruchomości, gdyż decydującym, jak się wydaje, warunkiem dla zastosowania przez ustawodawcę zwolnienia podatkowego jest społecznie użyteczna działalność statutowa. Wprowadzenie „wyjątku od wyjątku”, czyli wyłączenie ze zwolnienia obiektów i gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej zakłóca jasność systematyki podatkowej i przypisuje faktowi prowadzenia działalności gospodarczej skutek prawny, właściwy podatkowi typu dochodowego (por. konstrukcję przepisów art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych), a tym samym utrudnia udzielenie na zadane pytanie jednoznacznej odpowiedzi.

Dodatkową komplikację stwarza obowiązek uszanowania przytoczonej wyżej reguły – nie stosowania wykładni rozszerzającej przy interpretacji przepisów ustanawiających zwolnienia podatkowe, którą można wyprowadzić nie tylko z linii orzecznictwa NSA lecz w pierwszej kolejności z konstytucyjnej zasady państwa prawnego.

Punkt 8 w art. 7 analizowanej ustawy stanowi, iż zwolnieniem od podatku od nieruchomości objęte są: „nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej...”.

Z takiego brzmienia przepisu, przy zastosowaniu jedynie językowej jego wykładni, wynika obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości dotyczący obiektów i gruntów wykorzystywanych do prowadzenia przez stowarzyszenia działalności gospodarczej, bez względu na rodzaj prowadzonej działalności statutowej.

W tym miejscu pojawia się jednak problem natury technicznej: jak wyodrębnić nieruchomości podlegające w myśl cytowanego przepisu opodatkowaniu, jeżeli działalność statutowa i gospodarcza prowadzona jest w tych samych obiektach, czy na tych samych gruntach. Nota bene powszechnym jest zjawiskiem, że prowadzenie działalności gospodarczej jest jednym ze sposobów realizacji przez stowarzyszenia celów statutowych. Taki zapis zawiera np. statut Stowarzyszenia AEROKLUB RP.

Kwestia prawidłowego wymiaru podatku od nieruchomości częściowo podlegającej opodatkowaniu napotyka w praktyce uzasadnione trudności. Jako przykład tego może posłużyć orzeczenie NSA z 24 lutego 1993 r., sygn. SA/WR 1444/92 (publ. POP 2/1944, poz. 39), w którym stwierdza się:

„1. Przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie ustanawiają procentowego wskaźnika wymiaru podatku od nieruchomości w razie tylko częściowego związania budynku lub gruntu z działalnością inną niż rolnicza lub leśna.”

Przepisy te dopuszczają ustalenie podatku od nieruchomości tylko od części budynku, jeżeli z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza

lub leśna związana jest dająca się wydzielić część powierzchni budynku.

2. Częściowe związanie budowli z działalnością gospodarczą, inną niż rolnicza lub leśna, nie uzasadnia ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Cytowane orzeczenie dotyczy wyodrębnienia nieruchomości związanych z działalnością nie podlegającą opodatkowaniu, wydaje się jednak prawidłowe zastosowanie go per analogiom w przypadku wyodrębnienia nieruchomości częściowo zwolnionej z podatku.

Powyższe rozważania mają istotne znaczenie dla konkretnej sprawy stowarzyszenia Aeroklub. Cele statutowe stowarzyszenia bezsprzecznie upoważniają do zastosowania zwolnienia z mocy art. 7 pkt 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Jednakże ten sam przepis wyłącza zastosowanie zwolnienia w przypadku prowadzenia w użytkowanych obiektach działalności gospodarczej. Przy 50 oddziałach rejonowych aeroklubu działających na obszarze całego kraju, a tym samym na terenie bardzo wielu gmin przepis art. 7 pkt 8 ustawy, sytuacja poszczególnych jednostek Stowarzyszenia na tle omawianych przepisów może być odmienna.

Przedstawione trudności ze stosowaniem wprost przepisu art. 7 pkt 8 ustawy do sytuacji prawnej Aeroklubu RP, skłania do przyjęcia zasady indywidualnego rozstrzygania spraw podatkowych w stosunku do poszczególnych obiektów tego Stowarzyszenia.

Organami podatkowymi w zakresie podatków oraz opłat objętych ustawą z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych są samorządowe organy podatkowe, tj. odpowiednio: wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. nr 129, poz. 600) do kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta) należy m.in. udzielanie ulg, odroczeń, umorzeń oraz stosowanie zaniechania poboru podatków i opłat stanowiących dochody gmin i wpłacanych bezpośrednio na rachunki gmin, do których m.in. należy podatek od nieruchomości.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

14 października 1994 r.

**Stosownie do przepisów Prawa spółdzielczego osoba zatrudniona w spółdzielni, będąca jednocześnie pełnomocnikiem zarządu nie może pełnić funkcji członka rady nadzorczej spółdzielni. Przepisy tej ustawy, w jej aktualnym brzmieniu, wprowadzają również zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec działalności spółdzielni dla członków zarządu i rady nadzorczej.**

1. Art. 57 ustawy Prawo spółdzielcze w brzmieniu znowelizowanym ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 90, poz. 419) stanowi: „W skład rady nie mogą wchodzić osoby będące kierownikami bieżącej działalności gospodarczej spółdzielni lub pełnomocnikami zarządu oraz osoby pozostające z członkami zarządu lub kierownikami bieżącej działalności spółdzielni w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej i w drugim stopniu w linii bocznej”.

Treść tego artykułu jest logiczną konsekwencją generalnego zakazu łączenia członkostwa w radzie nadzorczej, jako organie stanowiącym i kontrolnym oraz w zarządzie, pełniącym funkcje wykonawcze, wynikającego z art. 56 § 1. Ustawodawca obejmuje tym zakazem również pełnomocników zarządu, którym zarząd – stosownie do art. 55 § 1 ustawy – udzielił pełnomocnictwa do dokonywania (w imieniu zarządu) czynności prawnych związanych z kierowaniem bieżącą działalnością gospodarczą spółdzielni lub jej wyodrębnionej organizacyjnie i gospodarczo jednostki, czy też pełnomocnictwa do dokonywania innych określonych czynności prawnych nie przekraczających kompetencji zarządu wynikających z przepisów ustawy i statutu.

Nadając art. 57 Prawa spółdzielczego cytowane brzmienie ustawodawca zrezygnował z koncepcji przyjętej w ustawie zmieniającej uchwalonej przez Sejm I kadencji (nie podpisanej przez Prezydenta) odmawiającej osobom będącym pracownikami spółdzielni (z wyjątkiem spółdzielni pracy) prawa członkostwa w spółdzielni oraz biernego prawa wyborczego do rad nadzorczych. Przyjął zasadę zagwarantowania równości praw wszystkich członków spółdzielni, zarówno będących jak i nie będących jej pracownikami, bez względu na rodzaj wykony-

wanej pracy oraz zajmowane stanowisko w strukturze organizacyjnej spółdzielni. Ograniczenie wynikające z art. 57 znowelizowanej ustawy dotyczy jedynie kierownika całokształtu działalności gospodarczej spółdzielni i z oczywistych względów (niełączenia członkostwa w radzie i zarządzie) pełnomocników zarządu, w ramach określonych udzielonym pełnomocnictwem wchodzących w prawa i obowiązki członków zarządu. Należy zauważyć, że wobec skreślenia nowelą z 7 lipca br. artykułu 53 Prawa spółdzielczego, który dopuszczał powierzenie funkcji kierownika działalności spółdzielni osobie nie wchodzącej w skład zarządu i nie będącej pełnomocnikiem zarządu, aktualnie również kierownicy bieżącej działalności winni uzyskać pełnomocnictwo zarządu, stosownie do zmodyfikowanego art. 55.

2. Ustawa prawo spółdzielcze, w jej aktualnym brzmieniu nie zakazuje członkom ani pracownikom spółdzielni prowadzenia działalności konkurencyjnej w stosunku do przedmiotu działalności spółdzielni. Taki zakaz kieruje jedynie w art. 56 § 3 do członków zarządu i rady stanowiąc: „Członkowie rady i zarządu nie mogą zajmować się interesami konkurencyjnymi wobec spółdzielni, a w szczególności uczestniczyć jako wspólnicy lub członkowie władz w podmiotach gospodarczych prowadzących działalność konkurencyjną wobec spółdzielni. ...”. Ustawodawca przytacza w cytowanym przepisie tylko jeden przykład prowadzenia interesów konkurencyjnych (w szczególności), wobec czego nie byłoby naruszeniem ustawy zamieszczenie w statucie spółdzielni jeszcze innych przypadków działań konkurencyjnych wobec spółdzielni z udziałem członków rady i zarządu. Stosownym do tego momentem może być obligatoryjna zmiana statutów spółdzielni w celu dostosowania ich do znowelizowanych przepisów Prawa spółdzielczego.

Do czasu zmiany statutu, wobec nieuregulowania tych zagadnień w dotychczasowych zapisach statutowych, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy, dla oceny faktu uczestnictwa członka rady nadzorczej w interesach konkurencyjnych w stosunku do działalności spółdzielni, należy stosować bezpośrednio przepisy wyżej przytoczonego art. 56 § 3. Przepisy te, jak już wyżej wskazano, w związku z niesformułowaniem przez ustawodawcę zamkniętego katalogu faktów świadczących o prowadze-

niu interesów konkurencyjnych, stwarzają możliwość swobodnej oceny przez organ statutowo uprawniony do powoływania i odwoływania członków zarządu i rady.

Trudno jest przy tym uznać za nieuzasadnione zastrzeżenie do członkostwa w radzie nadzorczej i do pełnienia funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej osoby, której współmałżonek prowadzi działalność konkurencyjną w stosunku do działalności spółdzielni. Przy analizie tego problemu nasuwa się analogia do przepisów art. 204 i 375 Kodeksu handlowego, które M. Allerhand komentuje następująco: „Interesem konkurencyjnym zajmuje się nie tylko ten, kto we własnym imieniu na swoją rzecz prowadzi przedsiębiorstwo, oddające się temu samemu przedmiotowi, co spółka, ale także ten, kto w swoim przedsiębiorstwie nie jest czynny, lecz prowadzi je przez kogoś innego. Interes konkurencyjny należy przyjąć także wtedy, gdy się przedsiębiorstwo prowadzi na rachunek własnej osoby albo też gdy się tylko stale udziela rady osobie, do której należy konkurencyjne przedsiębiorstwo...” (M. Allerhandt –Kodeks handlowy. Komentarz, reprint I wydania z 1935 r., wyd. Municipium S.A., Warszawa 1991, księga I, s. 336).

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

14 grudnia 1994 r.

**Budynek zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej albo związany z prowadzeniem działalności gospodarczej nie traci tego charakteru przez fakt czasowego zawieszenia tej działalności.**

Stosownie do przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31, nr 101, poz. 444; z 1992 r. nr 21, poz. 86 oraz z 1993 r. nr 121, poz. 540), podatek od nieruchomości jest podatkiem typu majątkowego. Kryterium istnienia obowiązku podatkowego nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej lecz z posiadaniem gruntów i obiektów, bez względu na to, czy te grunty i obiekty przynoszą właścicielowi dochód, czy też nie. Przeznaczenie budynków na prowadzenie określonej działalności decyduje natomiast o wysokości wymiaru podatku, gdyż obiekty i grunty służące



prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowane są znacznie wyższą stawką podatkową od nieruchomości użytkowanych w innych celach (art. 5 ust 1 pkt 2 i pkt 5 lit. a ustawy).

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ww. ustawy obowiązek podatkowy dotyczący podatku od nieruchomości ciąży przede wszystkim na właścicielach (lub samoistnych posiadaczach) nieruchomości Ustawa przewiduje wyłączenia i liczne zwolnienia od podatku, które jednakże nie dotyczą przedstawionej sytuacji czasowego zawieszenia działalności gospodarczej.

Taką opinię wyraził również NSA w wyroku z dnia 19 października 1990 r. sygn. III SA 643/9 (publik. Orzecznictwo NSA Nr 2-3 z 1990 r.) stwierdzając, że „grunt lub budynek zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej albo związany z prowadzeniem działalności gospodarczej nie traci tego charakteru przez fakt czasowego zawieszenia takiej działalności”.

Na podstawie przepisów art. 10 ust 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. nr 129, poz. 600) do kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta) należy m.in. udzielanie w indywidualnych uzasadnionych wypadkach ulg, odroczeń, umorzeń oraz stosowanie zaniechania poboru podatków i opłat stanowiących dochody gmin i wpłacanych bezpośrednio na rachunki gmin, do których należy również podatek od nieruchomości. Analogiczne kompetencje dla tych organów wynikają z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1989 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1990 r. nr 1, poz. 4, z późn. zm.).

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*17 października 1994 r.*

**Z literalnego brzmienia art. 22 ust 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych można wyprowadzić wniosek, że określona tam wysokość kosztów uzyskania przychodów ze stosunku pracy odnosi się do wszelkich elementów wynagrodzenia uzyskiwa-**

**nego przez pracownika z tytułu pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę, w tym również umowy o pracę dziennikarską.**

Artykuł 22 ust 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 90, poz. 416, z późn. zm.), stanowi: „Koszty uzyskania przychodów z tytułu stosunku służbowego, stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy oraz pracy nakładczej określa się w wysokości 0,25% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali, o której mowa w art. 27 ust. 1, miesięcznie.”

Z literalnego brzmienia zacytowanego przepisu nie wynika, że określona w nim kwota kosztów uzyskania przychodu dotyczy tylko niektórych składników wynagrodzenia za pracę wykonywaną na podstawie umowy o pracę, w tym szczególnie wynagrodzenia zasadniczego. Wręcz przeciwnie, wyprowadzić można wniosek, iż kwota ta odnosi się do wszelkich elementów wynagrodzenia uzyskiwanego przez pracownika z tytułu łączącego go z zakładem pracy stosunku pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy.

Według Układu Zbiorowego Pracy Dziennikarzy z dnia 28 lutego 1989 r. zawartego pomiędzy Przewodniczącym Komitetu ds. Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” a Federacją Zakładowych Organizacji Związkowych pracowników Radia i Telewizji, obowiązującego również w redakcjach czasopism, które przystąpiły do tego Układu, wynagrodzenie dziennikarza składa się z:

- „1) wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) dodatków do wynagrodzeń przewidzianych postanowieniami Układu,
- 3) honorariów.

W ramach wynagrodzenia zasadniczego dziennikarz ma obowiązek dostarczania materiału redakcyjnego o wartości od 15% do 20% tego wynagrodzenia wynikającego z osobistego zaszeregowania (jest to tzw. norma dziennikarska). Honorarium natomiast stanowi wynagrodzenie za materiał redakcyjny przekraczający normę dziennikarską, przy czym – zgodnie z art. 14 § 1 Układu „jest integralnym elementem wynagrodzenia dziennikarza”.

Ponadto, nawiązując do definicji kosztów uzyskania przychodów, które – stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy podatkowej – obejmują wszelkie koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów (z wyjątkiem niektórych wymienionych w dalszych przepisach wymienionego artykułu), stwierdzić należy, że zgodnie z powołanym Układem Zbiorowym, koszty te w zdecydowanej większości obciążać powinny pracodawcę, bez względu na to, czy służą wykonaniu normy dziennikarskiej, czy materiału przekraczającego tę normę. Zgodnie bowiem z art. 28 Układu, pracodawca jest obowiązany m.in.:

- nieodpłatnie zaopatrywać pracowników w gazety, czasopisma, materiały i narzędzia do pracy,
- zapewnić niezbędną obsługę techniczną,
- zgromadzić niezbędny księgozbiór na użytek redakcji zawierający publikacje niezbędne w codziennej pracy dziennikarza a także niezbędny sprzęt utrwalający obraz i dźwięk,
- w uzasadnionych sytuacjach przyznać ryczałt na rozmowy w sprawach zawodowych z prywatnego telefonu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu w celach służbowych.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

19 grudnia 1994 r.

**Właściciel wynajmujący pomieszczenie mieszkalne może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wszystkie wydatki poniesione w celu utrzymania wynajmowanej nieruchomości wraz z odpisami amortyzacyjnymi.**

Najem jest jednym ze źródeł uzyskania przychodów, z których dochód podlega opodatkowaniu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 90, poz. 416, z późn. zm.). Dochodem ze źródła przychodów jest nadwyżka przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym.

W rozumieniu art. 22 ust. 7 ww. ustawy do kosztów uzyskania przychodu zalicza się m.in. odpisy amortyzacyjne, dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach wydanych dla celów podatku dochodowego od osób prawnych, tj. aktualnie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 marca 1992 r. w sprawie składników majątkowych uznawanych za środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, zasad i stawek amortyzacji oraz trybu i terminów aktualizacji wyceny środków trwałych (tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. nr 104, poz. 508).

Zgodnie z przepisami rozporządzenia za środki trwałe uznaje się m.in. budynki i budowle oraz ich części składowe stanowiące odrębną nieruchomość, których cena zakupu (koszt budowy), a w przypadku darowizny – wartość rynkowa, są wyższe niż 10 000 000 zł.

Rozporządzenie w § 4 ust. 4 wyłącza budynki mieszkalne z obowiązku dokonywania odpisów amortyzacyjnych, pozostawiając równocześnie jednostkom gospodarczym (również osobom fizycznym w odniesieniu do płatników podatku dochodowego od osób fizycznych) prawo podjęcia swobodnej decyzji o amortyzowaniu tych budynków w części dotyczącej lokali:

a) przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym wynajmowanych lub wydzierżawianych na te cele,

b) wynajmowanych na cele mieszkalne (pod warunkiem, że nie stanowią budynków zakładowych lub dotowanych z budżetu).

Właściciel domu mieszkalnego, który wynajmuje ten dom w całości lub w części zarówno z przeznaczeniem prowadzenia w nim działalności gospodarczej, jak też w celach mieszkalnych, może więc podjąć decyzję o dokonywaniu odpisów amortyzacyjnych, które będą zaliczane do kosztów uzyskania przychodów, pod warunkiem jednakże dokonywania niezbędnej ewidencji (szczegółowych informacji w tym zakresie udzielić powinien właściwy miejscowo urząd skarbowy).

Zaliczanie innych niż odpisy amortyzacyjne wydatków przyszłych okresów do kosztów uzyskania przychodu w wypadku umów najmu domów (lokali) mieszkalnych, przepisy podatkowe nie przewidują.

Poza amortyzacją, właściciel wynajmujący pomieszczenia mieszkalne może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wszystkie inne wydatki ponoszone w celu utrzymania wynajmowanej nieruchomości, jak np.:

- podatek od nieruchomości, opłaty eksploatacyjne (za energię elektryczną, wodę, ogrzewanie, wywóz nieczystości, itp.) oraz koszty ubezpieczenia (o ile zgodnie z umową nie obciążają one najemcy),
- bieżące wydatki na remont,
- koszt utrzymania administratorów (w budynkach wynajmowanych na cele mieszkaniowe), w tym wynagrodzenie administratora itp.

Należy też zauważyć, że ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie zakazuje osobom uzyskującym dochody z tytułu najmu odliczania od podstawy opodatkowania poniesionych wydatków, o których mowa w art. 26 ust. 1, według zasad określonych w tych przepisach, z tym że koszty remontu pomieszczeń wynajmowanych, mogą być odliczone pod warunkiem, że nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania dochodów.

Jeśli osoba uzyskująca dochody z najmu jednocześnie pobiera wynagrodzenie z tytułu pracy, emerytury czy renty, nie przysługuje jej comiesięczne odliczenie od pobieranych przez płatników zaliczek kwoty wolnej od podatku, tj. w r. 1994 – 101 tys. zł miesięcznie, a 1 212 tys. zł rocznie. Kwotę tę odlicza wynajmujący już w pierwszej deklaracji na zaliczkę podatku z tytułu najmu, który pobiera się dopiero wówczas gdy dochód z tego tytułu przekroczy kwotę, od której rozpoczyna się obowiązek płacenia podatku, tj. kiedy należny podatek przekroczy 1 212 tys. zł. Osobie tej przysługuje natomiast prawo odliczenia kosztów uzyskania przychodów od dochodów należnych z tytułu zatrudnienia.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

19 listopada 1994 r.

**Zmiana brzmienia art. 47 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uchyliła warunek „samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego” uzależniający zwolnienie emerytów i rencistów z opłat czynszowych.**

Najemcy mieszkań zakładowych należących do państwowych gospodarstw rolnych przed wejściem w życie 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.) i likwidacją tych gospodarstw korzystali ze znacznych ulg w opłatach czynszowych. Uiszczali czynsze w wysokości pokrywającej około 25-35% wydatków eksploatacyjnych, związanych z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych.

Stosownie do art. 46 ust 1 ww. ustawy, po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych i przejściu ich mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, najemcy domów i lokali mieszkalnych, z którymi przed przejściem zawarto umowy najmu, a którzy nie skorzystali z przewidzianej w ustawie możliwości nabycia zajmowanych domów i lokali, zachowują prawo do dalszego zamieszkiwania na czas nieokreślony (przepis ten nie dotyczył niektórych obiektów szczególnych wymienionych w punkcie 1 i 2 tegoż ustępu i artykułu). Zgodnie z art. 47 ust. 1, czynsz najmu winien pokrywać koszty eksploatacji tych domów i lokali mieszkalnych.

Odmienne zasady opłacania zobowiązań z tytułu najmu mieszkań, ustawa ustanawiała dla emerytów. Ustęp 2 wyżej wskazanego artykułu, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. nr 105, poz. 509), tj. do 12 listopada br., stanowił: „Emeryci i renciści prowadzący samodzielnie gospodarstwo domowe, którzy nabyli prawo do bezpłatnego mieszkania z tytułu pracy w państwowych gospodarstwach rolnych, zwolnieni są z czynszu z tytułu eksploatacji budynków i lokali mieszkalnych, a wyjątkiem opłat za energię elektryczną, gazową i ciepłą oraz korzystanie z wody i kanalizacji”.

Ustawa o najmie lokali mieszkalnych ... w art. 53 zmodyfikowała treść art. 47 analizowanej ustawy następująco:

„Emeryci i renciści, którzy nabyli prawo do bezpłatnego mieszkania z tytułu pracy w państwowych gospodarstwach rolnych, są zwolnieni z czynszu najmu.”

Wobec uchylenia tym samym ust. 1 cytowanego artykułu, art. 68 ust 2 ustawy zmieniającej postanawiał, że do czasu wydania przewidzianych tą ustawą przepisów, nie później jednak niż przez 6 miesięcy, najemcy mieszkań należących do Zasobu WRSP, opłacać będą czynsze w sposób dotychczasowy.

Chcąc zinterpretować obydwie zacytowane wersje przedmiotowego przepisu należy zauważyć, że ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... nie definiuje pojęcia „gospodarstwa domowego”. Dla jego właściwego rozumienia należy więc posłużyć się uregulowaniami tej kwestii dokonanymi w innych przepisach prawnych. Np. w rozporządzeniach Rady Ministrów dotyczący spłat kredytów mieszkaniowych, jako gospodarstwo domowe rozumie się „zespół osób spokrewnionych (spowinowaconych) ze sobą, mieszkających razem i utrzymujących się wspólnie, a także mieszkające razem osoby niespokrewnione, jeżeli utrzymują się wspólnie”, a ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w art. 40 ust 1 stwierdza: „Przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osoby stale razem zamieszkujące”.

Natomiast pojęcie samodzielne (nie należące do kategorii prawnych) można jedynie rozumieć w znaczeniu, jakie nadaje mu słownik języka polskiego, zgodnie z którym pojęcie to oznacza „odrębnie, samoistnie, bez niczyjej pomocy, bez niczyjego wpływu, niezależnie, niezawisłe” (por. Słownik języka polskiego, wyd. PWN, Warszawa 1992).

Przy takim rozumieniu samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego, przepis art. 47 ust. 2 omawianej ustawy winien mieć zastosowanie w sytuacji, gdy emeryci lub renciści, którzy z tytułu pracy w państwowych gospodarstwach rolnych nabyli prawo do bezpłatnego zamieszkania, na stałe zamieszkują sami, z małoletnimi dziećmi lub osobami dorosłymi, które z jakichś przyczyn nie posiadających własnych dochodów.

Zmiana brzmienia art. 47 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ..., uchyliła przesłankę „samodzielnego

prowadzenia gospodarstwa domowego”, warunkującą zwolnienie emerytów i rencistów, o których tam mowa, z opłat czynszowych. Bez względu zatem na status i dochody osób współzamieszkujących – najemca-emeryt (rencista), z mocy ustawy zwolniony jest z czynszu ustalanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Stosownie do art. 21 tej ustawy opłata czynszowa nie obejmuje: należności za energię elektryczną, energię ciepłą, gaz, wodę oraz inne świadczenia (odbiór nieczystości, antenę zbiorczą, itp.).

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*