

BIULETYN BSE

ekspertyzy
i opinie prawne

4(18)95

Kancelaria Sejmu



BIULETYN

Biura Studiów i Ekspertyz

ekspertyzy i opinie prawne

4(18)1995



Kancelaria Sejmu

Opracowała: **Beata Witkowska**
Redaktor prowadzący: **Romuald Szpor**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1995

ISSN 1230-3208

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*
Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*
Warszawa, styczeń 1996

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY:	5
<i>Czy poseł, zachowując mandat poselski, może pełnić stanowisko wiceprezesa NIK? - Paweł Sarnecki</i>	7
<i>Propozycja ustawowego umocowania Straży Marszałkowskiej - Zdzisław Galicki</i>	11
<i>Krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej - Janusz Mordwiłko</i>	17
<i>Uprawnienia oskarżyciela prywatnego do składania wniosku o uchylenie immunitetu parlamentarnego w świetle art. 5 § 2 k.p.k. - Zofia Nizińska</i>	25
<i>Możliwość powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej - Janusz Mordwiłko</i>	29
<i>W sprawie sposobu realizacji wniosku zawartego w piśmie Trybunału Konstytucyjnego - Beata Szepietomka</i>	34
<i>W sprawie interpretacji zwrotu: "zachowanie nie odpowiadające godności posła" - Beata Szepietowska</i>	38
<i>Relacja między art. 72 Regulaminu Sejmu a przepisami o ochronie dóbr osobistych w Kodeksie cywilnym i przepisami o zniesławieniu i oszczerstwie w Kodeksie karnym - Joanna M. Karolczak</i>	41
<i>Zakres zastosowania ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji do NFI oraz do prywatyzacji spółek cukrowych - Waldemar Kamiński</i>	46
<i>Zakres stosowania art. 19 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych do pracowników Państwowej Inspekcji Pracy - Irena Galińska-Rączy</i>	53
<i>W sprawie mocy obowiązującej norm obszarowych zawartych w dekretych</i>	

o reformie rolnej z dnia 6 września 1944 r. - **Zofia Monkiewicz** 59

INFORMACJE: 63

Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego związane z ustawą o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.) - **Antonina Teresa Gajewska** 65

Katalog aktów prawnych ustanawiających przywileje dla osób z przyznaną grupą inwalidzką - **Wanda Wojnowska-Ciodyk** 71

Zwolnienia ustawowe od opłat skarbowych oraz opłat i podatku od darowizn w zastosowaniu do stowarzyszeń - **Anna Janicka** 76

Odpowiedzialność udziałowca i członka zarządu w spółce z o.o. po sprzedaniu udziału i rezygnacji z funkcji członka zarządu - **Joanna M. Karolczak** 80

OPINIE PRAWNE: 83

W sprawie pytania: czy Kancelaria Sejmu jest centralnym organem administracji rządowej 85

Dopuszczalność egzekucji sądowej z diety poselskiej 87

Pozasądowa egzekucja z diety poselskiej 89

Problem własności infrastruktury technicznej 94

Odpowiedzialność finansowa jednostki terenowej stowarzyszenia, posiadającej osobowość prawną 99

Dotacja dla wspólnoty mieszkaniowej na pokrycie kosztów wytwarzania nośników energii 101

Uchwała rady pracowniczej o ujawnieniu wysokości wynagrodzeń 102

Pobieranie dodatku kombatanckiego wobec wypłaty przez urzędy gminy dodatków mieszkaniowych 105

EKSPERTYZY

CZY POSEŁ, ZACHOWUJĄC MANDAT POSELSKI, MOŻE PEŁNIĆ STANOWISKO WICEPREZESA NIK?

PAWEŁ SARNECKI

Zasada niepołączalności mandatu poselskiego (*incompatibilitas*) ustalona jest zasadniczo w art. 8 MK, a także w art. 32. Obejmuje on stanowiska Prezydenta RP, sędziego TK, TS i SN, Prezesa NBP, RPO, Prezesa NIK, ambasadora oraz wojewody. Głównymi motywami, uzasadniającymi wprowadzenie tej instytucji są zasada podziału władzy (to wyjaśnia *incompatibilitas* wobec Prezydenta, sędziów, ambasadorów i wojewodów), bądź też ewentualna podległość danego organu wobec Sejmu, co wyklucza unię personalną pomiędzy uczestniczeniem w składzie organu nadrzędnego i podporządkowanego (przykład NIK i RPO).

Niektóre z osób, pełniących wymienione w art. 8 MK funkcje państwowe, posiadają swoich ustawowych zastępców, których ustawową nazwą jest "wiceprezes" (NIK i NBP) czy "wicewojewoda". Tworzenie stanowisk zastępcy piastuna określonego organu państwowego - czy to organu kolegialnego, czy to organu kolektywnego (zbiorowego), bądź jednoosobowego - jest od dawna utrwaloną, chętnie i szeroko stosowaną praktyką ustawodawcy w Polsce. Dość wskazać na "wicemarszałków", różnych "wiceprezesów", "wiceprzewodniczących", "wiceministrów", "wicewojewodów", "wiceprezydentów" (np. miast) itd. Używanie tego rodzaju nazw występuje więc w rozmaitych zestawach.

Określenie "wice-", choć nigdzie legalnie nie zdefiniowane, jest jednak rozumiane w języku prawniczym nader jednoznacznie. Oznacza stworzenie organu lub stanowiska w szczególnie sposób powiązanego z organem lub stanowiskiem, noszącym identyczną nazwę ale bez prefiksu "wice-". Już w czysto słownikowym znaczeniu prefiks ten oznacza "zastępcę", a znaczenie to potwierdzone jest w tych przypadkach przepisów prawnych, w których, ze względów językowych nie sięga się do prefiksu "wice-". Nie ma więc już np. "wicewójta", "wiceburmistrza" czy "wiceszefa" a jest "zastępca wójta", "zastępca burmistrza" i "zastępca szefa".

Z kolei "zastępca" czy "wice-" we wszystkich tych sytuacjach jest osobą, która wyręcza piastuna organu właściwego w całym lub częściowym zakresie jego kompetencji, "zastępca" ("wice-") w istocie nie posiada odrębnego, właściwego jedynie dla siebie, zakresu działania. Przepisy prawne mogą już w sposób rozmaity rozwiązywać sytuacje, w których zastępca przejmuje kompetencje piastuna organu właściwego i stosownie do tego sytuacje rozmaitych "wice-" mogą się różnić między sobą. Ale nie może być - moim zdaniem - sytuacji, w których określony "wice-" nigdy nie przejmowałby takich kompetencji, natomiast, nosząc taki tytuł, wyposażony byłby przez przepisy prawne w jakieś odrębne, wyłącznie sobie właściwe, kompetencje. W szczególności nie znajdziemy ich, co do wiceprezesów NIK, w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o NIK (a także we wcześniejszych ustawach o NIK). Zasadniczy jej przepis, odnoszący się do wiceprezesów NIK to art. 21 ust. 3 wg którego zastępują oni "w razie potrzeby" Prezesa NIK, gdy ten ostatni "wyznaczy" do tego kogoś z nich.

Powyższy układ kompetencyjny ma swój odpowiednik także w układzie statusu prawnej osoby, pełniącej ustawową funkcję zastępcy ("wice-"). Jest on *alter ego* osoby pełniącej funkcję organu właściwego i, wobec tego, zasadniczo wszelkie wymogi odnośnie np. kwalifikacji do zajmowania lub utraty tego urzędu oraz, co w tym miejscu jest szczególnie ważne, statusu prawnego w trakcie spełniania funkcji (por. też art. 86 ustawy) - są identyczne. Z reguły natomiast inny jest tryb powoływania i odwoływania. Wśród elementów statusu prawnego czołowe miejsce zajmuje sprawa niepołączalności. Z powyższego więc wywodu, mającego poniekąd charakter wykładni systemowej, wynika że na postawione w niniejszej ekspertyzie pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Ponieważ art. 8 MK zabrania łączenia mandatów poselskich z funkcją Prezesa NIK, dotyczy to również wiceprezesów jako jego *alter ego*.

Powyższa analiza systemowa może być również poparta wykładnią funkcjonalną. Uzasadnieniem dla wprowadzenia *incompatibilitas* między mandatem poselskim a funkcją Prezesa NIK jest fakt, że NIK podlega Sejmowi (art. 35 ust. 1 Konstytucji) a Prezes NIK "odpowiada przed Sejmem za jej działalność" (art. 13 ustawy o NIK). Zachodzi więc - być może czysto teoretyczne - niebezpieczeństwo, że Sejm, mający w swym składzie Prezesa

NIK, nie realizowałby w sposób w pełni właściwy poszczególnych uprawnień, wynikających z tej podległości (np. zlecenia kontroli czy oceny uwag NIK co do wykonania budżetu), a na egzekwowaniu przez Sejm odpowiedzialności wobec Prezesa NIK mógłby zaważyć także jego głos, np. podczas głosowania nad odwołaniem lub pociągnięciem do odpowiedzialności przed TS. Ponieważ zaś mogą zaistnieć sytuacje, w których za działalność NIK odpowiadać będzie przed Sejmem, w miejsce Prezesa NIK, jej wiceprezes (nie dotyczy to odpowiedzialności przed TS) - to gdyby z kolei on był wówczas posłem, to odżywiają *mutatis mutandis* wszystkie powyższe argumenty funkcjonalne, przemawiające za niedopuszczalnością takiego rozwiązania.

Co więcej - są one nawet w takiej sytuacji jakby pogłębione. Wyobraźmy sobie że Sejm, mający w swym składzie wiceprezesa NIK, wykorzystuje swą konstytucyjną nadrzędność nad NIK - np. odwołuje Prezesa NIK, rozpatruje i ocenia jego sprawozdania, a komisja sejmowa w składzie której znajduje się ów wiceprezes zechce skierować do Prezesa NIK dezyderat czy projekt rezolucji itd. Takie sytuacje oznaczałyby przecież współwystawianie oceny Prezesowi NIK przez jego podwładnego i najbliższego współpracownika! Byłoby to rozwiązanie wysoce niewłaściwe. Nadaje to argumentom funkcjonalnym za niepołączalnością dodatkowy ciężar gatunkowy.

Za niepołączalnością mandatu poselskiego ze stanowiskiem wiceprezesa NIK przemawiają - choć może najslabiej - argumenty z zakresu wykładni językowej. Rzeczywiście: art. 8 MK nie wymienia wyraźnie takiego zakazu, a ograniczeń takich nie należy się domniemywać. Pozycja "zastępcy" ("wice-") jest jednak szczególna i - moim zdaniem - jest on objęty tym zakazem przez wyliczenie tam organu właściwego. A więc określenie "prezes" - należy rozumieć jako "prezes i jego wiceprezesi", a "wojewoda" jako "wojewoda i wicewojewodowie" itd. Są także pewne dalsze argumenty pozytywne o charakterze językowym. Wprost do wiceprezesów NIK, poprzez art. 20 ust. 4 ustawy o NIK, stosuje się zakaz z art. 19 tej ustawy pełnienia przez nich "innej funkcji publicznej", a za taką niewątpliwie funkcja posła musi być uważana. Zwraca również w tym kontekście uwagę art. 74 ust. 2 ustawy o NIK, wg którego pewne kategorie pracowników NIK, o randze bezpośrednio niższej niż wiceprezesi (por. tu art. 66) w przypadku

uzyskania mandatu poselskiego uzyskują *ex lege* bezpłatny urlop z NIK, na czas wykorzystywania mandatu. Jest to *nota bene* znakomite potwierdzenie powyższej wykładni funkcjonalnej. Otrzymujemy więc sytuację, w której z mocy MK nie wolno piastować mandatu poselskiego Prezesowi NIK, z mocy ustawy o NIK - nie piastują go czynni pracownicy NIK o randze niższej niż wiceprezesi. Czy w takiej sytuacji rzeczywiście można utrzymywać, że obowiązujące prawo dopuszcza przez przemilczenie, wyjątek w postaci wiceprezesów NIK, nie bardzo wiedzieć czym uzasadniany?

Z całości powyższych wywodów wynika więc, że co prawda poseł może być powołany na stanowisko wiceprezesa NIK, ale chcąc sprawować tę funkcję winien złożyć mandat poselski.

21 sierpnia 1995 r.

PROPOZYCJA USTAWOWEGO UMOCOWANIA STRAŻY MARSZAŁKOWSKIEJ

ZDZISŁAW GALICKI

Aktualne podstawowe uregulowania prawne dotyczące organizacji, struktury, zasad działania i uprawnień Straży Marszałkowskiej nie mają charakteru ustawowego, a opierają się głównie na odpowiednich zarządzeniach Szefa Kancelarii Sejmu. Do najważniejszych z tych aktów należą:

1) Zarządzenie nr 3 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 19 lutego 1974 r. w sprawie organizacji i zasad działania Straży Marszałkowskiej;

2) Zarządzenie nr 16 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 17 września 1993 r. - załącznik: Regulamin organizacyjny Kancelarii Sejmu; § 43 - Straż Marszałkowska;

3) Zarządzenie nr 22 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 31 sierpnia 1994 r. w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania broni palnej i amunicji oraz ręcznych miotaczy gazu przez strażników Straży Marszałkowskiej, oraz załącznik do tegoż zarządzenia, wprowadzony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, w postaci "Instrukcji w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania broni palnej i amunicji oraz ręcznych miotaczy gazu przez strażników Straży Marszałkowskiej.

W myśl powołanych przepisów "Straż Marszałkowska składa się z jednolicie umundurowanych pracowników i stanowi jednostkę organizacyjną Kancelarii Sejmu", a jej podstawowym zadaniem jest "ochrona zespołu budynków sejmowych i zapewnienia bezpieczeństwa przebywających w nim osób oraz nienaruszalności mienia" (§ 1 i § 2 ust. 1 Zarządzenia nr 3).

Niezależnie od zawartych w powołanych zarządzeniach samodzielnych uregulowań dotyczących struktury, organizacji i zakresu działania Straży Marszałkowskiej, zarządzenia te mieszczą w sobie również odesłania do określonych przepisów ustawowych jeśli chodzi o możliwość użycia broni palnej przez strażników Straży Marszałkowskiej. I tak użycie broni nastąpić może "...jedynie odpowiednio do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów

z dnia 5 grudnia 1962 r. w sprawie zasad i trybu użycia broni przez osoby spoza Straży Przemysłowej wyznaczone do pełnienia służby ochrony mienia społecznego (Dz. U. nr 65, poz. 315)" (Zarządzenie nr 3), oraz "...tylko w przypadkach określonych w art. 4 pkt. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej (Dz. U. nr 6, poz. 42 i z 1989 r. nr 35, poz. 192)" i zgodnie z ww. rozporządzeniem z dnia 5 grudnia 1962 r. (Zarządzenie nr 22).

Z kolei postanowienia powołanego rozporządzenia z dnia 5 grudnia 1962 r. odsyłają do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1961 r. w sprawie zasad i trybu użycia broni przez pracowników Straży Przemysłowej (Dz. U. Nr 6, poz. 44), wydanego na podstawie powołanej wyżej ustawy o Straży Przemysłowej.

Natomiast powołany w Zarządzeniu nr 22 artykuł 4 ust. 4 ustawy o Straży Przemysłowej przewiduje prawo użycia broni w następujących przypadkach

" a) w obronie własnej oraz innych osób pełniących funkcje przy ochronie zakładu pracy i jego mienia, dla odparcia bezpośredniego i gwałtownego zamachu zagrażającego życiu lub zmierzającego do rozbrojenia,

b) w przypadkach niesłuchania wezwania do natychmiastowego odłożenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, jeżeli zachowanie się napastnika wskazuje na bezpośrednie niebezpieczeństwo użycia przez niego tej broni lub narzędzia,

c) dla odparcia zamachu na chroniony zakład i mienie znacznej wartości lub na mienie konwojowane,

d) w celu udaremnienia ucieczki sprawcy zamachu określonego pod lit. a), b) i c)."

Ponadto w Instrukcji dołączonej do Zarządzenia nr 22 przewidziano określone uprawnienia Policji w odniesieniu do broni palnej posiadanej przez Straż Marszałkowską w zakresie własności, kontroli, przeszkolenia w zakresie umiejętności posługiwania się tą bronią itp.

Jak łatwo zauważyć na podstawie pobieżnego tylko przeglądu uregulowań prawnych dotyczących Straży Marszałkowskiej - ich stan jest wysoce niezadowolający, zwłaszcza w obliczu zmieniających się zadań i wymagań jakie winna spełniać ta instytucja. Większość przepisów dotyczących Straży Marszałkowskiej bezpośrednio czy też pośrednio ma już mocno przestarzały charakter, zwłaszcza w zakresie czynionych przez nie

przyrównań do Straży Przemysłowej.

W efekcie mamy sytuację, w której Straż Marszałkowska ma prawo do używania broni palnej, oraz wprowadzonych Zarządzeniem nr 22 ręcznych miotaczy gazu. Jednakże po dokładniejszym rozważeniu wydaje się, że wprowadzenie możliwości stosowania tych miotaczy nastąpiło bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, gdyż ani powołana ustawa o Straży Przemysłowej, ani związane z nią rozporządzenia nie zawierają wyraźnego sformułowania prawa pracowników Straży Przemysłowej do stosowania środków przymusu bezpośredniego, jak i określenia katalogu takich środków. W tej sytuacji podobnie przedstawia się wątpliwa legalność przewidzianego w § 11 Zarządzenia nr 3 prawa użycia przymusu fizycznego. Należy pamiętać, że realizacja tego prawa generalnie koliduje z podstawowymi prawami człowieka i może mieć miejsce jedynie w przypadkach ściśle określonych normami rangi ustawowej.

Bardzo ogólnikowe i przestarzałe przepisy dotyczące możliwości używania broni przez Straż Marszałkowską na zasadzie analogii ze Strażą Przemysłową stoją obecnie w jaskrawej sprzeczności ze znowelizowanymi przepisami ustawy o Policji. W rezultacie po bliższej analizie aktualnej wersji art. 17 ust. 1 ustawy o Policji można z łatwością dojść do raczej zaskakującego wniosku, że uprawnienia Policji w zakresie możliwości używania broni palnej są bardziej ograniczone aniżeli Straży Marszałkowskiej.

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do dwóch zasadniczych konkluzji. Pierwszą z nich jest stwierdzenie niewątpliwej konieczności gruntownego przemodelowania regulacji prawnych dotyczących Straży Marszałkowskiej w kierunku nadania im rangi ustawowej. Konieczność ta wynika zarówno z ważności funkcji spełnianych przez tę instytucję, jak i koniecznych uprawnień, które winna ona posiadać. Uprawnienia te, które mogą - jak stwierdziliśmy wyżej - stanowić ingerencję w podstawowe prawa ludzkie i obywatelskie, powinny opierać się wyłącznie na upoważnieniach ustawowych.

Druga konkluzja ma nieco szerszy charakter. Chodzi mianowicie o to, aby z jednej strony - oderwać Straż Marszałkowską od przestarzałych analogii ze Strażą Przemysłową, zwłaszcza w obliczu stwierdzanego faktycznie coraz

bardziej zawężającego się działania Straży Przemysłowej i przejmowania jej zadań przez firmy ochroniarskie. Z drugiej zaś strony - można byłoby podjąć próbę dokonania modyfikacji o szerszym charakterze, dążąc zarazem do ujednoczenia pewnych rozwiązań prawnych dotyczących szeregu instytucji określonych wspólnym mianem "specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych".

Istnienie instytucji określonych tym mianem przewidziane jest aktualnie ustawowo w art. 1 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Jednakże w przepisach tej ustawy, poza określeniem jako jednego z podstawowych zadań Policji nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, nie zawarto ani katalogu ani jakiegokolwiek definicji tych instytucji.

Określenie "uzbrojone specjalistyczne formacje ochronne" pojawiło się już w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. nr 38, poz. 172). Przewidziano tam w ramach zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych sprawowanie nadzoru nad "...Strażą Przemysłową i innymi uzbrojonymi specjalistycznymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach" (art. 2 ust. 2). Aktualna ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych nie zawiera już analogicznego przepisu.

Na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. oraz ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej wydana została Uchwała nr 108 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1984 r. w sprawie uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie ochrony uspołecznionych zakładów pracy szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 20, poz. 138). W uchwale tej zamieszczono prawny katalog "uzbrojonych specjalistycznych formacji ochronnych" zaliczając do nich:

1. Straż Przemysłową (Bankową, Portową),
2. Straż Portową,
3. Straż Leśną,
4. Służbę Ochrony Kolei.

Podobne wyliczenie zawarte zostało już nieco wcześniej w § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1983 r. w sprawie

szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U nr 48, poz. 216). Natomiast w praktyce od dnia 1 stycznia 1992 r. zlikwidowana została Straż Leśna i w jej miejsce powołano inne służby (Służba Leśna i Straż Parków - na drodze ustawowej!).

Straż Marszałkowska formalnie nie została nigdy zaliczona do kategorii "specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych" jakkolwiek w praktyce stosowane były do niej przepisy o odpowiednim nadzorze ze strony Policji (kwestia posiadania broni), a nawet ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych (instrukcja dotycząca broni), analogicznie do takich "formacji". Jak wskazaliśmy wyżej, stosowane też były szerokie analogie ze Strażą Przemysłową.

Należy podkreślić, że wspomniane formacje opierają swą praktyczną działalność na szczegółowych przepisach prawnych dotyczących każdej z tych formacji oddzielnie. Przepisy te, pochodzące z różnych okresów, są znacznie zróżnicowane, na przykład jeśli chodzi o podstawowe uprawnienia tych formacji, to jest stosowanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

W 1992 r. w ramach realizacji programu rządowego "Sprawiedliwe i bezpieczne państwo" powołany został Zespół ds. Przeglądu Specjalistycznych Pomocniczych Formacji, Ochrony Mienia i Porządku. Zespół ten w swym "Raporcie o stanie prawnym specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych uznał potrzebę pilnego ustawowego określenia jednolitych, powszechnie obowiązujących zasad ochrony osób i mienia. Według Zespołu taka przyszła ustawa powinna normować przede wszystkim:

- przedmiotowy zakres ochrony mienia publicznego i mienia niepublicznego o specjalnym znaczeniu, co do którego istniałby obowiązek ochrony,
- katalog uprawnień i dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez organizacje ochronne, zwłaszcza związanych z posiadaniem i użyciem broni palnej,
- tryb powoływania i sposób podporządkowania własnych służb ochronnych (zarówno państwowych jak i niepaństwowych),
- kwalifikacje zawodowe i psychofizyczne wymagane od kandydatów na

komendantów i strażników ochrony,

- zakres i formy państwowego nadzoru nad działalnością ochronną. Jakkolwiek do wypracowania takiej ogólnej ustawy do tej pory nie

doszło, to jednak biorąc pod uwagę wytyczne zawarte we wspomnianym "Raporcie", a także przyjęte ostatnio nowelizacje tzw. ustaw policyjnych, należałoby przystąpić do opracowania nowoczesnej ustawy o Straży Marszałkowskiej.

Projekt takiej ustawy powinien, jak się wydaje, traktować Straż Marszałkowską jako "specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną", a nie, jak dotychczas, jako "pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu". Wymagać to będzie zwiększenia wymagań w stosunku do strażników i rozważenia ewentualnego uznania ich nie tyle za pracowników, co za funkcjonariuszy. Uprawnienia strażników w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej powinny być określone w ścisłym powiązaniu z aktualnymi uprawnieniami funkcjonariuszy Policji, choć niekoniecznie równie szeroko. Ustawowe uregulowanie statusu prawnego i zasad działania Straży Marszałkowskiej przyczyni się, jak się wydaje, do lepszego i bardziej efektywnego wykonywania jej zadań, zwłaszcza w obliczu trudnych do przewidzenia i rosnących zagrożeń. Może też stanowić modelowe rozwiązanie dla innych podobnych instytucji.

8 sierpnia 1995 r.

KRĄG PODMIOTÓW UPRAWNIONYCH DO WNIOSKOWANIA O WYRAŻENIE ZGODY NA POCIĄgniĘCIE POSŁA DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ

JANUSZ MORDWIŁKO

Sprecyzowanie przedstawionego do ekspertyzy zagadnienia godzi się poprzedzić kilkoma refleksjami prawno-porównawczymi, chociaż mają one dla omawianej kwestii tylko znaczenie posiłkowe. Ustawodawstwo polskie przyznając ochronę prawną (immunitet) członkom Trybunału Konstytucyjnego, sędziom Trybunału Stanu, sędziom Sądu Najwyższego i sądom powszechnych nie precyzuje podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o uchylenie tej ochrony. Odpowiednie ustawy regulujące m.in. status prawny członków tych organów zadowolają się jedynie stwierdzeniem, iż "wniosek" o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej rozpatrywany jest w określonym - zazwyczaj - szczególnym trybie.

Przegląd przepisów konstytucyjnych i regulaminów parlamentarnych europejskich państw demokratycznych, pod kątem warunków proceduralnych uchylania immunitetu deputowanych wskazuje, iż kwestia podmiotów uprawnionych do wnioskowania o uchylenie immunitetu deputowanego znajduje uregulowanie poza sferą przepisów konstytucyjno-parlamentarnych. Jedynie w regulaminie włoskiej Izby Deputowanych stanowi się, iż "przewodniczący Izby kieruje akta przesłane przez władzę sądową w celu podjęcia decyzji co do uchylenia immunitetu". Inne regulaminy parlamentarne stanowią ogólnie o "wniosku" o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub aresztowanie, który rozpatrywany jest w drodze szczególnej parlamentarnej procedury. Polskie prawo konstytucyjne również nie rozwiązuje tej kwestii. Mała Konstytucja określa (art. 7) zakres immunitetu poselskiego (senatorskiego) i nietykalności poselskiej oraz ogólnie tryb pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) konkretyzuje konstytucyjnie określony status posła i senatora, stanowiąc w art. 23, ust. 3, iż "Wniosek uprawnionego organu w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do

odpowiedzialności [...] rozpatruje Sejm lub Senat...". Również Regulamin Sejmu z 30 czerwca 1992 r. (M. P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 z późn. zm.) nie precyzuje ustawowego pojęcia "uprawnionego organu". Regulamin Sejmu w art. 73, ust. 1 stanowi, iż "Wniosek w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie, bądź zatrzymanie składa się do Prezydium Sejmu, które przekazuje ten wniosek do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich".

Tak więc, odpowiedzi na pytanie, kto powinien zwrócić się jako uprawniony do Sejmu [Senatu] z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, należy poszukiwać w sferze procedur prawa karnego. Rozwiązania tego zagadnienia należy szukać przede wszystkim w treści art. 5 § 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.). Przepis art. 5 § 2 k.p.k. stanowi, że "Oskarżyciel powinien wyjednać zezwolenie na ściganie określonej osoby, jeżeli zezwolenia takiego wymaga szczególny przepis". Konstrukcja taka jest zrozumiała, albowiem zgoda Sejmu konieczna jest już dla etapu postępowania przygotowawczego, a sąd mógłby się przecież zwracać o zgodę tylko w zakresie prowadzenia postępowania sądowego, co nie rozwiązywałoby problemu dla etapu ścigania. Przyjąć więc należy, że o zgodę na pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej zwrócić się powinien do Sejmu w sprawie publiczno-skargowej prokurator. Zatem uprawnionym organem do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej jest prokurator, to on bowiem jest w myśl art. 35 § 1 k.p.k. "Oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami". W sprawach przekazanych do sądu z kolegium do spraw wykroczeń obowiązek zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie zgody na ściganie posła również obciąża oskarżyciela, a więc występującego przed sądem, zgodnie z art. 457 § 2 k.p.k., prokuratora.

W literaturze przedmiotu, niejako na marginesie rozważań o podmiotach uprawnionych do wyjednywania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej można spotkać stwierdzenie, iż w sprawie publiczno-skargowej uprawnionym organem jest prokurator, bądź "też inne organy upoważnione do wnoszenia oskarżenia" na podstawie art. 35 § 2

k.p.k. (zob. W. Michalski - *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 95). Chodzi w tym przypadku o ustawowe upoważnienie niektórych organów do wnoszenia aktów oskarżenia, np. Policji w postępowaniu uproszczonym (art. 422 § 1-3 k.p.k.), przewodniczących kolegiów do spraw wykroczeń. Takiego stanowiska nie można podzielić, dlatego że art. 35 § 1 k.p.k. stanowi, iż "Oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami jest prokurator, a § 2 tegoż art. 35 k.p.k. stwierdza, że "Prawo wykonywania czynności oskarżyciela publicznego przysługuje także innym organom w granicach ustawowego upoważnienia". Tak więc te "inne organy" nie są oskarżycielami, bo tych określa § 1 art. 35, są one jedynie "wykonującymi czynności" oskarżyciela publicznego i to w ograniczonym, bo ustawowo określonym zakresie. Nadto wskazany tytułem przykładu art. 422 § 1-3 k.p.k., traktujący o postępowaniu uproszczonym wskazuje w § 3, że akt oskarżenia sporządzony przez Policję zatwierdza i wnosi do sądu prokurator.

Dlatego trzeba jednoznacznie przyjąć, iż uprawnionym organem do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, we wszystkich sprawach publiczno-skargowych jest prokurator. Również w razie ścigania przestępstwa wnioskowego (ściganego na wniosek pokrzywdzonego) albo przestępstwa prywatno-skargowego w trybie art. 50 k.p.k. obowiązek wyjednania zgody Sejmu ciąży na oskarżycielu publicznym czyli prokuratorze. Artykuł 50 k.p.k. stanowi, iż w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego prokurator może wszcząć postępowanie albo przyłączyć się do postępowania już wszczętego, jeżeli według jego oceny wymaga tego interes społeczny. Na tle tej sytuacji, można by wyrazić pewną supozycję, iż jeżeli zostałyby wszczęte w sprawie prywatno-skargowej postępowanie sądowe przeciwko osobie, która pełni funkcję posła, to prokurator powinien przyłączyć się do sprawy ze względu na "interes społeczny", przyłączenie takie skutkowałoby koniecznością wyjednania zgody Sejmu na dalszy tok postępowania sądowego, a o taką zgodę wystąpić musiałby prokurator.

Prawo, w tym ustawa o Prokuraturze, nie określa, który piastun prokuratury uprawniony jest do występowania z omawianym wnioskiem do Sejmu. W drodze zwyczaju konstytucyjnego, organem tym stał się Minister

Sprawiedliwości - Prokurator Generalny RP. Wybór takiego szczebla prokuratury wynika, z jednej strony - z zasad organizacji i funkcjonowania prokuratury (centralizm, hierarchiczność, zasada dewolucji), z drugiej strony - uwarunkowany jest pozycją ustrojową parlamentu i rangą statusu posła. Trzeba uznać, iż to rozwiązanie - stosowane w praktyce - zasługuje na aprobatę i kontynuację. Przy czym wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej nie musi być każdorazowo podpisany przez osobę zajmującą stanowisko Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego. Wszak w myśl art. 10, ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuratorze (tekst jednolity Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70) "Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście, bądź przez zastępców Prokuratora Generalnego". Zastępcy Prokuratora Generalnego, w tym jeden z ustawowych zastępców - Naczelnny Prokurator Wojskowy (mający wyłączną sferę działania w pewnym zakresie spraw), działając w zastępstwie Prokuratora Generalnego (co powinno być w piśmie uzewnętrznione) mogą skutecznie przedłożyć wniosek o uchylenie immunitetu posła (senatora) do Sejmu (Senatu).

Przedstawiając zagadnienie pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności karnej należy zasygnalizować stanowisko (orzecznictwo) Sądu Najwyższego odnoszące się do postępowania w sprawie uchylenia immunitetu posła, na którego korzyść złożona została rewizja nadzwyczajna. Otóż Sąd Najwyższy rozpoznając w składzie całej Izby Karnej zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy stwierdził (Sygn. akt I KZP 36/93), iż "zgodnie z art. 5 § 2 k.p.k. obowiązek wyjednanie zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej spoczywa zawsze na oskarżycielu. Zważywszy, że zgodnie z art. 35 § 1 k.p.k., oskarżycielem publicznym w postępowaniu przed wszystkimi sądami jest prokurator, przyjąć należy, iż w wypadku wszczęcia postępowania w trybie rewizji nadzwyczajnej obowiązek wyjednanie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej spoczywa na prokuraturze. Dotyczy to także sytuacji, w której zgodę taką trzeba wyjednać w trakcie toczącego się już postępowania wskutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej na korzyść oskarżonego, który w czasie jej wniesienia nie był jeszcze posłem. Nie jest bowiem rolą sądu, przed którym toczy się postępowanie karne,

wyjednywanie zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Sąd nie jest bowiem organem ścigania, ale jest organem jurysdykcyjnym (wymiaru sprawiedliwości) i powinien ograniczać się jedynie do sprawdzenia, czy występują wszystkie dodatnie przesłanki procesu karnego, a w razie stwierdzenia ich braku powinien umorzyć postępowanie karne. Sąd nie powinien jednak kierować się w swym postępowaniu nadmiernym formalizmem i jeśli zauważy możliwość usunięcia przez oskarżyciela publicznego ujemnej przesłanki procesu, to powinien stworzyć mu taką sposobność do chwili wyjaśnienia tej sprawy, w danym wypadku - do chwili wypowiedzenia się Sejmu, co do wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

W taki właśnie sposób postępuje się w praktyce, gdy sąd dostrzeża możliwość zmiany kwalifikacji prawnej czynu z przestępstwa publiczno-skargowego na prywatno-skargowe i przed podjęciem decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania umożliwi prokuratorowi wypowiedzenie się, czy w takiej nowej sytuacji prawnej pragnie objąć oskarżenie na podstawie art. 50 k.p.k. i stać się w ten sposób nadal uprawnionym oskarżycielem. Prokurator spełnia funkcję oskarżyciela publicznego w toku całego procesu karnego i dlatego właśnie on - jako organ powołany do ścigania przestępstw, a nie sąd jako organ jurysdykcyjny jest władny - zgodnie z treścią art. 5 § 2 k.p.k. - do wystąpienia o zgodę Sejmu na uchylenie immunitetu parlamentarnego, który uzyskał oskarżony dopiero w czasie toczącego się w jego sprawie postępowania sądowego".

Ta treść uchwały Izby Karnej znalazła potwierdzenie w uchwale połączonych Izb: Karnej i Wojskowej Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1994 r. (I KZP 7/94). Stanowisko Sądu Najwyższego, co do konieczności pozyskania zgody Sejmu na "uchylenie immunitetu", w przypadku wniesienia rewizji nadzwyczajnej na korzyść posła zostało zaaprobowane przez doktrynę (zob. J. Grajewski - *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego*, w: "Przegląd Sejmowy" nr 2(6)94, s. 355-362)¹.

¹ Autor glosy do uchwały składu siedmiu sędziów SN, Jan Grajewski, w pełni aprobuje tezę Sądu Najwyższego, iż uzyskanie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej konieczne jest także w przypadku

Zasadniczym rodzajem postępowań wszczynanych w stosunku do posłów (senatorów) są postępowania w sprawach publiczno-skargowych. Nie można jednak wykluczyć wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w sprawie prywatno-skargowej wszczętej wobec posła przez osobę fizyczną. Osoba fizyczna może być bowiem oskarżycielem prywatnym w sprawie prywatno-skargowej. Nieprzypadkowo art. 5 § 2 k.p.k. stanowi, iż "oskarżyciel powinien wyjednać zezwolenie na ściganie...". Przepis ten nie używa terminu "oskarżyciel publiczny", chociaż używa tego terminu w § 1 tegoż artykułu, stanowiąc, iż "oskarżyciel publiczny ma obowiązek wszcząć postępowanie o przestępstwo ścigane z urzędu...". Pojęcie "oskarżyciela" jest szersze od "oskarżyciela publicznego", obejmuje ono bowiem zarówno oskarżyciela publicznego, jak i oskarżyciela prywatnego. W sprawach prywatno-skargowych oskarżyciel prywatny ma status analogiczny jak oskarżyciel publiczny w postępowaniu publiczno-skargowym. Prawo zwrócenia się z wnioskiem do Sejmu przez oskarżyciela prywatnego w sprawach prywatno-skargowych uznawane jest w literaturze przedmiotu (zob. W. Michalski - *Immunitety w polskim procesie karnym*, s. 95 i cyt. tam literatura). Z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie prywatno-skargowej, bądź wnioskowej ma obowiązek wystąpić oskarżyciel publiczny, jeżeli włączył się do niego w trybie art. 50 k.p.k. Celowość włączenia się oskarżyciela publicznego w ten rodzaj spraw uzasadniliśmy powyżej.

Tak więc, w świetle art. 7, ust. 2 Małej Konstytucji oraz art. 5 § 2 k.p.k. należy uznać, iż uprawnionym organem do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie prywatno-

wniesienia rewizji nadzwyczajnej na korzyść oskarżonego, który w czasie wnoszenia lub rozpoznawania tego środka zaskarżenia jest posłem. Krytycznie natomiast odnosi się do stanowiska SN, iż obowiązek uzyskania zgody parlamentu w wypadku wniesienia rewizji nadzwyczajnej na korzyść deputowanego ciąży na podmiocie, o którym mowa w art. 5 § 2 k.p.k., czyli prokuratorze. Szersze uzasadnienie poglądu odmiennego od zajętego przez Sąd Najwyższy por. J. Grajewski - *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego*, "Przegląd Sejmowy" nr 2(6)94, s. 361-362.

skargowej jest oskarżyciel prywatny. Wyrażony w dawnej doktrynie konstytucyjnej (zob. K. Grzybowski - *Ustrój Polski Współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948, s. 29) pogląd, że w przypadku sprawy z oskarżenia prywatnego, w sytuacji naruszenia przez posła czci osoby trzeciej, nie ta osoba, a więc oskarżyciel prywatny lecz sąd, po wstępnej ocenie zasadności roszczeń oskarżyciela, powinien na jego wniosek uzyskać zgodę Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej, uzasadniony był treścią art. 21, ust. 1 Konstytucji Marcowej z 1921 roku, przepis ten postanawiał bowiem, że posłowie mogą być pociągani do odpowiedzialności sądowej za naruszenie praw osoby trzeciej, gdy władza sądowa uzyska na to zezwolenie. W świetle obowiązującego obecnie prawa konstytucyjnego i procedury karnej brak jest podstaw do podtrzymania takiego stanowiska.

Na marginesie omawianego zagadnienia rodzą się dwie refleksje:

Pierwsza - autor niniejszej ekspertyzy, analizując w przeszłości dla celów naukowo-badawczych protokoły posiedzeń Prezydium Sejmu, odnajdywał wnioski oskarżycieli prywatnych o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawach prywatno-skargowych. Kilka takich wniosków znalazło się na przykład w porządku obrad Prezydium Sejmu działającego w Sejmie PRL II kadencji (1957 - 1961). Prezydium Sejmu nie nadając biegu wnioskom nie kwestionowało jednak skuteczności prawnej tych wniosków. Również w Sejmie RP I kadencji (1991 - 1993) wpłynęły do Prezydium Sejmu cztery wnioski oskarżycieli prywatnych - były one rozpatrywane przez Komisję Regulaminową.

Druga - zarówno z treści art. 7, ust. 2 Małej Konstytucji jak i istoty immunitetu wynika, że Sejm wyrażając zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, udziela jej tylko w odniesieniu do ściśle określonego we wniosku oskarżyciela czynu, natomiast nie uchyla immunitetu posła w całości. Immunitet ten przysługuje posłowi (a także, w pewnym sensie, parlamentowi jako całości) nadal do końca trwania mandatu w odniesieniu do innych jego czynów. W wypadku zatem popełnienia przez posła innego czynu przestępczego, oskarżyciel zobowiązany będzie, chcąc wszcząć o ten czyn postępowanie karne, wystąpić do Sejmu z nowym wnioskiem o wyrażenie zgody na ściganie posła. Sytuacji nie zmienia ewentualny zamiar oskarżyciela objęcia obydwu tych czynów jednym aktem

oskarżenia. Reasumując rozważania i ustalenia:

1) Ustawa o prawach i obowiązkach posłów i senatorów nie określa podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej, zadowalając się jedynie stwierdzeniem, iż przedmiotem prac Sejmu jest "wniosek uprawnionego organu". *De lege ferenda* sprecyzowanie takie w ustawie poselsko-senatorskiej powinno nastąpić.

2) W świetle obowiązującego ustawodawstwa - ustawy Kodeks postępowania karnego i ustawy o prokuraturze - organem uprawnionym do występowania z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawach publiczno-skargowych jest oskarżyciel publiczny, tj. prokurator. Oskarżyciel publiczny (prokurator) ma obowiązek wystąpienia również z wnioskiem w sprawach prywatno-skargowych i wnioskowych toczących się w trybie art. 50 k.p.k.

Właściwym organem prokuratury do występowania z wnioskami w omawianych sprawach jest Prokurator Generalny, ale wnioski takie mogą pochodzić od zastępców Prokuratora Generalnego, działających w jego zastępstwie.

3) W sprawach prywatno-skargowych wnioskodawcą o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej może być oskarżyciel prywatny. W przypadku jednak wytoczenia sprawy w postępowaniu prywatno-skargowym przeciwko posłowi, prokurator (oskarżyciel publiczny) powinien, ze względu na "interes społeczny", przystąpić do niej w trybie art. 50 k.p.k., wówczas to on stawałby się uprawnionym do złożenia wniosku o pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej.

21 lipca 1995 r.

**UPRAWNIENIA OSKARŹYCIELA PRYWATNEGO DO
SKŁADANIA WNIOSKU O UCHYLENIE IMMUNITETU
PARLAMENTARNEGO W ŚWIETLE ART. 5 § 2 k.p.k.**

ZOFIA NIZIŃSKA

Wszczęcie postępowania karnego następuje w dwóch trybach: z oskarżenia publicznego (z urzędu lub na wniosek) oraz z oskarżenia prywatnego.

Ściganie z oskarżenia prywatnego następuje na podstawie aktu oskarżenia wniesionego przez pokrzywdzonego - oskarżyciela prywatnego.

Oskarżycielem prywatnym w rozumieniu art. 40 § 2 k.p.k. jest pokrzywdzony, który wnosi i popiera akt oskarżenia w sprawach o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego. Może nim być osoba fizyczna lub prawna, a także instytucja państwowa lub społeczna nie mająca osobowości prawnej - jeżeli jest pokrzywdzona przez to przestępstwo.

Zasada legalizmu, zgodnie z którą obowiązek wnoszenia i popierania aktu oskarżenia należy do prokuratora nie odnosi się do przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 50 § 1 i § 2 k.p.k., w sprawach o przestępstwa ścigania z oskarżenia prywatnego, prokurator może wszcząć postępowanie albo przyłączyć się do postępowania już wszczętego, jeżeli według jego oceny wymaga tego interes społeczny. Postępowanie toczy się wówczas z urzędu, a pokrzywdzony, który przedtem wniósł oskarżenie prywatne, korzysta z praw oskarżyciela prywatnego.

A zatem, jak zaznaczyłam na wstępie, zgodnie z brzmieniem art. 5 § 1 k.p.k., oskarżyciel publiczny ma obowiązek wszcząć postępowanie o przestępstwa ścigane z urzędu. Natomiast § 2 art. 5 stanowi: "Oskarżyciel powinien wyjednać zezwolenie na ściganie określonej osoby, jeżeli zezwolenia takiego wymaga szczególny przepis ustawy". Przepis § 2 art. 5 k.p.k. ma na względzie przede wszystkim te wypadki, kiedy osoba, przeciw której skierowane są zarzuty, korzysta z immunitetu.

W razie skierowania podejrzeń przeciwko osobie, którą chroni immunitet, wolno jedynie wszcząć postępowanie "w sprawie" (*in rem*), w celu

wyjaśnienia, czy są podstawy do wystąpienia o uchylenie immunitetu. Nie wolno jednak wydać postanowienia o przedstawieniu takiej osobie zarzutów dopóty, dopóki oskarżyciel nie wyjedna zezwolenia, o którym mowa w art. 5 § 2 k.p.k.

Immunitet jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a także od obowiązującej w polskim prawie zasady legalizmu.

Jednym z rodzajów immunitetu jest immunitet parlamentarny. Przepis art. 7 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), ustanawia immunitet formalny, którego istotą jest zakaz pociągania deputowanego do odpowiedzialności karnej. Immunitet ten nie uchyla karalności popełnionego czynu, zapewnia jedynie deputowanemu niedopuszczalność wszczęcia i prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego.

A zatem z punktu widzenia procesowego immunitet formalny stanowi ujemną przesłankę procesową, której konsekwencją jest prawna niedopuszczalność postępowania karnego. Immunitet wyczerpuje się wyłącznie w sferze prawa procesowego, nie uchylając karalności popełnionego czynu.

Polski immunitet parlamentarny jest immunitetem względnym, co oznacza możliwość jego uchylenia przez uprawniony organ, w tym przypadku właściwą izbę parlamentu.

Istotna jest odpowiedź na pytanie, jakie podmioty są uprawnione do występowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu.

Z brzmienia art. 5 § 2 k.p.k. wynika, że oskarżyciel powinien wyjednać zezwolenie na ściganie osoby, którą chroni immunitet. (Jest oczywiste, że uprawnionym organem do występowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, we wszystkich sprawach ściganych z oskarżenia publicznego jest prokurator).

Zastanowienia wymaga sformułowanie "oskarżyciel" użyte przez ustawodawcę w § 2 art. 5 k.p.k. Czy przez "oskarżyciela" rozumieć należy tylko oskarżyciela publicznego, czy również oskarżyciela prywatnego.

Z charakteru postępowania prywatno-skargowego wynika, że o jego bycie decyduje pokrzywdzony. A zatem może on jako oskarżyciel prywatny

wnosić i popierać oskarżenie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego. W sprawach takich oskarżyciel prywatny ma status analogiczny jak oskarżyciel publiczny w postępowaniu publiczno-skargowym.

Należy zwrócić uwagę na to, że przepis § 2 art. 5 k.p.k. nie używa terminu "oskarżyciel publiczny", chociaż takiego określenia używa w § 1 tego artykułu, stanowiąc iż "oskarżyciel publiczny ma obowiązek wszcząć postępowanie o przestępstwo ścigane z urzędu...".

Należy zatem wyciągnąć wniosek, iż pojęcie "oskarżyciel" jest szersze od "oskarżyciela publicznego", bowiem w pojęciu "oskarżyciela" mieści się zarówno oskarżyciel publiczny, jak również oskarżyciel prywatny.

Na temat podmiotów uprawnionych do składania wniosków o uchylenie immunitetu parlamentarnego wypowiedali się w literaturze przedmiotu: Jan Grajewski i Krzysztof Grajewski (*Immunitet parlamentarny na tle obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego*, "Przeгляд Sądowy" nr 2 z 1993 r.).

Stwierdzili oni, że "Także prywatnoskargowe ściganie deputowanego wymaga uchylenia immunitetu. W świetle art. 5 § 2 k.p.k. nie powinien budzić zastrzeżenia pogląd, że oskarżyciel prywatny, wnosząc akt oskarżenia do sądu, powinien jednocześnie legitymować się zezwoleniem parlamentu na ściganie. Wniosek złożyć może do odpowiedniej izby pokrzywdzony lub jego pełnomocnik. Jeżeli prokurator zamierza działać w takich sprawach ze względu na interes społeczny (art. 50 k.p.k.), to obowiązek ten ciąży na nim, a nie na pokrzywdzonym." (*op. cit.*, s. 16).

Zdaniem tych autorów, zgoda na uchylenie immunitetu to zgoda na ściganie, na ustalenie kwestii odpowiedzialności karnej za określony czyn, a nie zgoda na ściganie uzależnione od rodzaju oskarżyciela.

W dalszej części swych rozważań obaj autorzy wyrażają pogląd, iż organy, którym przysługuje prawo wykonywania czynności oskarżyciela publicznego w granicach ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 35 § 2 k.p.k., które to organy są uprawnione do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem I instancji w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym - mogą również wobec takiego ich prawnego usytuowania występować z wnioskiem o uchylenie immunitetu w sprawach wchodzących w zakres ich właściwości rzeczowej, do chwili wniesienia aktu

oskarżenia. Zdaniem autorów "Podmioty te mieszczą się w pojęciu oskarżyciela z art. 5 § 2 k.p.k."

W konkluzji swoich rozważań stwierdzili oni: "Wydaje się, że każda sprawa karna przeciwko deputowanemu powinna powodować skorzystanie przez prokuratora z prawa do przejęcia jej do osobistego prowadzenia (art. 292 § 3 pkt 3 k.p.k.). Przemawia za takim postulatem konieczność wnikliwej weryfikacji dowodów zebranych przez te organy. Po przejęciu sprawy wniosek o uchylenie immunitetu składa prokurator."

Reasumując powyższe rozważania uznać należy, że w sprawach z oskarżenia prywatnego oskarżyciel prywatny może być wnioskodawcą o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej. Jednakże w przypadku wytoczenia sprawy posłowi w takim trybie, oskarżyciel publiczny, ze względu na tzw. interes społeczny powinien przystąpić do sprawy w trybie art. 50 k.p.k. i wówczas to on byłby organem uprawnionym do złożenia wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

11 września 1995 r.

**MOŻLIWOŚĆ POWTÓRNEGO ROZPATRYWANIA PRZEZ
SEJM WNIOSKU O WYRAŻENIE ZGODY NA POCIĄgniĘCIE
POŚLA DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ**

JANUSZ MORDWIŁKO

Podejmując analizę postawionego w tytule zagadnienia odwołam się do ustaleń poczynionych w ekspertyzie przedłożonej, przez Biuro Studiów i Ekspertyz w dniu 21 lipca 1995 r. Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich na temat kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej przez Sejm. Dokonana w ekspertyzie analiza zagadnienia dotycząca kręgu podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu poselskiego pozwoliła na dokonanie następujących ustaleń:

1) Ustawa o prawach i obowiązkach posłów i senatorów nie określa podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej, zadawalając się jedynie stwierdzeniem, iż przedmiotem prac Sejmu "jest wniosek uprawnionego organu".

2) W świetle obowiązującego ustawodawstwa - ustawy Kodeks postępowania karnego i ustawy o prokuraturze - organem uprawnionym do występowania z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawach publiczno-skargowych jest oskarżyciel publiczny, tj. prokurator. Oskarżyciel publiczny (prokurator) ma obowiązek wy stąpienia z wnioskiem również w sprawach prywatno-skargowych i wnioskowych toczących się w trybie art. 50 k.p.k.

Właściwym organem prokuratury do występowania z wnioskiem w omawianych sprawach jest Prokurator Generalny, ale wnioski także mogą pochodzić od zastępców Prokuratora Generalnego, działających w jego zastępstwie.

3) W sprawach prywatno-skargowych wnioskodawca o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej może być oskarżyciel prywatny. Przy czym w przypadku wytoczenia sprawy w postępowaniu prywatno-skargowym przeciwko posłowi prokurator (oskarżyciel publiczny)

powinien, naszym zdaniem* ze względu na "interes społeczny", przystąpić do niej w trybie art. 50 k.p.k., wówczas to on stawałby się uprawnionym do złożenia wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

Zawarte zatem w ekspertyzie z 21 lipca br., złożonej Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, ustalenia przewidują, w kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej deputowanego samego posła (senatora). Poseł, który popełnił czyn przestępczy nie może w świetle obowiązującego prawa - ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz Regulaminu Sejmu wystąpić z wnioskiem do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. W doktrynie (por. J. Mordwiłko - *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle małej konstytucji*, "Państwo i Prawo" nr 6/1993 r., s. 45) a także w kilku opiniach (zob. "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 3/91, s. 55) wskazywano, iż między mandatem a immunitetem istnieje ścisły związek, który może być przerwany w szczególnym trybie przez Sejm, ale nie może go znieść sama tylko wola zainteresowanego. Chyba, że zainteresowany poseł (senator) zrzeknie się mandatu, rezygnując tym samym ze wszystkich związanych z nim uprawnień, z uprawnieniem do immunitetu włącznie.

Immunitet parlamentarny jest instytucją prawa publicznego nie zaś cywilnego. Z brzmienia odpowiednich przepisów Konstytucji, jak i ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wynika jednoznacznie, iż zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej udziela Sejm. Nie może jej zatem udzielić ani żaden inny organ Sejmu, ani zainteresowany poseł. Poseł natomiast może, jeżeli uzna to za stosowne, złożyć oświadczenie popierające wniosek uprawnionego organu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności, przedkładając je jako własny wniosek Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w trybie art. 73 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Taki wniosek posła - złożony w formie pisemnej lub ustnej - jest brany pod uwagę, jako jedna z okoliczności sprawy, przy określaniu przez komisję treści wniosku organu uprawnionego o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (lub o aresztowanie).

Immunitet poselski nie jest osobistym przywilejem posła, przysługującym mu z tytułu zasiadania w Sejmie, z którego może on dowolnie korzystać lub

nie korzystać. Jeśli rozpatrywać kwestię w kategoriach przywileju, to przysługuje on nie posłowi, lecz Sejmowi, posłowi zaś tylko pośrednio - jako członkowi tegoż Sejmu. Celem immunitetu parlamentarnego nie jest bowiem postawienie osoby piastującej mandat poza zasięgiem wymiaru sprawiedliwości, lecz zagwarantowanie, by mandat był wypełniany zgodnie z wolą i sumieniem piastuna, bez jakichkolwiek utrudnień, a w szczególności bez molestowania nieuzasadnionymi podejrzeniami i pomówieniami, mającymi swe źródło w motywacji politycznej, nie zaś powodowanymi dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Tak więc sam zainteresowany "uchyleniem immunitetu" poseł nie może się go zrzec, nie może wystąpić z wnioskiem do Sejmu o jego "uchylenie", nie może też poseł, wobec którego Sejm nie wyraził zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wnioskować o powtórne rozpatrzenie jego sprawy przez Sejm. Z ewentualnym wnioskiem, w określonej sytuacji prawnej, o powtórne rozpatrzenie przez Sejm sprawy pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej, w postępowaniu publiczno-skargowym, mógłby wystąpić tylko uprawniony organ - jest nim w świetle naszych ustaleń prokurator (Prokurator Generalny). W przypadku rozpatrywania takiego powtórnego wniosku prokuratora przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich zainteresowany poseł może zmienić treść swojego pierwotnego wniosku (przedkładanego Komisji w trybie art. 73 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Jeżeli w toku pierwszego rozpatrywania sprawy wnioskował poseł o niewyrażanie zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, to w toku ewentualnego powtórnego rozpatrywania sprawy przez Komisję może on wnioskować o "uchylenie jego immunitetu".

Powstaje oczywiście zasadnicze pytanie czy istnieje możliwość powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej?

W literaturze przedmiotu (zob. W. Michalski - *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, ss. 102-103) wyrażony został pogląd, iż "decyzja Sejmu odmawiająca wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za dany czyn ma charakter ostateczny i nieodwoalny. Ponowne zwrócenie się do Sejmu o zgodę na ściganie za to samo przestępstwo mogłoby być dopuszczalne tylko w razie ustalenia

nowych okoliczności, które nie były znane wcześniej oskarżycielowi i nie mogły być zatem przedstawione Sejmowi we wniosku, a są na tyle istotne, że mogą mieć wpływ na odmienną decyzję Sejmu. Dopuszczalny będzie wniosek o zgodę na ściganie posła o inny czyn przestępczy, co do którego Sejm jeszcze nie decydował. Nie będzie również przeszkód w zwróceniu się o wyrażenie zgody na ściganie posła do Sejmu nowej kadencji, który nie jest związany, podobnie jak oskarżyciel, decyzją Sejmu poprzedniego."

Z takim stanowiskiem autora poglądu należy się zgodzić, pomimo iż był on wyrażony na gruncie analizy "starego" porządku prawnego. To prawda, że Sejm może zmienić (w przepisany prawem trybie) obowiązującą ustawę w każdym czasie - jeśli uzna to za niezbędne, to prawda, iż może on zmienić swą decyzję dotyczącą powołania tej samej osoby na stanowisko państwowe, że istnieje przewidziana Regulaminem Sejmu zasada reasumpcji głosowania, ale decyzja w sprawie "uchylenia immunitetu" poselskiego jest aktem szczególnym, będącym na pograniczu rozstrzygnięcia politycznego i sądowego. Dlatego, chociaż trudno mówić, w przypadku rozstrzygnięcia Sejmu, o powadze rzeczy osądzonej (*res indicata*), to jednak decyzja Sejmu o uchyleniu bądź nieuchyleniu immunitetu zawiera w sobie sądowe znamiona powagi rzeczy osądzonej. Przedmiotem sejmowego rozstrzygnięcia ("osądu") jest czyn (przestępstwo) posła, należy więc odpowiednio zastosować przepisy Kodeksu postępowania karnego. Art. 474 § 1 k.p.k. stanowi, iż postępowanie sądowe zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się jeżeli: "1) w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia, 2) po wydaniu orzeczenia ujawnią się nowe fakty lub dowody, nie znane przedtem sądowi,..."

Tak więc jeżeli prokurator (Prokurator Generalny) doszedłby do wniosku, iż w sprawie, w której Sejm odmówił pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej ujawniły się nowe okoliczności sprawy (ale okoliczności faktyczne dotyczące popełnionego przestępstwa) bądź nieznanne przedtem dokumenty, dowody wpływające na ocenę czynu, to wówczas mógłby skierować do Sejmu powtórny wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Z całą mocą trzeba podkreślić, iż chodzi o nowe, nieznanne pierwotnie i istotne okoliczności dotyczące samego przestępstwa

(czynu) popełnionego przez posła. Mają to być okoliczności, których wyjaśnienie sprzyjać ma realizacji zasady materialnej prawdy obiektywnej. Nie może tu chodzić o okoliczności "otaczające" sprawę, a więc np. zmienione okoliczności polityczne związane z postrzeganiem czynu przez opinię publiczną.

Ostateczny charakter decyzji Sejmu w przedmiocie odmowy uchylenia immunitetu posła zdaje się podkreślać użyte w art. 73 ust. 7 Regulaminu Sejmu określenie "rozstrzyga". Przepis ten stanowi, iż "Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania rozstrzyga większością ..., o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia ...". Według słownika języka polskiego rozstrzygać to tyle co "rozważywszy coś, postanawiać, decydować o czymś, wpływać na coś w sposób decydujący, ostateczny" (*Słownik języka polskiego*, Wyd. PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 119). Dodajmy, iż uchwała Sejmu o wyrażeniu bądź niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej podlega publikacji w urzędowym organie publikacyjnym "Monitor Polski".

Tak więc trzeba uznać, iż decyzja Sejmu w sprawie wyrażenia zgody lub jej nie wyrażenia ma, w danej kadencji izby, charakter ostateczny. Tylko okoliczności wskazane powyżej, wynikające z Kodeksu postępowania karnego, mogłyby być przyczyną powtórnego wniosku prokuratora. Uzasadniony odpowiednio powtórnny wniosek Prokuratora Generalnego wsparty nowymi, nieznanyymi pierwotnie, istotnymi okolicznościami sprawy (czynu posła) zobowiązywałby Sejm do rozpatrzenia wniosku.

31 sierpnia 1995 r.

W SPRAWIE SPOSOBU REALIZACJI WNIOSKU ZAWARTEGO W PIŚMIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie obowiązujących przepisów konstytucyjnych i ustawowych Trybunał Konstytucyjny realizuje trzy zasadnicze funkcje:

a) orzeka o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych oraz z Konstytucją i aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych pochodzących od naczelnych i centralnych organów państwowych,

b) ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw,

c) orzeka o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Funkcja pierwsza, a zarazem najważniejsza, stanowi istotę kontroli konstytucyjności prawa, którą Trybunał wypełnia w następujących formach:

a) przez wydanie orzeczenia, merytorycznie rozstrzygającego o zgodności lub jej braku, na wniosek legitymowanego podmiotu (kontrola abstrakcyjna) lub w odpowiedzi na postawione przez legitymowany podmiot pytanie prawne (kontrola konkretna),

b) przez wydanie postanowienia, jeśli w świetle obowiązujących przepisów Trybunał Konstytucyjny uzna brak kognicji dla merytorycznego (wiążącego materialnie lub proceduralnie) rozstrzygnięcia wniosku legitymowanego podmiotu.

Druga forma kontroli znajduje swoje umocowanie w art. 6 ustawy z dn. 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.):

"Trybunał Konstytucyjny przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej".

Ta forma kontroli nosi powszechnie aprobowaną nazwę funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego.

Jak wspomniano wyżej, Trybunał pełni funkcję sygnalizacyjną (wydaje postanowienie), a nie *stricte* kontrolną (wydaje orzeczenie) tylko w tych sytuacjach, które przesądzą o braku właściwości Trybunału dla merytorycznego rozpatrzenia wniosku.

Zgodnie z ustawą sygnalizacja ma miejsce wówczas, gdy:

a) badanie zgodności dotyczy aktu normatywnego (ustanowionej w nim normy prawnej) z wniosku, który został złożony po upływie 5 lat od dnia publikowania (ustanowienia) kwestionowanego aktu (art. 24),

b) Trybunał badając hierarchiczną (pionową) zgodność aktów normatywnych (zawartych w nich norm), ustali istnienie luk lub niespójności w aktach o równej mocy prawnej (w układzie poziomym).

Ponieważ Trybunał nie ma kognicji do orzekania o zgodności aktów zajmujących równorzędną pozycję w systemie źródeł prawa - może zbadać zgodność każdego z nich z aktem o wyższej mocy prawnej. Jeżeli w wyniku kontroli Trybunał nie stwierdzi istnienia niezgodności, to korzysta z funkcji sygnalizacyjnej, przedstawiając organowi, który wydał badane akty, uwagi o stwierdzonych uchybieniach w prawie.

Postanowienie Trybunału wydane w trybie art. 6 ustawy nie ma charakteru prawnie wiążącego.

Adresat postanowienia.- tak pod względem formalnym* jak i materialnym, nie jest zobligowany do podjęcia działań niezbędnych dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

Równocześnie, trudno pozostawać obojętnym wobec faktu zajęcia stanowiska przez Trybunał. Przesądzą o tym zarówno kwalifikacje zawodowe sędziów, jak i autorytet samego Trybunału.

Sygnalizacja jednoznacznie mobilizuje do reakcji prawotwórczej podmiot, który podjął kwestionowany akt, również z tego powodu, że na każdym organie państwowym spoczywa konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa i działania na jego podstawie (art. 3).

II. Stanowisko wobec postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego - K. 5/95

Należy przyjąć, że w zaistniałej sytuacji Sejm może dokonać wyboru spośród następujących sposobów postępowania:

1) czasowo - do uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe i przyjęcia przez Naród Konstytucji RP - wstrzymać się od uruchomienia procesu ustawodawczego w zakresie zmiany ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

Nie ulega wątpliwości, iż przepisy o najwyższej mocy prawnej (a cechą taką mają wyłącznie postanowienia Konstytucji) winny rozstrzygać o statusie i kompetencjach organów właściwych w sprawach zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Stąd, znajduje uzasadnienie argument uzależniający podjęcie prac legislacyjnych od ustanowienia w przyszłej Konstytucji RP zasad, które określą organy, ich kognicję i wzajemne relacje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa.

2) uwzględnić zastrzeżenia zawarte we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w ramach prac nad prezydenckim projektem ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 690).

Sejm na 41 posiedzeniu w dniu 20 stycznia 1995 r. skierował po I czytaniu projekt powyższej ustawy do Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Ustawodawczej.

Skoro do chwili obecnej połączone komisje nie zakończyły prac, to należy sugerować szczególną rolę Komisji Ustawodawczej w takim ustaleniu czy też współdecydowaniu o merytorycznym porządku posiedzeń, który będzie gwarantował uwzględnienie i rozpatrzenie postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału.

3) przygotować (komisja sejmowa, w szczególności Komisja Ustawodawcza lub legitymowana grupa posłów, w szczególności wnioskodawcy - strona postępowania przed Trybunałem) projekt ustawy nowelizującej ustawę o powszechnym obowiązku obrony.

Biorąc jednak pod uwagę przedmiot prezydenckiego projektu ustawy

należy podkreślić, że niejako "konsumuje" on materię ewentualnej inicjatywy ustawodawczej komisji lub posłów.

Stąd, wypada proponować, aby stanowisko Trybunału - jeśli ustawodawca uznał konieczność podjęcia działań zapewniających spójność systemu prawa - zostało uwzględnione w prawnej formie poprawek do projektu ustawy wniesionego przez Prezydenta.

Umożliwi to wszechstronną debatę, która - z założenia - nie może pominąć problemu zgodności z Małą Konstytucją przepisów tworzących treść nowej ustawy.

26 lipca 1995 r.

W SPRAWIE INTERPRETACJI ZWROTU: "ZACHOWANIE NIE ODPOWIADAJĄCE GODNOŚCI POSŁA"

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Regulamin Sejmu normując dyscypliną odpowiedzialność postów obejmuje nią "zachowania nie odpowiadające godności posła" (art. 72 ust. 1).

Należy zatem przyjąć, że istnieje pewne ogólne pojęcie "godności posła", a wszelkie zachowania nie odpowiadające temu pojęciu są zakazane i podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Przepisy nie definiują pojęcia "godność posła", a więc - niezależnie od intuicyjnych skojarzeń - nie da się precyzyjnie wyznaczyć jego zakresu przedmiotowego.

Być może, pewną wskazówką interpretacyjną będą w przyszłości uchwały Prezydium Sejmu oraz opinie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich podejmowane przy rozpatrywaniu zarzutu z art. 72 ust. 1 dla konkretnych, kazuistycznych przypadków.

Należy przy tym wyrazić pogląd, iż z całą pewnością pożądane byłoby ustalenie przez Prezydium Sejmu - w ramach uprawnień z art. 13 ust. 1 pkt 5 - wykładni pojęcia "godność poselska". Interpretację tę można ująć w formę rozwiniętych zasad etyki poselskiej, przyjmując za wzór rozwiązania znane innym państwom (np. Niemcy, USA).

II. Zwrot "zachowanie nie odpowiadające godności posła" należy rozumieć przede wszystkim przedmiotowo, jako zachowanie związane z pełnieniem zaszczytnej funkcji (roli społecznej) - przedstawiciela, którego suweren legitymował do sprawowania władzy.

Piastowanie godności poselskiej wyznaczają reguły zachowania ustanowione dla posłów w ramach katalogu ich praw i obowiązków, określone - począwszy od Małej Konstytucji, przez ordynację wyborczą, ustawę poselsko-senatorską, ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, po Regulamin Sejmu, by poprzestać na najważniejszych.

Nie podejmując się stworzenia katalogu działań i zaniechań wypełniających zakres przedmiotowy analizowanego zwrotu, należy

wyraźnie podkreślić, że każde zachowanie posła zarówno *contra legem* (wbrew prawu), jak i *praeter legem* (obok prawa) musi podlegać jednoznacznej ocenie jako nie odpowiadające godności posła.

Stąd, większość przywołanych wyżej aktów prawnych zawiera przepisy o charakterze represyjnym, natomiast Regulamin Sejmu - o charakterze dyscyplinującym.

Koncepcja mandatu wolnego uwalnia posła od odpowiedzialności prawnej przed wyborcami (zakaz odwołania), stwarza natomiast gwarancję dla egzekwowania odpowiedzialności politycznej w formie nie-wybrania - pozbawienia możliwości sprawowania godności poselskiej -w Sejmie kolejnej kadencji.

Wątpliwe merytorycznie staje się natomiast uznanie wyłącznie podmiotowego rozumienia pojęcia "godność poselska".

Oznaczałoby to, że poseł posiada atrybuty jakiejś swojsze pojmowanej dumy, honoru, poczucia czy świadomości własnej wartości, szacunku dla samego siebie - odmiennych od godności zwykłego człowieka.

Interpretacja taka prowadziłaby *ad absurdum*: można by przecież skatalogować godność w zależności od pełnionych stanowisk (ministra, premiera), funkcji (Marszałek Sejmu) czy tytułów (*doctor honoris causa*).

Tymczasem pojęcie "godność" z jego odpowiednikiem ujętym w prawie cywilnym jako "cześć" została zaliczona do dóbr osobistych, podlegających ochronie w myśl art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego.

Ochrona ta może również przybrać formę określoną przez Kodeks karny, jeżeli naruszenie czci jest konsekwencją popełnionego przestępstwa (najczęściej zniesławienie i pomówienie - art. 178).

Nie ulega wątpliwości, że piastowanie mandatu poselskiego to powód do dumy i szczególnie honor dla posła.

Jednocześnie ewentualne zarzuty, które mogą dotyczyć zachowań nie odpowiadających godności posła muszą pozostawać w immanentnym związku z funkcją (realizowaniem praw i pełnieniem obowiązków) przedstawiciela.

III. Przykłady zachowań ocenianych negatywnie w kontekście pojęcia "godności poselskiej" to:

- nadużywanie wolności słowa w wypowiedziach na forum Izby, w jej

organach, a także poza Sejmem, z położeniem szczególnego nacisku na tzw. zwroty nieparlamentarne,

- zachowania obstrukcyjne mające na celu utrudnienie bądź uniemożliwienie funkcjonowania Sejmu lub jego organów,

- wykorzystywanie mienia państwowego (biura poselskiego, jego wyposażenia i środków finansowych przeznaczonych na jego utrzymanie) do prowadzenia np. działalności gospodarczej we własnym imieniu,

- uzależnianie podjęcia czynności leżącej w kompetencji posła od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej, jak również przyjmowanie takich korzyści po wykonaniu czynności.

30 września 1995 r.

**RELACJA MIĘDZY ART. 72 REGULAMINU SEJMU A
PRZEPISAMI O OCHRONIE DÓBR OSOBISTYCH W KODEKSIE
CYWILNYM I PRZEPISAMI O ZNIESŁAWIENIU I
OSZCZERSTWIE W KODEKSIE KARNYM**

JOANNA M. KAROLCZAK

I. Art. 72 Regulaminu Sejmu dotyczy postów zachowujących się w sposób nie odpowiadający godności posła. Daje on uprawnienie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich do "ukarania" posła. Jest to postępowanie dyscyplinarne, prowadzone wewnątrz Sejmu (podobnie jak wewnątrzskładowe postępowania dyscyplinarne czy postępowania dyscyplinarne w niektórych zawodach np. lekarzy czy radców prawnych).

II. Według powszechnie przyjętego poglądu każde naruszenie dobra osobistego należy w zasadzie oceniać jako bezprawne² albo - inaczej rzecz ujmując - za bezprawne uważa się każde działanie naruszające dobro osobiste, jeśli nie zachodzi żadna ze szczególnych okoliczności usprawiedliwiających takie działanie.³

Możliwe zatem także wydaje się być wystąpienie na drogę sądową, w sytuacji, gdy sprawa dotyczy osoby sprawującej mandat posła.

Pierwszą możliwością jest wystąpienie na drogę cywilną, albowiem od immunitetu materialnego, określonego w ust. 1 art. 7 Małej Konstytucji jest wyjątek "...chyba że narusza dobra osobiste innych osób". Oznacza to, że do odpowiedzialności sądowej za naruszenie dóbr określonych w art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego poseł może być pociągnięty bez konieczności uchylenia immunitetu.

Przykładowy katalog dóbr chronionych podaje art. 23 k.c, a są to m.in. zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim i inne. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecznictwa, cześć, dobre imię, dobra sława człowieka są pojęciami obejmującymi wszystkie dziedziny jego życia

² A. Szpunar - *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 156.

³ S. Gawlik - *Ochrona dóbr osobistych. Sens i nonsens koncepcji tzw. praw podmiotowych*, ZNUJ 1985, z. 41, s. 133.

osobistego, zawodowego i społecznego. Naruszenie czci może więc nastąpić zarówno przez pomówienie o ujemne postępowanie w życiu osobistym i rodzinnym, jak i przez zarzucenie niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, naruszającego dobre imię danej osoby i mogące ją narazić na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności.⁴

Przy ocenie naruszenia czci należy mieć na uwadze nie tylko subiektywne odczucie osoby żądającej ochrony prawnej, ale także obiektywną reakcję społeczeństwa. Nie można również przy tej ocenie ograniczać się do analizy pewnego zwrotu w abstrakcji, ale należy zwrot ten wyklądać na tle całej wypowiedzi.⁵ O tym, czy w ogóle miało miejsce naruszenie dobra osobistego zadecyduje nie subiektywne odczucie zainteresowanej osoby, a obiektywna ocena konkretnych okoliczności. Oceny takiej dokonać może sąd, jeżeli osoby, które poczuły się urażone wypowiedzią posła wniosą powództwo w tej sprawie do Sądu Wojewódzkiego (art. 17 pkt 1 k.p.c).

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

W doktrynie i w judykaturze prezentowane są dwa stanowiska odnośnie oceny naruszenia dóbr osobistych: subiektywistyczne i obiektywizujące.

Jednym ze zwolenników stanowiska subiektywistycznego jest Stanisław Grzybowski. Uważa on, że przy ocenie naruszenia dóbr należy kierować się subiektywnymi doznaniem i odczuciami osoby poszukującej ochrony prawnej. Naruszenie dobra osobistego zachodzi "tylko wtedy, ale i zawsze wtedy, gdy naruszenie dobra osobistego wywołało odczucie naruszenia /.../ niemajątkowych, indywidualnych wartości,⁶ przy czym o udzieleniu ochrony prawnej "rozstrzyga już sam fakt naruszenia stanu uczuciowego, chociażby

⁴ Orzeczenie SN z 29 października 1971 r., II CR 455/71, OSN 1972, poz. 77.

⁵ Orzeczenie SN z 16 stycznia 1976 r., II CR 692/75, OSNCP z 1976 r., nr 11, poz. 251.

⁶ S. Grzybowski - *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*. Warszawa 1957, s. 78.

nawet odczucie było w wysokim stopniu zindywidualizowane.⁷

Istotą drugiego stanowiska - obiektywizującego, jest społeczne uznanie i typizacja takich wartości, które nie zmieniają się wraz ze zmianą osoby oceniającej.⁸ Udzielenie ochrony prawnej uzależnia się od normatywnego uznania wartości osobistej (obowiązywanie przepisu prawnego) lub od społecznego uznania wartości osobistej. Tak więc o naruszeniu dobra osobistego nie rozstrzygają subiektywne doznania i odczucia osoby żądającej ochrony prawnej, lecz obiektywna ocena konkretnych okoliczności, w której należy uwzględnić osąd opinii społecznej.⁹

Przepisy o ochronie dóbr osobistych nie wyznaczają wprost, ani też nie dostarczają podstawy do wyznaczenia sfery "możliwości postępowania" uprawnionego względem jego wartości osobistych, tj. nie określają dozwolonych zachowań uprawnionego, odnoszących się do jego dóbr osobistych.¹⁰

Przyjmuje się więc, że zagrożenie czy naruszenie dóbr osobistych ujmowane jest w kategorii obiektywnych faktów. Miernika, pozwalającego na ustalenie, czy została naruszona godność człowieka, należy "szukać przede wszystkim w opinii publicznej, która jest wyrazem poglądów powszechnie przyjętych i akceptowanych przez społeczeństwo w danym miejscu i czasie. Wzorców zaś, które powinny stanowić docelowy punkt odniesienia dokonywanej oceny, dostarczają zapatrywania rozsądnie i uczciwie myślących ludzi, a w dalszej kolejności nauki moralne pochodzące od ludzi kompetentnych w, tym zakresie i cieszących się niekwestionowanym autorytetem (,,)".¹¹ Gdy chodzi o cześć człowieka, obiektywna ocena konkretnych okoliczności, a nie subiektywne odczucie zainteresowanej osoby, decyduje o tym, czy w ogóle miało miejsce

⁷ *Ibid*, s 78.

⁸ S. Gawlik - *op. cit.*, s. 125.

⁹ A. Szpunar - *op. ck.*, s. 106-107.

¹⁰ S. Gawlik, *op. cit.* s. 130.

¹¹ Orzeczenie SN z 25 kwietnia 1989 r., I CR 143/89, OSPiKA z 1990 r., nr 3, poz. 709.

naruszenie dobra osobistego.¹²

Możliwością drugą, wobec zaistniałych faktów, jest poszukiwanie rozwiązań prawnych w drodze procesu karnego.

Postawą wystąpienia może być art. 178 Kodeksu karnego dotyczący zniesławienia (§ 1) i oszczerstwa (§ 2). W wypadku zniesławienia przedmiotem ochrony jest min.' część jednej osoby czy grupy osób. Pomówienie może poniżyć te osoby w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu czy rodzaju działalności. Pomówienie nie musi nastąpić w konkretnej formie, może to być np. pogłoska. Oszczerstwo różni się zamiarem w jakim sprawca podejmuje pomówienie, albowiem w tym przypadku sprawca wie, że zarzut jest nieprawdziwy. Art. 179 § 1 i 2 określają przypadki, kiedy nie ma przestępstwa z art. 178, np. w przypadku prawdziwości zarzutu. Art. 181 określa zniewagę, która dotyczy tylko osób fizycznych. Zniewaga musi dotyczyć danej osoby bezpośrednio, ale dokonana może być nie tylko w obecności pokrzywdzonego. Oba przestępstwa (z art. 178 i 181) są ścigane z oskarżenia prywatnego.

Wytoczenie powództwa karnego wymagać jednak będzie uchylenia immunitetu posłowi przez Sejm.

III. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich ani Prezydium Sejmu (art. 73 ust. 3 Regulaminu Sejmu) nie są sądem, więc nie muszą w swej ocenie kierować się przepisami o ochronie dóbr osobistych ani wypracowaną linią orzecznictwa, czy też przepisami Kodeksu karnego.

Wystąpienie w trybie art. 72 Regulaminu Sejmu nie powoduje zamknięcia drogi procesu sądowego o ochronę naruszonego dobra osobistego czy zniesławienia. Jeśli żaden z posłów nie wystąpi z powództwem może to oznaczać, że posłowie nie uważają, iż naruszono ich dobra osobiste, ale równocześnie nie musi to oznaczać, że zachowanie posła licowało z godnością poselską. Jeśli Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich stanie na stanowisku, że zachowanie posła odpowiadało godności posła albo, że nie stanowi naruszenia tej godności - nie podejmie uchwały, o które mowa w art. 72 ust. 2 Regulaminu.

¹² Orzeczenie SN z 6 października 1969 r., I CR 305/69, niepublikowane.

Nie ma więc przeszkód, aby odbyło się postępowanie dyscyplinarne przewidziane przepisami Regulaminu Sejmu równoległe z postępowaniem sądowym albo bez wszczynania takiego postępowania. Nie ma żadnego związku między postępowaniem sądowym a regulaminowym, tym bardziej że każde z nich ma inny zakres (godność poselska, ochrona dóbr osobistych, zniesławienie, oszczerstwo, zniewaga). Trudno posłom-członkom Klubu Parlamentarnego wskazywać na konieczność wystąpienia w omawianej sprawie na drogę sądową.

Na zakończenie zaznaczyć należy, że z ewentualnym powództwem (cywilnym lub karnym) nie może wystąpić Klub Parlamentarny, a jedynie poszczególni posłowie, będący jego członkami.

29 sierpnia 1995 r.

ZAKRES ZASTOSOWANIA USTAWY O KOMERCJALIZACJI I PRYWATYZACJI DO NFI ORAZ DO PRYWATYZACJI SPÓLEK CUKROWYCH

WALDEMAR KAMIŃSKI

1. Zakres zastosowania ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji do NFI

Prywatyzacja NFI odbywa się w drodze wymiany świadectw udziałowych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. Nr 44, poz. 202), a konkretnie przepisów zawartych w rozdziale 7 tej ustawy.

Przy prywatyzacji NFI nie mają więc zastosowania przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.), ani przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (por. "Diariusz Sejmowy", 53 posiedzenie, trzeci dzień obrad, 30 czerwca 1995 r.) - jeżeli ustawa ta wejdzie w życie.

Oddzielnym zagadnieniem są przepisy ustawy o NFI odnoszące się do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ustawa o NFI zawiera trzy takie przepisy, są to art. 4 ust. 2 pkt 1, art. 7 ust. 3 zd. 2 oraz art. 46 ust. 1. Zakres zastosowania tych przepisów po wejściu w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP zależy od ich treści i każdy z nich należy rozpatrywać oddzielnie:

1. Art. 4 ust. 2 stanowi przykładowe wyliczenie działań, przez które NFI będą dążyć do pomnażania ich majątku. Jako jedno z tych działań w art. 4 ust. 2 pkt 1 wymienione jest *"wykonywanie praw z akcji spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (...)".* Ewentualne wejście w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP nie będzie miało wpływu na zakres stosowania tego przepisu. Przepis ten zawiera jedynie przykładowe

wyliczenie działań NFI. Tak więc, po wejściu w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP, NFI będą w celu pomnażania swego majątku wykonywały prawa zarówno z akcji spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych na podstawie ustawy o prywatyzacji PP, jak i z akcji spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP (jeżeli akcje takich spółek zostaną wniesione do NFI).

2. Art. 7 ust. 3 zd. 2 stanowi, że przedsiębiorstwa państwowe wytypowane do udziału w programie NFI, zostaną przekształcone w spółki akcyjne zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o prywatyzacji PP. Przepis ten ma charakter przepisu odsyłającego, tzn. stanowi, że pewne działania, które przewiduje ustawa o NFI, prowadzone będą zgodnie z zasadami zawartymi w innej ustawie (w ustawie o prywatyzacji PP).

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie nowelizuje tego artykułu. Nie stosuje się więc jej w sytuacji przewidzianej w tym artykule, tzn. ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji PP nie będzie miała zastosowania do ustawy o NFI w zakresie w jakim obecnie przewiduje to przepis art. 7 ust. 3 zd. 2 ustawy o NFI w odniesieniu do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw PP. W jónomefcie wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP> wskazany wyżej przepis ustawy o NFI stanie się "przepisem martwym", gdyż ustawa do której stanowił odesłanie, tj. ustawa o prywatyzacji PP, przestanie obowiązywać (ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji PP nie jest nowelizacją ustawy o prywatyzacji PP, lecz nowym aktem prawnym, nie wchodzi więc "automatycznie" w miejsce ustawy o prywatyzacji PP).

3. Art. 46 ust. 1 stanowi:

"Do spółek, o których mowa w art. 10 ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 23 i 24 ustawy, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1. Wniesienie przez Skarb Państwa akcji do funduszu nie wymaga dopełnienia warunków, o których mowa w art. 20 ustawy, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1; w takim jednak przypadku akcje spółek będące własnością Skarbu Państwa nie mogą być udostępniane odpłatnie osobom fizycznym w okresie 3 lat od utworzenia spółki"

Przepis ten wyłącza stosowanie wskazanych przepisów ustawy o

prywatyzacji PP do sytuacji określonych w tym przepisie. Wejście w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP oznaczało będzie jedynie uchylenie przepisów, których stosowanie i tak było wyłączone z mocy omawianego przepisu (o konsekwencjach takiego stanu dla rozdziału akcji preferencyjnych piszę w następnym punkcie).

2. Zasady udostępniania akcji "pracowniczych" w spółkach, których akcje zostały wniesione przez Skarb Państwa do NFI

Spółki, których akcje mogą być wnoszone do NFI można podzielić na dwie grupy w zależności od struktury własności tych spółek (tzn. kto jest właścicielem spółek).

Jedną grupę stanowią spółki w których Skarb Państwa nie jest jedynym właścicielem akcji tych spółek (zasady wnoszenia do NFI akcji tych spółek należących do Skarbu Państwa reguluje art. 10 ust. 2 ustawy o NFI). Są to spółki w których już wcześniej (tj. przed wniesieniem przez Skarb Państwa akcji do NFI) nastąpił podział akcji (np. w momencie przekształcania przedsiębiorstwa państwowego w spółkę na podstawie ustawy o prywatyzacji PP) i wniesienie przez Skarb Państwa akcji do NFI nie ma w tym wypadku wpływu na podział akcji tych spółek (można powiedzieć, że jest już po fakcie) - do tej grupy spółek należą cukrownie.

Drugą grupę stanowią spółki w których Skarb Państwa jest jedynym właścicielem (zasady wnoszenia do NFI akcji tych spółek reguluje art. 10 ust. 1 ustawy o NFI) - do tej grupy spółek należą Spółki Cukrowe -i tych spółek dotyczyć będą dalsze uwagi.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 zd. 1 ustawy o NFI: "Do spółek, o których mowa w art. 10 ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 23 i 24 ustawy, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1". Przepis ten oznacza wyłączenie w stosunku do omawianych spółek zasad nabywania przez pracowników akcji tych spółek na zasadach preferencyjnych - przewidzianych w ustawie o prywatyzacji PP. W zamian ustawa o NFI ustala własne zasady dotyczące omawianej kwestii, a konkretnie zgodnie z art. 46 ust. 2-6:

"2. W chwili wniesienia przez Skarb Państwa do funduszu akcji spółki, do 15% akcji tej spółki zostanie nieodpłatnie udostępnione pracownikom

zatrudnionym w przedsiębiorstwie państwowym przekształconym w spółkę w dniu jego wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

3. Łączna wartość nominalna akcji, o których mowa w ust. 2, nie może przekroczyć iloczynu 24 średnich miesięcznych wynagrodzeń wypłaconych w sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej na jednego zatrudnionego w okresie 12 miesięcy poprzedzających wniesienie akcji danej spółki do funduszu oraz liczby uprawnionych pracowników. Przy określaniu wartości akcji, o których mowa w niniejszym ustępie, uwzględnia się wartość ulg uprzednio przyznanych pracownikom w związku z nabyciem przez nich akcji spółki

4. Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia wniesienia akcji danej spółki do funduszu spółka nie uchwali regulaminu podziału akcji pomiędzy uprawnionych pracowników, akcje te zostaną udostępnione im w równej liczbie.

5. Udostępnianie akcji, o których mowa w ust. 2, powinno zostać za zakończone nie później niż w okresie 6 miesięcy od dnia wniesienia akcji danej spółki do funduszu.

6. Uprawnienia, o których mowa w ust. 2-5, przysługują, z zastrzeżeniem limitu określonego w ust. 3, również rolnikom indywidualnym oraz rybakom dostarczającym, na podstawie umowy, surowce dla przedsiębiorstwa państwowego, które zostało przekształcone w spółkę. Warunkiem na bycia tych uprawnień jest pozostawanie przez rolnika lub rybaka w stosunku umownym z przedsiębiorstwem państwowym przez nieprzerwany okres co najmniej ostatnich 2 lat przed wpisem spółki do rejestru handlowego."

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że w odniesieniu do spółek (których akcje są wnoszone do NFI), w których Skarb Państwa jest jedynym właścicielem, obowiązują zasady rozdziału wśród pracowników akcji tych spółek przewidziane w ustawie o NFI. Zgodnie z tymi zasadami:

1) pracownikom zostanie nieodpłatnie udostępnione do 15% akcji tej spółki (ust. 2),

2) udostępnienie akcji pracownikom rozpoczyna się w chwili wniesienia przez Skarb Państwa akcji spółki do funduszu (ust. 2),

3) akcje mogą nabyć pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwie w dniu jego wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych (ust. 2),

4) liczba udostępnionych w ten sposób akcji musi zostać ustalona w chwili wniesienia przez Skarb Państwa do funduszu akcji spółki, przy uwzględnieniu przepisu art. 46 ust. 3, zgodnie z którym łączna wartość nominalna tych akcji nie może przekroczyć iloczynu 24 średnich miesięcznych wynagrodzeń wypłaconych w sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej na jednego zatrudnionego w okresie 12 miesięcy poprzedzających wniesienie akcji danej spółki do funduszu oraz liczby uprawnionych pracowników (ust. 3 zd. 1),

5) przy określaniu wartości akcji "pracowniczych" uwzględnia się wartość ulg poprzednio przyznanych pracownikom w związku z nabyciem przez nich akcji spółki (ust. 3 zd. 2),

6) spółka uchwała regulamin podziału akcji pomiędzy uprawnionych pracowników, a jeżeli nie zrobi tego w ciągu 3 miesięcy, to akcje zostają udostępnione uprawnionym pracownikom w równej liczbie (ust. 4),

7) udostępnienie akcji "pracowniczych" powinno zostać zakończone nie później niż po upływie 6 miesięcy od dnia wniesienia akcji danej spółki do funduszu (ust. 5),

8) akcje "pracownicze" (nabywane na warunkach określonych w art. 46 ust. 2-5) przysługują także rolnikom indywidualnym oraz rybakom dostarczającym, na podstawie umowy, surowce dla przedsiębiorstwa państwowego, które zostało przekształcone w spółkę, pod warunkiem pozostawania przez rolnika lub rybaka w stosunku umownym z przedsiębiorstwem państwowym przez nieprzerwany okres co najmniej ostatnich 2 lat przed wpisem spółki do rejestru handlowego (ust. 6).

Wejście w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP spowoduje (w związku z uchynieniem przepisów ustawy o prywatyzacji PP, których wyłączenie przewidywał art. 46 ust. 1 zd. 1 ustawy o NFI), że będą równocześnie obowiązywały dwa rozwiązania dotyczące udostępniania akcji "pracowniczych" w spółkach, których akcje zostały wniesione do NFI (tj. przepisy zawarte w ustawie o NFI i w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji PP), czyli dojdzie do tzw. kolizji norm prawnych. Rozwiązanie tego typu sytuacji uzyskuje się poprzez stosowanie tzw. reguł kolizyjnych, czyli zasad określających sposoby rozstrzygania kolizji między normami wzajemnie niezgodnymi. Ustawa o NFI jest ustawą szczególną w stosunku

do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP w zakresie prywatyzacji PP (por. G. Domański, J. Fiszer - *Komentarz do ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych*, Warszawa 1993, s. 25). Ponadto Ustawa o NFI jest aktem wcześniejszym. Mamy więc do czynienia z kolizją norm zawartych w akcie szczególnym wcześniejszym z normami zawartymi w akcie ogólnym późniejszym. Zgodnie z zasadą *lex posteriori generalis. non derogat legi priori speciali* (ustawa późniejsza ogólna nie usuwa ustawy wcześniejszej szczególnej) pierwszeństwo w tym przypadku będą miały normy zawarte w ustawie o NFI i według nich nastąpi udostępnienie akcji "pracowniczych".

3. Zasady udostępniania akcji "pracowniczych" w cukrowniach objętych ustawą z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz. U. Nr 98, poz. 473)

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o regulacji rynku cukru: *"Pracownikom przedsiębiorstw państwowych przekształconych w spółki oraz plantatorom buraka cukrowego związanym z tymi przedsiębiorstwami umowami kontraktacyjnymi przysługuje prawo nabycia akcji tych spółek na zasadach preferencyjnych zgodnie z przepisami ustawy o o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych"*. Tak więc do czasu wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP nabywanie akcji preferencyjnych przez pracowników cukrowni i plantatorów buraka cukrowego związanych z tymi przedsiębiorstwami umowami kontraktacyjnymi odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o prywatyzacji PP, (z zastrzeżeniem wymogów zawartych w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o regulacji rynku cukru, tj. warunki udostępniania akcji preferencyjnych dla pracowników i plantatorów określają regulaminy uzgodnione przez zarządy spółek odpowiednio ze związkami zawodowymi oraz społeczno-zawodowymi organizacjami rolników (ust. 2) oraz to, że akcje preferencyjne pracowników i plantatorów nie mogą być zbyte przed upływem 3 lat od dnia ich nabycia (ust. 3).

W momencie wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP traci moc ustawa o prywatyzacji PP (por. art. 74 ustawy o komercjalizacji).

Jednakże zgodnie z art. 62 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP:

"1. Jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy Skarb Państwa rozpoczął udostępnianie akcji na zasadach preferencyjnych, nabywanie przez pracowników oraz rolników lub rybaków akcji spółek powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych odbywa się na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych.

2. Jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy Skarb Państwa nie rozpoczął udostępniania akcji, nabywanie przez pracowników oraz rolników lub rybaków akcji spółek powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, odbywa się na zasadach określonych w ustawie."

Tak więc zależnie od tego, czy w momencie wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP, Skarb Państwa rozpoczął udostępnianie akcji na zasadach preferencyjnych, czy też nie, nabywanie przez pracowników oraz rolników lub rybaków akcji spółek powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych odbywa się na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych, tj. na podstawie ustawy o prywatyzacji PP lub na zasadach określonych w przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji PP.

13 października 1995 r.

ZAKRES STOSOWANIA ART. 19 UST. 2 USTAWY O PRACOWNIKACH URZĘDÓW PAŃSTWOWYCH DO PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

W związku z zapytaniem o możliwość wprowadzenia - poprzez wydanie wewnętrznego zarządzenia Głównego Inspektora Pracy - ograniczenia wykonywania przez inspektorów pracy Państwowej Inspekcji Pracy zajęć polegających na prowadzeniu szkoleń organizowanych przez różne podmioty gospodarcze prezentujemy następujące stanowisko:

Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (zwana dalej "ustawą" - Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.; ostatnia zmiana Dz. U. z 1994 r. Nr 136, poz. 704) uzależnia podejmowanie przez urzędnika państwowego dodatkowego zatrudnienia od uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu (art. 19 ust. 1 ustawy). Jednocześnie przepis tego artykułu (ust. 2) zastrzega, że urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Ustawodawca w art. 19 omawianej ustawy rozgranicza zatem, wyraźnie dwie sytuacje:

- dodatkowego zatrudnienia, a więc pozostawania w stosunku pracy,¹³ co może wiązać się z wykonywaniem tej pracy w czasie godzin urzędowania danego urzędu lub poza tymi godzinami,
- wykonywania zajęć, o których mowa w art. 19 ust. 2.

¹³ W literaturze prawa pracy przyjmuje się czasem, że pojęcie "dodatkowe zatrudnienie" obejmuje każdą dodatkową pracę, niezależnie od tego, czy wykonywana jest ona w ramach stosunku pracy, czy w ramach umów prawa cywilnego (patrz np. E. Świst - *Dodatkowe zatrudnienie pracowników*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 8-9 z 1972 r.), jednakże zazwyczaj pojęcie "zatrudnienie" odnosi się do pozostawania w stosunku pracy (tak np. *Kodeks pracy. Przepisy wykonawcze i związkowe. Wyjaśnienia i orzecznictwo*, pod red. J. Pachy, Warszawa 1979 r., s. 404)

Co do sytuacji pierwszej (ust. 1) mamy jasność, że wykonywanie przez urzędnika dodatkowej pracy (obok zatrudnienia w urzędzie) zawsze wymaga zgody kierownika tegoż urzędu. Zgoda taka jest w myśl art. 19 ust. 1 obligatoryjna, co oznacza że urzędnik przed podjęciem dodatkowego zatrudnienia ma obowiązek taką zgodę uzyskać. Urzędnik podejmujący dodatkową pracę bez takiej zgody będzie zatrudniony bezprawnie, zaś jego postawę można będzie oceniać w kontekście nieprzestrzegania przepisów prawa urzędniczego.

Co do art. 19 ust. 2 ustawy zauważyć należy, że zakaz wynikający z tego przepisu należy do kategorii obowiązków urzędniczych, art. 19 został bowiem umieszczony w rozdziale 3 noszącym tytuł "Obowiązki i prawa urzędnika państwowego".

Dyspozycję "urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć..." można by ująć inaczej: "do obowiązków urzędnika państwowego należy nie wykonywanie zajęć...".

Konstrukcja urzędniczych powinności czy też zachowania wymaganego przez ustawę obejmuje:

- obowiązek przejawiania określonej postawy lub podejmowania określonych działań, ale też
- obowiązek powstrzymywania się od przewidywanych przepisami działań.

Niektóre obowiązki mają charakter prawny, zaś inne charakter moralny (np. obowiązek godnego zachowania w pracy i poza nią - art. 17 ust. 2 pkt 7), przy czym niedopełnienie obowiązku o charakterze prawnym może stanowić (czy też powinno stanowić) podstawę do zastosowania sankcji wynikających z odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej.

T. Górzyńska¹⁴ zalicza nakaz wynikający z art. 19 ust. 2 omawianej ustawy do obowiązków służbowych związanych z zajmowaniem stanowiska urzędniczego w urzędzie państwowym.

Naruszenie przez urzędnika państwowego obowiązków wynikających z art. 19 ustawy z 16 września 1982 r. stanowi podstawę do poniesienia

¹⁴ Patrz T. Górzyńska, J. Łętowski - *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986.

odpowiedzialności porządkowej (na zasadach ogólnych wynikających z Kodeksu pracy), a w odniesieniu do urzędników mianowanych również odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidzianej w rozdziale 5 tej ustawy.

Obowiązek uzyskiwania zgody na zawarcie stosunku pracy w dodatkowym miejscu pracy (art. 19 ust. 1) nie rozciąga się na zawieranie zarobkowych umów prawa cywilnego (umów zleceń, umów o dzieło), chyba że "wykonywanie tych umów pozostaje w sprzeczności z obowiązkami pracownika urzędu państwowego albo wywołuje podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Wówczas urzędnik państwowy jest obowiązany powstrzymać się od zawierania takich umów w ogóle".¹⁵

W świetle dotychczasowych rozważań stwierdzić należy, że omawiana ustawa z 16 września 1982 r. całkowicie zakazuje wszelkich zajęć ubocznych o zarobkowym lub niezarobkowym charakterze, pozostających w sprzeczności z obowiązkami urzędników państwowych albo mogących wywołać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.¹⁶

Od urzędnika państwowego ustawa z 16 września 1982 r. wymaga rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych mu zadań (art. 17 ust. 2 pkt 4). Urzędnik nie może zatem, respektując art. 19 ust. 2 ustawy wykonywać żadnych zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkiem bezstronności (rzetelności) albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub działanie interesowne. Taki zapis oznacza, że wykładnia art. 19 ust. 2 powinna opierać się przede wszystkim na ochronie autorytetu i godności służby, bowiem jak stwierdza prof. J. Łętowski "celem ustawowego zakazu podejmowania przez urzędników dodatkowych zajęć jest ochrona autorytetu i godności służby" -patrz s. 10 opinii z dnia 23 marca 1995 r.). Co więcej, z zapisu art. 19 ust. 2 wynika, że urzędnik ma obowiązek nie tylko nie wykonywania zajęć, które pozostają (ustawa używa określenia "pozostawałyby") w sprzeczności z jego obowiązkami, ale również zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Taki

¹⁵ Tak Z. Sypniewski - *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej - nawiąza nie, zmiany, ustanie i treść*, w: *Pracownicy administracji w PRL*, pod red. J. Łętowskiego, Warszawa 1984.

¹⁶ Tamże.

zapis, z językowo-logicznego punktu widzenia prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie tylko zakazuje wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami, ale też takich, które nie będąc bezpośrednio sprzeczne z obowiązkami mogłyby jedynie wywoływać podejrzenie o sprzeczność z jego obowiązkami (obowiązkiem każdego urzędnika jest min. bezstronność i dążenie do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa). Innymi słowy urzędnikowi nie wolno podejmować zajęć, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z jego obowiązkami (zarówno obowiązkami ogólnymi wynikającymi z omawianej ustawy, jak również z jego osobistymi obowiązkami służbowymi), ale również takich które jedynie budzą wątpliwość z punktu widzenia obowiązków urzędniczych. Do tych ostatnich zaliczyć należy zajęcia, które być może nie stanowią bezpośredniego zagrożenia dla bezstronności i bezinteresowności urzędnika, ale wywołują poczucie takiego zagrożenia.

Stwierdzić należy, że wykonywanie przez inspektorów PIP na podstawie umów cywilno-prawnych zajęć, które polegałyby na szkoleniu w zakresie bhp bądź doradztwie w tej mierze w zakładach pracy, które potem ci sami inspektorzy kontrolują - jest ewidentnym przykładem bezpośredniego zagrożenia dla bezstronności i bezinteresowności tychże inspektorów.

W orzeczeniu Sądu Najwyższego z 6 marca 1991 r. (I PR 469/90) czytamy, iż: "Istnieją zawody, z którymi wiąże się szczególnie stopień reguł godnego zachowania się, a zachowanie to może się odnosić również do sfery życia prywatnego i rodzinnego". Dlatego też ustawodawca w ustawie z 16 września 1982 r. ustanowił wobec urzędników państwowych nakazy i zakazy (określone w rozdziale 3 ustawy), w tym m.in. zakaz wynikający z art. 19 ust. 2. Zakaz ten ma zapewnić urzędnikom optymalne warunki do obiektywnej i bezstronnej pracy.

Szczególnie ważna jest kwestia bezstronności i obiektywności w przypadku urzędników wykonujących funkcję kontrolną w ramach zatrudnienia w państwowych organach kontroli. Do organów takich należy Państwowa Inspekcja Pracy (zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 marca 1981 r. Państwowa Inspekcja Pracy jest ona organem powołanym do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy), dlatego też stworzenie warunków do obiektywnego i bezstronnego wykonywania obowiązków służbowych przez

pracowników Państwowej Inspekcji Pracy powinno być przedmiotem szczególnej troski kierownictwa PIP.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych kierownik urzędu jest obowiązany zapewnić urzędnikowi państwowemu właściwe warunki do wykonywania obowiązków służbowych określonych w ustawie. Co więcej, w myśl art. 23 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy pracownikiem PIP wykonującym lub nadzorującym czynności kontrolne może być osoba, która m.in. daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych. Taki zapis wskazuje wyraźnie na to, iż wobec pracowników PIP ustawodawca zastrzega wymagania przewidziane wobec ogółu urzędników (porównaj z art. 3 ustawy z 16 września 1982 r.).

Jak widać, ustawa o PIP określiła w sposób szczególny warunki, jakie musi spełniać osoba wykonująca (lub nadzorująca) czynności kontrolne. Warunki te są ostrzejsze od tych, które stawia ustawa z 16 września 1982 r. wobec ogółu urzędników państwowych. W art. 24 ust. 2 ustawy o PIP czytamy również, iż pracownicy wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne "w zakresie swego działania są niezależni od jakichkolwiek wpływów postronnych".

W tym stanie prawnym, w ramach praktycznego wykonywania czy też przestrzegania przepisów ustawy z 16 września 1982 r. (zwłaszcza art. 17 ust. 3), Główny Inspektor Pracy może wydać wewnętrzne zarządzenie odnoszące się tylko do tych pracowników PIP, którzy wykonują zadania kontrolne i nadzorujące w rozumieniu art. 23 ustawy o PIP. Takie zarządzenie sprzyjałoby unikaniu sytuacji mogących budzić podejrzenie o stronniczość i interesowność pracowników PIP. Za niedopuszczalną należy bowiem, uznać sytuację, w której inspektor PIP prowadzi jako osoba prywatna szkolenie w zakładzie pracy, w którym potem dokonuje czynności kontrolnych. Szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy organizowane przez różne podmioty gospodarcze (typu firmy consultingowe, doradcze, zakłady pracy) mogłyby natomiast odbywać się pod egidą PIP. Należałoby rozważyć np. zorganizowanie stosownych komórek organizacyjnych w PIP, inspektoratach PIP, które zajmowałyby się działalnością popularyzacyjno-szkoleniową. W komórkach takich zatrudnieni byliby doświadczeni pracownicy PIP, którzy tylko w ściśle określonym zakresie dokonywaliby czynności kontrolnych.

Można też zastanowić się nad jakąś formą pośredniczenia stosownych struktur PIP przy podejmowaniu przez inspektorów omawianej działalności, pod warunkiem, że działalność taka odbywałaby się za wiedzą przełożonych osoby podejmującej taką działalność.

Wskazać również należy na możliwość wprowadzenia aneksów do zakresów czynności poszczególnych pracowników, w których pracownik wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne w okresie zatrudnienia w PIP zobowiązywałby się do niewykonywania dodatkowych zajęć (zarówno płatnych, jak też nieodpłatnych) polegających na szkoleniu i doradztwie w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy organizowanych przez różne podmioty gospodarcze.

Fakt określenia obowiązków urzędnika państwowego, m.in. obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 omawianej ustawy za pomocą wyrażeń nieostrych i prawnie nie zdefiniowanych nie może prowadzić do sytuacji, w której przepisy ustawowe stają się zapisami martwymi, nie stosowanymi w praktyce urzędniczej. Nieostre określenia użyte w art. 19 ust. 2 ustawy z 16 września 1982 r. pozwalają na ich interpretację przez urząd (a ściślej jego kierownictwo, które stosuje je praktycznie), który ma na uwadze przede wszystkim dbałość o zaufanie społeczne do urzędu i jego pracowników.

Wskazane sposoby rozwiązania omawianego problemu pozostają w zgodzie zarówno z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak też ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Co więcej, mogą stać się prawnie dopuszczalnym sposobem stworzenia warunków do obiektywnego i bezstronnego wykonywania obowiązków przez pracowników PIP. W interesie kierownictwa PIP, jak też samych pracowników (urzędników) tej instytucji leży bowiem troska o zachowanie godności zawodowej oraz dobrego imienia urzędu państwowego, jakim jest Państwowa Inspekcja Pracy.

29 czerwca 1995 r.

**W SPRAWIE MOCY OBOWIĄZUJĄCEJ NORM
OBSZAROWYCH ZAWARTYCH W DEKRECIE O REFORMIE
ROLNEJ Z DNIA 6 WRZEŚNIA 1944 R.**

ZOFIA MONKIEWICZ

Przedstawiciele nauk prawnych na ogół jednomyślnie stwierdzają, że w Polsce nie obowiązują obecnie żadne normy obszarowe, ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi.

Zdanie takie wyraża np. Małgorzata Bednarek w studium *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994.

Za wnioskiem, że obecnie nie przewiduje się maksymalnych norm obszarowych przemawia - zdaniem autorki - dawna treść art. 161 § 1 k.c. i uchylenie tego przepisu w 1990 r. W odniesieniu do dekretu o reformie rolnej podkreśla ona, że dekret ten, mimo iż formalnie nie został uchylony, utracił moc obowiązującą wskutek *desuetudo* (czyli niestosowania).

Pogląd, że w zakresie zbywania nieruchomości rolnych nie obowiązują już żadne ograniczenia podmiotowe, obszarowe oraz dotyczące podziału prezentuje też J. Ignatowicz w podręczniku *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 104. oraz M. Ptaszyk - *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, "Państwo i Prawo", nr 7/1991, s. 52.

To samo stanowisko prezentowane jest w omówieniu zmian w Kodeksie cywilnym przez J. Pietrzykowskiego (*Kodeks cywilny z 1992 r.*) i M. Nesterowicza (*Kodeks cywilny z 1993 r.*)-

Jak widać z powyższego, stanowisko doktryny jest w tym względzie jednomyślne.

Pogląd wyrażony w artykule W. Chlebowskiego, *Maksymalna norma obszarowa dla prywatnych gospodarstw rolnych w Polsce*, zamieszczonym w "Radczy Prawnym", nr 2/95 jest poglądem odosobnionym w literaturze.

Ustosunkowując się do wywodów W. Chlebowskiego nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że "Ustawodawca, który uchylił art. 161 § 1 k.c. i pozostawił bez zmiany art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej jednoznacznie opowiedział się w ten sposób za utrzymaniem powyższej normy obszarowej. Uznał równocześnie za zbędne z punktu widzenia

racjonalnej legislacji oraz potrzeb praktyki stosowania prawa pozostawienie w Kodeksie cywilnym sformułowanego *acpressis verbis* odesłania do obowiązującej normy obszarowej, zawartej w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej".

Uchylony art. 161 § 1 stanowił: "Obszar nabytej przez osobę fizyczną nieruchomości rolnej, wraz z obszarem nieruchomości rolnej stanowiącej już własność nabywcy lub wraz z obszarem odpowiadającym jego udziałowi we współwłasności takiej nieruchomości, nie może przekraczać norm obszarowych, które według przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowią górną granicę obszaru nieruchomości nie podlegającej przejęciu przez Państwo na cele reformy rolnej".

Zupełnie jest niezrozumiałe, dlaczego uchylenie powyższego przepisu oznacza, zdaniem autora, utrzymanie normy obszarowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, ponadto autor nie wyjaśnia jak rozumie zakres zastosowania powyższej normy. Drugie z zacytowanych zdań sugeruje, że chodzi jakoby o uniknięcie dublowania przepisów, co jest oczywistym nieporozumieniem, gdyż o czym innym mowa jest w art. 2 dekretu o reformie rolnej, a czego innego dotyczyła treść art. 161 k.c. Również" dalsze wywody nie wnoszą nic na poparcie zaprezentowanego stanowiska.

Prezentowana przez autora konkluzja, iż norma obszarowa dla prywatnych gospodarstw rolnych, ustanowiona w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej obowiązuje również po 30 września 1990 r. w obrocie nieruchomościami rolnymi nie wydaje się być zasadna. Autor wskazuje, że podstawą obowiązywania tej normy w obrocie nie było i nie jest powoływanie się na nią przez Kodeks cywilny, lecz jest normą pozakodeksową bezwzględnie obowiązującą, zawierającą zakaz tworzenia prywatnych gospodarstw rolnych, których obszar przekracza górną granicę obszaru nieruchomości nie podlegającej przejęciu przez państwo na cele reformy rolnej. Wnioskowanie takie nie znajduje oparcia ani na gruncie obowiązujących przepisów prawa w świetle zasad wykładni, ani wytlumaczenia w wywodach autora.

Przepis art. 2 ust. 1 lit. e, tak jak pozostałe przepisy dekretu o reformie rolnej został sformułowany jedynie w celu określonym w tytule dekretu, a

więc w celu przeprowadzenia reformy rolnej. Powołanie go w art. 161 k.c. oznaczało wykorzystanie norm obszarowych w nim zawartych również do potrzeb reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Właśnie z powołania się na nią przez uchylony przepis jednoznacznie wynika, że norma ta obowiązywała jedynie na mocy uchylonego przepisu (w przeciwnym razie byłby on zbędny).

Nie można też abstrahować od celu zmian legislacyjnych dokonanych w 1990 r., które zmierzały do wprowadzenia, zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, zasady swobody obrotu nieruchomościami rolnymi (M. Nesterowicz - *Kodeks cywilny z komentarzem do zmian ustawodawczych w latach 1990 - 1993*, Toruń 1993, s. 11).

30 sierpnia 1995 r.

INFORMACJE

**ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO I NACZELNEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO ZWIĄZANE Z USTAWĄ O
PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH
(Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn.zm.)**

ANTONINA TERESA GAJEWSKA

I. Wykaz uchwał Sądu Najwyższego i wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących ustawy o pracownikach samorządowych.

1. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1991 r. sygn. akt I PZP 54/92 (praca zbior. Gmina - Ustrój, mienie i kompetencje ZCO, s. 97) przyjęto:

Kierownik oddziału przedsiębiorstwa państwowego przekształconego w zakład budżetowy stanowiący gminną jednostkę organizacyjną nie staje się w wyniku tego przekształcenia pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.).

2. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 1992 r. sygn. akt II SA 403/92 (Orzecznictwo w sprawach samorządowych, s. 87) przyjęto:

Zakaz wynikający z art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych ma zastosowanie bez względu na rodzaj spraw załatwianych przez podległego pracownika. Przepis ten nie pozwala również na powstanie możliwości, nawet okresowej, bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy małżonkami i innymi osobami wymienionymi w tym przepisie. Istnieje zatem stan bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy burmistrzem a zastępcą kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

3. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 7 lipca 1992 r. sygn. akt SA/Wr 693/92 (praca zbior. - Gmina - Ustrój, mienie i kompetencje ZCO, s. 83) przyjęto:

1) Rada gminy nie może na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), z uwzględnieniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.), ustanawiać szczególnych zasad wynagradzania pracowników gminy, a w szczególności przyznawać odpraw pieniężnych w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników odwoływanych, zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

2) Z brzmienia art. 18 § 2 Kodeksu pracy nie można wyprowadzić wniosku, że organy gminy, reprezentujące gminę jako zakład pracy, mogą zatrudnionym pracownikom przyznawać uprawnienia pracownicze korzystniejsze od przewidzianych w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.) i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 48, poz. 283 z późn. zm.).

4. W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1992 r. sygn. akt I PZP 36/91 (OSNCP z 1992 r., poz. 182) przyjęto:

Okres - w czasie którego mianowany urzędnik państwowy otrzymuje wynagrodzenie na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.), a mianowany pracownik samorządowy na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) - podlega zaliczeniu do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, jeżeli pracownik ten spełnia warunki do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przewidziane w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.).

5. W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 września 1992 r. sygn. akt I PZP 47/92 (OSN, zeszyt nr 4 z 1993 r., poz. 47) przyjęto:

Usytuowanie stanowiska radcy prawnego równorzędnie ze stanowiskiem kierownika referatu w załączniku Nr 3 (tabeli stanowisk, zaszeregowani i wymagań kwalifikacyjnych pracowników) do rozporządzenia Rady Ministrów

z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w 1990 r. (Dz. U. Nr 48, poz. 283 ze zm.) nie odpowiada warunkom art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 z późn. zm.).

6. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1992 r. syg. akt III AZP 23/92 (OSN, zeszyt nr 4 z 1993 r., poz. 56) przyjęto:

Uchwała rady gminy o odwołaniu członka zarządu gminy nie może być przez niego zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

7. W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r. sygn. akt I PZP 55/92 (OSN zeszyt nr 7-8, poz. 116) przyjęto:

1) *Art 25 ust 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), ma zastosowanie do pracowników, z którymi nawiązano stosunek pracy na podstawie powołania.*

2) *Pracownikowi - radnemu odwołanemu ze stanowiska ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę, bez zgody rady gminy, przysługują odpowiednie roszczenia przewidziane w art. 45 kp.*

8. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 1993 r. sygn. akt II SA 1498/92 (praca zbior. Gmina - Ustrój, mienie i kompetencje ZCO, s. 92) przyjęto:

1) *Ustalenie dodatkowych dni wolnych od pracy jest skracaniem wymiaru czasu pracy, należy do materii ustawowej i nie mieści się w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) mówiącym o wydawaniu przepisów gminnych w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.*

2) *Administracja samorządowa jest jednym z rodzajów administracji publicznej, jej pracownicy pozostają w służbie publicznej i nie mogą być traktowani odmiennie w zależności od lokalnych warunków społeczno-gospodarczych czy wyznaniowych.*

9. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 1993 r. sygn. akt SA/Wr 691/93 (praca zbior. Gmina - Ustrój, mienie i kompetencje ZCO, s. 88) przyjęto:

Skoro przesłanki i skutki rozwiązania stosunku pracy pracowników

samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru są uregulowane w przepisach rangi ustawowej (art. 73 - 75 Kodeksu pracy w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych), to rada gminy nie dysponuje kompetencją do odmiennego normowania tych zagadnień.

10. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 10 września 1993 r. syg. akt SA/Wr/1018/93 (Orzecznictwo w sprawach samorządowych, "Kwartalnik Samorządu Terytorialnego" nr. 1/1995, s. 92) przyjęto:

1) *Rozwiązanie prawne przyjęte w art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wyraźnie wskazuje, iż ustawodawca rozdzielił akt wyboru, mianowania i powołania od nawiązania stosunku pracy. Rada gminy ma w tym przypadku pełną swobodę w określaniu "osoby właściwej" do na wiązania w imieniu zakładu stosunku pracy.*

2) *Przewodniczący rady gminy mieści się w określeniu "osoby właściwej", przyjętym w art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.*

11. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1994 syg. akt I PRN 52/94 (OSN, zeszyt nr 2(14) z 1995 r., poz. 16) przyjęto:

Status prawny pracowników gminnych jednostek pomocniczych różni się od statusu prawnego pracowników jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminy. W pierwszym wypadku są to pracownicy samorządowi, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.) a przepisy Kodeksu pracy stosuje się jedynie w kwestiach nie uregulowanych w tej ustawie (art. 31 ust. 1). Do pracowników jednostek organizacyjnych stosuje się wprost przepisy Kodeksu pracy.

12. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1994 r. sygn. akt I PZP 50/94 (OSN, zeszyt nr 10(22) z 1995 r., poz. 120) przyjęto:

Zatrudnionemu na podstawie wyboru członkowi zarządu gminy, odwołanemu z zajmowanego stanowiska z naruszeniem przepisów art. 18 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) oraz postanowień statutu gminy, przysługują roszczenia przewidziane w art. 56 k.p. i art. 59 k.p.

13. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1995 r. syg. akt I

PZP 57/94 (OSN, zeszyt nr 14(26) 1995 r., poz. 169) z przyjęto:

Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru na stanowisku burmistrza nie przysługuje w razie odwołania roszczenie o ustalenie pozostawania bez pracy.

II. Wykaz uchwał Sądu Najwyższego dotyczących uprawnień pracowników samorządowych w związku z ustaniem stosunku pracy.

1. W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1992 r. sygn. akt I PZP 64/91 (OSN, zeszyt nr 7-8 z 1992 r., poz. 120) przyjęto:

Pracownicy samorządowej, przebywającej na urlopie wychowawczym, której stosunek pracy wygasł z mocy art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.), przysługuje wynagrodzenie przewidziane w art. 10 ust. 3 ustawy, natomiast nie należy się jej odprawa pieniężna określona w art. 8 w związku z art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 z późn. zm.).

2. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 17 września 1991 r. sygn. akt I PZP 43/91 (OSN, zeszyt nr 4 z 1992 r., poz. 55) przyjęto:

Pracownicy samorządowej mianowanej, z którą rozwiązano stosunek pracy w trybie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.), w czasie urlopu wychowawczego przysługuje prawo do wynagrodzenia przewidzianego w art. 10 ust. 3 w związku z art. 33 ust. 3 tej ustawy.

3. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1992 r. sygn. akt I PZP 6/92 (OSN, zeszyt nr 9 z 1992 r., poz. 153) przyjęto:

Pracownicy samorządowej mianowanej, której stosunek pracy wygasł z dniem 31 grudnia 1990 r. z mocy art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124) i stała się osobą bezrobotną przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy od daty ustania stosunku pracy, określone a art. 10 ust. 3 w związku z art. 33 ust. 2 tej ustawy albo za ten sam okres

zasilek dla bezrobotnych, jeżeli odpowiada warunkom przewidzianym a art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446).

15 września 1995 r.

KATALOG AKTÓW PRAWNYCH USTANAWIAJĄCYCH PRZYWILEJE DLA OSÓB Z PRYZYMNĄ GRUPĄ INWALIDZKĄ

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

I. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z późn. zm.) ustanawiająca:

1. Prawo do wcześniejszej emerytury:

- kobiet - po ukończeniu 55 lat życia, jeżeli mają 30-letni okres za trudnienia albo 20-letni okres zatrudnienia i zostały zaliczone do I lub II grupy inwalidów,

- mężczyzn - po ukończeniu 60 lat życia i zaliczeniu do I lub II grupy inwalidów.

2. Zróżnicowanie wysokości rent inwalidzkich w zależności od posiadanej grupy inwalidzkiej.

Zasadę tę przyjęła również ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 30, poz. 144, z późn. zm.) oraz utrzymała ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, z późn. zm.).

Uprawnienia wymienione wyżej w punktach 1 i 2 uwzględniają również ustawy emerytalne szczególne dotyczące określonych grup zawodowych (górnicy, rolnicy, nauczyciele, wojskowi itd.).

3. Prawo do renty rodzinnej dla wdowy, warunkowane między innymi sprawowaniem pieczy nad dzieckiem zaliczonym do I lub II grupy inwalidów, uprawnionym do renty rodzinnej.

II. Rozporządzenie z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149)

- przysługujących matce (w niektórych wypadkach ojcu oraz osobie, która przyjęła dziecko na wychowanie), bez względu na wiek, posiadającej co najmniej 20-letni okres zatrudnienia, sprawującej osobistą opiekę nad dzieckiem, które zostało zaliczone do I grupy inwalidzkiej bez względu na

przyczynę inwalidztwa lub II grupy inwalidów z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w rozporządzeniu.

III. Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz. U. Nr 4, poz. 17) przyznająca:

1) zasiłek pielęgnacyjny osobom zaliczonym do I grupy inwalidów oraz dzieciom powyżej lat szesnastu zaliczonym do II grupy inwalidów, jeżeli inwalidztwo powstało w wieku uprawniającym do zasiłku rodzinnego.

2) zasiłek rodzinny na małżonka, który jest inwalidą I lub II grupy lub sprawuje opiekę nad dzieckiem, któremu przysługuje zasiłek pielęgnacyjny,

3) zasiłek rodzinny na dziecko, jeśli jest ono inwalidą I albo II grupy (a inwalidztwo II grupy powstało w wieku uprawniającym do zasiłku).

IV. Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60, z późn. zm.) przyznająca dodatek w wysokości 9% stałego wynagrodzenia do zasiłku stałego otrzymywanego przez osoby, które m.in. zaliczone zostały do I grupy inwalidów (jeśli nie otrzymują zasiłku pielęgnacyjnego lub nie przebywają w domu pomocy społecznej).

V. Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201, z późn. zm.) ustalająca:

1. Czas pracy pracowników zaliczonych do I i II grupy inwalidów w wymiarze 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo.

2. Prawo do dodatkowego urlopu przysługującego inwalidom zaliczonym do I lub II grupy, w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym.

3. Kryteria zakwalifikowania zakładu pracy jako zakładu pracy chronionej, do których m.in. zalicza się:

- wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynoszący co najmniej 40%, w tym inwalidów I lub II grupy co najmniej 10%, albo 30% niewidomych będących inwalidami I lub II grupy.

Uprawnienia inwalidów I i II grupy do skróconego czasu pracy i urlopów dodatkowych reguluje analogicznie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 1984 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów (Dz. U. Nr 28, poz. 143, z późn. zm.) wydane na podstawie Kodeksu pracy.

VI. Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 30, poz. 144, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1988 r. w sprawie podwyższenia niektórych świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 29, poz. 199, z późn. zm.) uwzględniające:

- zwiększenie kwoty jednorazowego odszkodowania (aktualnie o kwotę 2.398,90 zł) z tytułu doznania wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, jeżeli pracownik został zaliczony do I grupy inwalidów albo gdy wskutek pogorszenia się stanu zdrowia w wyniku powyższych zdarzeń rencista został zaliczony do I grupy inwalidów.

VII. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254, z późn. zm.) wprowadzająca:

1. Bezpłatne przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego przysługujące m.in. opiekunom towarzyszącym inwalidom I grupy wymagającym opieki osoby trzeciej.

2. Bezpłatne przejazdy w klasie drugiej pociągów osobowych dla inwalidów I grupy z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz inwalidów I grupy z ogólnego stanu zdrowia.

3. Ulgę 50% przy przejazdach w pociągach pospiesznych i ekspresowych, przysługującą inwalidom I grupy z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz inwalidom I grupy z ogólnego stanu zdrowia.

VIII. Przewidziana ustawowo dla osób fizycznych możliwość różnych odliczeń od podstawy opodatkowania nie jest kierowana do określonych grup inwalidów. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jednolity tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 419, z późn. zm.) podstawę opodatkowania stanowi dochód po odliczeniu wydatków na cele rehabilitacyjne ponoszone przez podatnika będącego osobą niepełnosprawną lub podatnika, na którego utrzymaniu są osoby niepełnosprawne. Katalog wydatków na te cele zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób

fizycznych (Dz. U. Nr 35, poz. 173).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31, z późn. zm.), która w zakresie podatku od środków transportu ustala pewne przywileje dla inwalidów, czyni to (w art. 12 ust. 1 pkt 3 zwalniając od tego podatku m.in. samochody osobowe, motocykle oraz motorowery należące do inwalidów i używane przez nich do celów niezarobkowych (z zastrzeżeniem, że zwolnienie to obejmuje tylko jeden pojazd). W ust. 2 art. 12 ustawa zalicza do inwalidów:

1) inwalidów I i II grupy,

2) inwalidów III grupy ze schorzeniami (uszkodzeniami) kończyn, którzy zgodnie z orzeczeniem zakładu służby zdrowia, upoważnionego do prowadzenia badań lekarskich kierowców i kandydatów na kierowców, mogą kierować pojazdem,

3) inwalidów, u których zakład służby zdrowia stwierdził przydatność posiadania pojazdu ze względu na inwalidztwo,

4) inwalidów wojennych i wojskowych.

Pomimo więc wskazania w tej ustawie na inwalidów I i II grupy, zwolnienie podatkowe odnosi się do wszystkich osób ze schorzeniami decydującymi o statusie inwalidy. Nadmieniam, że omawiane zwolnienie stosuje się również wówczas, gdy pojazd zarejestrowany jest na współmałżonka lub jednego z rodziców inwalidy, pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

O ulgach podatkowych dla inwalidów II i III grupy stanowi ponadto rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie karty podatkowej (Dz. U. Nr 140, poz. 787). Zgodnie z § 7 ust. 1 tego rozporządzenia obowiązujące stawki karty podatkowej:

- obniża się o 20% dla podatników zaliczonych do III grupy inwalidów, prowadzących działalność usługową lub wytwórczą (z wyjątkiem prowadzenia parkingów) i nie zatrudniających pracowników oraz dla podatników prowadzących tę działalność, zatrudniających pracowników będących inwalidami co najmniej III grupy - o 10% na każdego zatrudnionego inwalidę,

- obniża się o 20% dla podatników zaliczonych do II lub III grupy inwalidów, jeżeli nie zatrudniają pracowników.

Jak można sądzić, powołane rozporządzenie nie uwzględni w wymienionych przywilejach inwalidów I grupy, z uwagi na zakaz wykonywania pracy przez osoby o istotnym ubytku zdrowia.

IX. Ustawa z dnia, 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz nie których osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75, z późn. zm.) nie łączy przywilejów z grupami inwalidzkimi. Posługuje się ogólnym pojęciem inwalidztwa, tak jak i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie niektórych ulg i przywilejów przysługującym inwalidom wojennym i wojskowym (Dz. U. Nr 21, poz. 124, z późn. zm.) wydane na podstawie ustawy z 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin.

X. Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i do datkach mieszkaniowych (Dz. U. nr 105, poz. 509) zezwala na podwyższenie normatywnej powierzchni użytkowej lokalu (uwzględnianej przy ustalaniu prawa do dodatków mieszkaniowych), jeśli w lokalu mieszka osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku.

Z powyższego zestawienia wynika, że łączenie przywilejów z tytułu inwalidztwa z poszczególnymi grupami inwalidztwa występuje powszechnie w aktach prawnych z dziedziny pracy i ubezpieczeń społecznych. Zależności takiej nie obserwuje się w regulacjach z innych dziedzin prawa.

8 czerwca 1995 r.

ZWOLNIENIA USTAWOWE OD OPŁAT SKARBOWYCH ORAZ OPŁAT I PODATKU OD DAROWIZN W ZASTOSOWANIU DO STOWARZYSZEŃ

ANNA JANICKA

W prezentowanej informacji znajdują się odpowiedzi na następujące pytania:

1) Czy i jakie są zwolnienia ustawowe z opłat skarbowych dla stowarzyszeń.

2) Czy stowarzyszenia zakładające spółkę akcyjną a prowadzące działalność oświatową, kulturalną i sportową zwolnione są z opłaty skarbowej przy spisywaniu aktu notarialnego spółki.

3) Jaki zakres zwolnień z opłaty skarbowej występuje w przypadkach:

- umowy kupna-sprzedaży dokonywanej między stowarzyszeniem a innymi podmiotami prawnymi lub umowy kupna-sprzedaży między stowarzyszeniami,

- umowy kupna-sprzedaży między stowarzyszeniem a spółką akcyjną, w której 100% akcji posiadają stowarzyszenia.

4) Jakie są opłaty i podatki występujące przy darowiznach między stowarzyszeniami.

Powyższe zagadnienia uregulowane są w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.),

- ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz 23 z późn. zm.),

- rozporządzeniu wykonawczym Ministra Finansów w sprawie opłaty skarbowej z dnia 9 grudnia 1994 r. (Dz. U. Nr 136, poz. 705),

- ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21, poz. 86 z późn. zm.).

ad. 1) Ustawa o opłacie skarbowej, w art. 4 stanowi, iż obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej ciąży na osobach fizycznych, prawnych i jednostkach organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

Artykuł 3 tejże ustawy przewiduje wyłącznie zwolnienia dotyczące

podań, załączników do podań, czynności urzędowych, zaświadczeń, zezwoleń, czynności cywilnoprawnych, pełnomocnictw oraz ich odpisów w sprawach ściśle wymienionych w tym przepisie.

Jedynie § 62 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów przewiduje zwolnienie od opłaty skarbowej takie strony czynności cywilnoprawnej, jak m.in. osoby prawne (a więc stowarzyszenia), których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu (i inna wymieniona w tym przepisie), jeżeli w roku poprzedzającym rok, w którym powstał obowiązek uiszczania opłaty skarbowej, korzystały z całkowitego zwolnienia od podatku dochodowego oraz pod warunkiem, że przedmiotem sprzedaży nie jest składnik przedsiębiorstwa prowadzonego przez te osoby lub że zakupu dokonano nie dla takiego przedsiębiorstwa. Zwolnienie powyższe dotyczy opłaty od umowy sprzedaży:

- 1) nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania,
- 2) pozostałych praw majątkowych,
- 3) rzeczy ruchomych

oraz umów określonych w § 59 wyżej wymienionego rozporządzenia.

Również ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.) nie przewiduje żadnych ulg w opłacie skarbowej dla stowarzyszeń.

ad. 2) Artykuł 1 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o opłacie skarbowej stanowi, iż opłacie skarbowej podlega zawarcie umowy spółki. Natomiast § 69 ust. 3 pkt 1 wspomnianego wyżej rozporządzenia wykonawczego Ministra Finansów przewiduje zwolnienie od opłaty skarbowej od umowy spółki dla osób prawnych, których celem statutowym jest m.in. działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, kulturalna, jeżeli spełniają warunki określone w § 62 ust. 1 pkt 2 - w części dotyczącej kapitału zakładowego, powiększenia kapitału zakładowego, dopłat pożyczek oraz nieodpłatnego używania lub użytkowania rzeczy lub praw majątkowych wniesionych do spółki przez te jednostki lub osoby.

ad. 3) Zwolnienia od opłaty skarbowej dotyczące umowy sprzedaży zostały omówione w pkt 1. Dla ustawodawcy bez znaczenia jest jakie podmioty zawierają umowę sprzedaży. W przypadku jeżeli jedna ze stron

czynności cywilnoprawnej zwolniona jest od opłaty skarbowej, stawkę opłaty obniża się 50%.

ad. 4) Artykuł 33 ust 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach stanowi, iż mogą one z zachowaniem obowiązujących przepisów przyjmować darowizny. Wyjątkiem są stowarzyszenia zwykłe, które nie posiadają osobowości prawnej oraz nie mogą - zgodnie z art. 42 § 1 pkt 5 przyjmować darowizn. Ponieważ aktualnie żadne osoby prawne nie podlegają podatkowi od spadków i darowizn, przychody z tego tytułu są włączone do podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych darowizny dokonywane przez stowarzyszenia mogą być odliczane od dochodu przed opodatkowaniem. Odliczeniem takim od 1995 r. objęte są darowizny na:

1) cele naukowe, naukowo-techniczne, oświatowe, oświatowo-wychowawcze, kulturalne, kultury fizycznej i sportu, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów, na wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę; darowizny na wymienione cele mogą być odliczone do wysokości 15% dochodu, od którego oblicza się podatek dochodowy;

2) na cele kultu religijnego i na działalność charytatywno-opiekuńczą, bezpieczeństwa publicznego, obrony narodowej, ochrony środowiska, dobroczynną, a także na cele związane z budownictwem mieszkaniowym dla samorządu terytorialnego oraz na budowę strażnic jednostek ochrony przeciwpożarowej, ich wyposażenie i utrzymanie; darowizny na te cele mogą być odliczone od dochodu do opodatkowania do wysokości 10% tego dochodu.

Łączna kwota darowizn na cele wymienione w pkt 1 i 2 nie może przekroczyć 15% dochodu do opodatkowania.

Obecnie nie można odliczać od dochodu przed jego opodatkowaniem darowizn na wymienione cele, jeżeli podmiot je realizujący prowadzi działalność polegającą na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej

1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali. Nie można także odliczać darowizn na wymienioną działalność, gdy obdarowany prowadzi działalność handlową tymi wyrobami.

Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku od osób prawnych wolne od podatku dochodowego są dochody stowarzyszenia, a więc otrzymane darowizny, niemal ze wszystkich źródeł (z wyjątkiem dochodów z wytwarzania lub handlu wymienionymi wcześniej wyrobami), gdy celem statutowym stowarzyszenia jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego/Jeżeli celem stowarzyszenia są wymienione rodzaje działalności, jej dochód przeznaczony na nie jest zwolniony od podatku. Oczywiście stowarzyszenie nie musi realizować wszystkich tych celów; może to być nawet jeden rodzaj działalności wymienionej powyżej i wówczas dochód wolny jest od podatku.

Nadto umowa darowizny, zgodnie z § 63 pkt 2 lit e rozporządzenia Ministra Finansów zwolniona jest od opłaty skarbowej.

30 czerwca 1995 r.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ UDZIAŁOWCA I CZŁONKA ZARZĄDU W SPÓŁCE Z O.O. PO SPRZEDANIU UDZIAŁU I REZYGNACJI Z FUNKCJI CZŁONKA ZARZĄDU

JOANNA M. KAROLCZAK

1. Zbycie udziału

Zasadą, przewidzianą w Kodeksie Handlowym (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 czerwca 1934 r. Dz. U. Nr 57, poz. 502 z późn. zm., dalej cyt. jako k.h.), jest dopuszczalność zbywalności udziałów. O przejściu udziału (lub jego części) zainteresowani mają obowiązek zawiadomienia spółki z przedstawieniem dowodu przejścia. Przejście udziału zyskuje moc wobec spółki dopiero od chwili, gdy spółka otrzyma wiadomość o przejściu udziału od jednego z zainteresowanych (zbywcę lub nabywcę udziału). Wtedy dopiero zarząd spółki dokonuje odpowiednich zmian w księdze udziałów, sporządza nową listę wspólników, którą przekazuje sądowi rejestrowemu. Do dokonania wpisu zarząd może być przymuszony orzeczeniem sądu oraz grzywną. Zbycie udziału powoduje solidarną odpowiedzialność ze zbywcą za świadczenia zalegające ze zbytego udziału. Zaległości te muszą być bezpośrednio związane z udziałem w spółce. Przedawnienie wierzytelności spółki w stosunku do zbywcy następuje po 5 latach od dnia zgłoszenia spółce zawiadomienia o przeniesieniu udziału.

Tak więc - od momentu zgłoszenia spółce zbycia udziału (a nie od dokonania odpowiedniego wpisu w księdze udziałów) w prawa wspólnika wstępuje nowy udziałowiec i on wykonuje wszelkie prawa i obowiązki wynikające z udziału. Tylko za świadczenia zalegające (np. dopłaty, powtarzające się świadczenia niepieniężne) zbywca i nabywca odpowiadają solidarnie.

2. Rezygnacja z funkcji członka zarządu

Odwołanie czy rezygnacja członka zarządu wywołuje skutki od chwili dokonania którejś z tych czynności, chyba że uzgodniono inny termin. Fakt

zgłoszenia (niezgłoszenia) do sądu rejestrowego nie ma znaczenia konstytutywnego.

Należy zwrócić uwagę, że Kodeks Handlowy nie reguluje kwestii rezygnacji z udziału w zarządzie spółki z o.o. Przyjmuje się jednak dopuszczalność zrzeczenia się stanowiska przed upływem kadencji. Sam fakt jego dokonania nie powoduje automatycznie zaprzestania pełnienia tej funkcji, gdyż rezygnacja może nie być przyjęta. Wspólnicy mogą bowiem domagać się dalszego wykonywania obowiązków, członka zarządu do końca kadencji lub do zatwierdzenia przez zgromadzenie wspólników sprawozdania, bilansu, rachunku zysków i strat za dany rok obrachunkowy (pokwitowanie). Do skutecznego ustąpienia z zarządu konieczne jest formalne odwołanie przez wspólników lub inny uprawniony do tego organ. Nie można bowiem zaprzestać pełnienia swych obowiązków, nawet po złożeniu rezygnacji.

Tak więc, jeśli członek zarządu został formalnie odwołany (uchwała zgromadzenia wspólników), przestaje ponosić odpowiedzialność za działania dokonane po tej uchwale. Oczywiście, nie powoduje to zwolnienia z odpowiedzialności za działalność za ubiegły okres, gdyż tu w mocy pozostają odpowiednie przepisy Kodeksu Handlowego dotyczące odpowiedzialność cywilnej i karnej.

3. Zgłoszenie zmiany składu zarządu

Wpis do rejestru handlowego jest dokonywany poprzez zgłoszenie. Wpis dotyczący imion i nazwisk wspólników oraz członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ma charakter deklaratoryjny, czyli ewidencjonujący. Innymi słowy, ujawnia on jedynie zmianę stosunków prawnych lub prawa, ale nie stanowi koniecznej przesłanki powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego.

Jeżeli osoba obowiązana do zgłoszenia sądowi rejestrowemu danych podlegających obligatoryjnemu wpisowi nie uczyni tego, sąd może ją wezwać do dokonania zgłoszenia w oznaczonym terminie (jeśli powziął wiadomość), a w razie jego niedotrzymania wyznaczyć grzywnę, dokonać wpisu z urzędu i obciążyć ją kosztami wpisu. Art. 17 k.h. ustanawia

dwutygodniowy termin zgłoszenia okoliczności podlegającej obowiązkowi wpisu do rejestru handlowego. Za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia zmiany w składzie zarządu, zarząd mógł być więc ukarany grzywną.

Ponadto, w myśl art. 18 k.h. osoby, które nie dokonały w terminie zgłoszenia ponoszą solidarnie odpowiedzialność za szkody wynikłe ze zwłoki w dokonaniu zgłoszenia. Jednakże na osobie, która poniosła szkodę wskutek braku wpisu w rejestrze, spoczywa obowiązek wykazania winy osób obowiązanych do zgłoszenia. Dochodząc odszkodowania należy wykazać także poniesioną szkodę oraz związek przyczynowy między brakiem wpisu w określonym momencie a powstałą szkodą. Poszkodowany może dochodzić odszkodowania od wszystkich osób odpowiedzialnych za niedokonanie zgłoszenia łącznie, od kilku z nich lub od jednej, albowiem ich odpowiedzialność jest solidarna.

Zgodnie z art. 168 k.h. zmianę składu członków zarządu, zarząd powinien zgłosić celem wpisania do rejestru handlowego. Jest to zmiana podlegająca obligatoryjnemu ujawnieniu w rejestrze handlowym. Ponadto, w wypadku zmiany osób wspólników, zarząd jest obowiązany przedstawić nową listę wspólników, wraz ze wskazaniem ilości i wysokości udziałów każdego z nich. Jeśli tego nie uczyni, to taka działalność sprzeczna z prawem skutkuje odpowiedzialnością za szkodę. Jeśli szkodę taką wyrządziło kilka osób wspólnie, to odpowiadają one za szkodę solidarnie.

Zatem, po sprzedaniu udziału wspólnik odpowiada za świadczenia zalegające, po rezygnacji z funkcji członka zarządu - za czynności dokonane do chwili odwołania go z tej funkcji. Ma również możliwość dochodzenia od zarządu roszczeń wynikających z wyrządzonej mu szkody, na podstawie wyżej wskazanych przepisów.

7 czerwca 1995 r.

OPINIE PRAWNE

8 czerwca 1995 r.

Kancelaria Sejmu będąc organem administrującym i organem o właściwości miejscowej obejmującej cały obszar państwa, jednak nie jest centralnym organem administracji państwowej.

Pojęcie centralnych organów administracji państwowej nie występuje w aktualnych przepisach konstytucyjnych. Instytucja ta jest natomiast znana wielu obowiązującym przepisom ustawowym. O tego rodzaju organach, zazwyczaj w połączeniu z instytucją "naczelných" organów administracji państwowej wspominają zwłaszcza: ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelných i centralnych organów administracji państwowej (por. zwłaszcza jej art. 7 ust. 1 pkt 6 i art. 11), ustawa o prokuraturze (art. 30 ust. 1), ustawa o TK (art. 1 ust. 1 pkt 2), ustawa o RPO (art. 13 ust. 1 pkt 2) oraz prawo budżetowe (art. 9 ust. 2 pkt 2, art. 12 pkt 1). Wszystkie one traktują "centralne organy administracji państwowej" jako organy, sprawujące administrację ale wchodzące także w zakres pojęcia "organów administracji rządowej", tj. organów, bezpośrednio lub pośrednio (poprzez Prezesa Rady Ministrów) podległych rządowi. Takie też jest stanowisko nauki prawa administracyjnego (por. J. Boć [red.] - *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 92 i nast.). Pojęcie centralnych organów administracji państwowej, w rozumieniu ustrojowym, wyczerpują więc dwa elementy: sprawowanie funkcji administracyjnych (funkcji z zakresu władzy wykonawczej), miejsce w strukturze administracji rządowej oraz funkcjonalna podległość Radzie Ministrów. Potwierdza to jednoznacznie wykaz centralnych organów administracji państwowej, umieszczony w przywołanej monografii (jw., s. 94 i 95).

Kancelaria Sejmu została powołana do życia Regulaminem Sejmu, czyli uchwałą jednej z izb parlamentarných. Wzmianki o tym organie, zamieszczone w kilku ustawach (Prawo budżetowe: art. 31 ust. 3 pkt 2, ustawa o NIK - art. 4 ust. 1 i 2) nie zmieniają jego charakteru. Z ustalenia funkcji tego organu przez art. 125 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu wynika, że mamy tu do czynienia nie tyle z organem administracyjnym, co z tzw. urzędem organu, tj. "zorganizowanym zespołem osób, przydanych organowi

administracyjnemu (z tym, że oczywiście Sejm nie jest organem administracyjnym - P.S.) do pomocy w wykonywaniu jego funkcji" (tamże, s. 77). Oczywiście - Kancelaria Sejmu administruje, tzn., w jej przypadku, zapewnia obsługę Sejmu i jego organów, choć są to (tylko) tzw. administracyjne czynności faktyczne, które "w procesie stosowania prawa pełnią funkcję pomocniczą wobec działań prawnych" (tamże, s. 187). Oczywiście - odnośnie do Sejmu chodzi o działania prawne, polegające na stosowaniu przepisów kompetencyjnych, określających jego kompetencje. Natomiast Kancelaria Sejmu nie może podejmować działań władczych, choćby z tego powodu, że nie została powołana ustawą.

Rozstrzygający dla udzielenia odpowiedzi na rozważane pytanie jest jednak fakt, że Kancelaria Sejmu w żadnym układzie nie jest podporządkowana rządowi, nie wchodzi do systemu organów administracji rządowej. Szefa tej Kancelarii powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, jej statut uchwała Prezydium Sejmu, jedynie na zlecenia Sejmu (a nie np. na wniosek premiera) NIK dokonuje jej kontroli (art. 4 ust. 2 ustawy o NIK). Natomiast żaden z czynników rządowych nie posiada wobec niej jakichkolwiek uprawnień organizacyjnych czy kierowniczych. Tę całkowitą niezależność Kancelarii Sejmu od rządu bardzo dobitnie podkreślają również przepisy ustawy Prawo budżetowe, zwłaszcza art. 32 ust. 3 pkt 2 oraz art. 69. Projektowane dla Kancelarii Sejmu wydatki muszą być bowiem mechanicznie włączone przez Ministra Finansów do projektu budżetu, przedkładanego RM, a więc zupełnie inaczej niż projekty budżetu, odnoszącego się do poszczególnych resortów (por. art. 31 ust. 3 pkt 1). Przy realizacji budżetu działają też zupełnie inne organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 65 i 69 Prawa budżetowego).

Reasumując: Kancelaria Sejmu, choć jest organem administrującym i choć jest organem o właściwości miejscowej obejmującej cały obszar państwa, czyli nie jest organem terenowym - to jednak nie jest centralnym organem administracji państwowej, ze względu na całkowitą niezależność funkcjonalną od RM. M.zd. jest natomiast "urzędem centralnym", w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu.

Paweł Sarnecki

1 września 1995 r.

Dieta poselska podlega egzekucji sądowej na zasadach przewidzianych dla wynagrodzenia ze stosunku pracy i określonych w przepisach Kodeksu pracy, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 87 § 3 i 4 tegoż Kodeksu oraz przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących postępowania egzekucyjnego.

Kwestię dopuszczalności egzekucji z diety poselskiej przesądza przepis art. 833 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. § 1 tegoż artykułu stanowi, że wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach Kodeksu pracy. § 2 natomiast określa, że § 1 stosuje się odpowiednio do diet posłów [...].

Wysokość dopuszczalnych potrąceń na poczet egzekwowanych należności określa art. 87 § 3 i 4 Kodeksu pracy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1977 r. w sprawie kwot wynagrodzeń za pracę wolnych od potrąceń z innych tytułów niż świadczenia alimentacyjne (Dz. U. Nr 37, poz. 165 z późn. zm.).

W razie egzekucji świadczeń alimentacyjnych potrącenia mogą wynosić do wysokości trzech piątych wynagrodzenia, a w razie egzekucji innych należności - do wysokości połowy wynagrodzenia. Przy zbiegu potrąceń z różnych tytułów - potrącenia na zaspokojenie wierzytelności innych niż alimentacyjne i zaliczek pieniężnych udzielonych pracownikowi nie mogą przekraczać połowy wynagrodzenia, potrącenia zaś na zaspokojenie wierzytelności innych niż alimentacyjne łącznie z potrąceniami na zaspokojenie egzekwowanych świadczeń alimentacyjnych nie mogą przekraczać trzech piątych wynagrodzenia.

W myśl rozporządzenia (wskazanego wyżej) wolna od potrąceń jest kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości:

1) najniższego dopuszczalnego wynagrodzenia zasadniczego określonego w stawkach miesięcznych dla pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy w pełnym wymiarze czasu pracy - przy potrącaniu sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie

należności innych niż świadczenia alimentacyjne,

2) 75% wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 1 - przy potrącaniu zaliczek pieniężnych udzielonych pracownikowi.

Przy potrącaniu sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych (ust. 1 pkt 1) wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w więcej niż w jednym zakładzie pracy podlega zsumowaniu w celu określenia kwoty wolnej od potrąceń.

Dochody podlegające egzekucji oblicza się wraz ze wszystkimi dodatkami, ale po potrąceniu podatków i opłat należnych z mocy ustawy. Diety poselskie - zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (t.j. z 1991 r. Dz. U. Nr 18, poz. 79) nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Będą miały natomiast zastosowanie przepisy dotyczące dodatków do diet dla przewodniczących i zastępców przewodniczących komisji oraz przewodniczących stałych podkomisji czy posłów - członków Komisji Ustawodawczej, Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.

Ograniczenia egzekucji określa art. 829 k.p.c., określając przedmioty nie podlegające egzekucji oraz art. 831 k.p.c. określający wyłączenia spod egzekucji. Zgodnie z uchwałą 7 sędziów SN z 17 grudnia 1981 r., (III CZP 32/81, OSNCP 1982, poz. 93, OSPiKA 1983, poz. 111) kwoty pobrane z tytułów wymienionych w art. 833 § 2 k.p.c. (a więc i diet) podlegają egzekucji z ograniczeniami wynikającymi z odpowiedniego zastosowania punktu 5 art. 829 k.p.c., stanowiącego, że nie podlegają egzekucji u dłużnika pobierającego periodyczną stałą płacę - pieniądze w kwocie, która odpowiada nie podlegającej egzekucji części płacy za czas do najbliższego terminu wypłaty.

Egzekucji z wynagrodzenia za pracę (i - odpowiednio - z diety) dokonuje komornik działający przy sądzie rejonowym ogólnej właściwości dłużnika poprzez zajęcie wynagrodzenia. Zawiadamia on dłużnika, że do wysokości egzekwowanego świadczenia i aż do pełnego pokrycia długu nie wolno mu odbierać wynagrodzenia poza częścią wolną od zajęcia ani rozporządzać nim w żaden inny sposób. Skutkiem tego zawiadomienia jest to, że naruszenie zakazu podejmowania zajętego wynagrodzenia powoduje odpowiedzialność

karną i cywilną.

Równocześnie komornik wzywa zakład pracy (odpowiednio - Kancelarię Sejmu), aby w granicach określonych wyżej nie wypłacał dłużnikowi poza częścią wolną od zajęcia żadnego wynagrodzenia, lecz:

1) przekazywał zajęte wynagrodzenie bezpośrednio wierzycielowi egzekwującemu, zawiadamiając komornika o pierwszej wypłacie, albo

2) przekazywał zajęte wynagrodzenie komornikowi w wypadku, gdy do wynagrodzenia jest lub zostanie w dalszym toku postępowania egzekucyjnego skierowana jeszcze inna egzekucja, a wynagrodzenie w części wymagalnej nie wystarcza na pokrycie wszystkich egzekwowanych świadczeń wymagalnych.

Komornik poucza zarazem zakład pracy o skutkach niezastosowania się do wezwania. Stosownie do okoliczności komornik może wezwać zakład pracy do przekazywania mu zajętego wynagrodzenia bezpośrednio.

Dłużnik może oczywiście swobodnie dysponować wolną od zajęcia częścią wynagrodzenia.

Joanna Maria Karolczak

5 września 1995 r.

Nie ma przeszkód, aby dieta poselska podlegała egzekucji administracyjnej. Będzie to egzekucja z wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych, a więc nie będą jej dotyczyły przepisy przewidziane w Kodeksie pracy dla egzekucji wynagrodzenia ze stosunku pracy.

Sam fakt podlegania diety poselskiej egzekucji administracyjnej w świetle przepisów ustawowych zdaje się nie budzić wątpliwości. Wynika to z ustawowego zakresu przepisów szeroko określających możliwości przeprowadzenia egzekucji oraz wąskiego określenia wyjątków od niej.

Z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w

administracji (t.j. z 1991 r. Dz. U. Nr 36, poz. 161, z późn. zm.) wynika, że środkami egzekucji administracyjnej należności pieniężnych są -zgodnie z art. 67:

- 1) egzekucja z pieniędzy (art. 68),
- 2) egzekucja z wynagrodzenia za pracę (art. 72-78),
- 3) egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego (art. 79),
- 4) egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych (art. 80-88),
- 5) egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych (art. 89-90),
- 6) egzekucja z ruchomości (art. 97-111).

Art. 8 tej ustawy przewiduje wyłączenia spod egzekucji. Otóż, nie podlegają egzekucji administracyjnej m. in.:

1) przedmioty urządzenia domowego, pościel, bielizna i ubranie nie zbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny, a także ubranie niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu,

2) zapasy żywności i opału, niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny na okres miesiąca, [...]

3) narzędzia i inne przedmioty niezbędne do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego oraz surowce niezbędne dla niego do jego pracy na okres siedmiu dni,

4) przedmioty niezbędne do pełnienia służby przez zobowiązanego lub do wykonywania przez niego zawodu.

5) pieniądze w kwocie, która odpowiada kwocie najniższego wynagrodzenia miesięcznego pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy,

6) wkłady oszczędnościowe złożone w bankach, na zasadach i w wysokości określonej przepisami Prawa bankowego, [...]

7) inne przedmioty, wierzytelności i prawa majątkowe zwolnione na podstawie szczególnych przepisów spod egzekucji administracyjnej.

Dodatkowo, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1986 r. Nr 1, poz. 4) wyłączono na mocy § 3 ust. 1 spod egzekucji

administracyjnej m.in. kwoty wypłacone przez jednostki gospodarki społecznej na pokrycie wydatków służbowych, w tym również kosztów podróży i wyjazdów [...].

Jak widać z powyższego, w wyłączeniach spod egzekucji nie przewidziano diety poselskiej. Nie można również diety uznać za świadczenie na pokrycie kosztów służbowych z punktu 2 § 3 rozporządzenia, gdyż posłów nie łączy stosunek służbowy z Kancelarią Sejmu, a dieta poselska obejmuje ponoszone przez posła koszty związane z wykonywaniem mandatu. Nawet gdyby uznać podobny charakter diety poselskiej i służbowej, to fakt nie umieszczenia jej w w rozporządzeniu powoduje, że nie można jej uważać za zwolnioną z egzekucji administracyjnej - w myśl zasady, że wyjątków nie traktuje się rozszerzająco

Moim zdaniem, dieta poselska nie może podlegać przepisom o egzekucji z wynagrodzenia za pracę, nie ma bowiem ona charakteru wynagrodzenia. Taki charakter ma jedynie ryczałt poselski, i choć ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów pozwala go traktować jako wynagrodzenie za pracę tylko w zakresie składek oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego, to można by bronić tezy, że ryczałt będzie podlegał egzekucji w takim trybie, jak wynagrodzenie za pracę i z ograniczeniami egzekucji z tego wynikającymi.

Dlatego też uważam, że do diety poselskiej nie będzie miał zastosowania przepis art. 9 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, który przewiduje, że do wszystkich świadczeń powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące egzekucji z wynagrodzenia za pracę, określone w Kodeksie pracy. Dieta bowiem, choć jest świadczeniem powtarzającym się, nie jest obliczona na zapewnienie kosztów utrzymania, a odwrotnie na zwrot poniesionych kosztów związanych z wykonywaniem mandatu. Cel zapewnienia utrzymania ma raczej ryczałt poselski przyznawany w sytuacji przebywania na urlopie bezpłatnym.

Ponadto, *należy* zwrócić uwagę! że z chwilą przekazania diety na rachunek oszczędnościowy zaczyna ona podlegać przepisom o egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, gdyż traci wówczas przymiot diety. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (tekst jednolity Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359) wkłady

oszczędnościowe osoby fizycznej złożone w banku, niezależnie od ilości dowodów na złożone wkłady, są wolne od zajęcia na podstawie tytułu wykonawczego sądowego i administracyjnego do wysokości równej trzykrotnej średniej miesięcznej płacy pracowników w gospodarce narodowej, publikowanej przez Główny Urząd Statystyczny. Pewne wątpliwości powoduje natomiast konieczność podporządkowania diety pewnej kategorii środków egzekucji. Jak wykazałam, nie może być to wynagrodzenie za pracę. Wydaje się, że decydujące znaczenie dla rozważanej kwestii będzie miał więc przytoczony wyżej art. 67 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który odwołuje się do przepisów rozdziału 5 "Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych". Zgodnie z przepisami, organ egzekucyjny przystępuje do egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych zobowiązanego niż z wynagrodzenia za pracę przez zajęcie tych wierzytelności i praw. W celu dokonania zajęcia wierzytelności i praw organ egzekucyjny:

1) wzywa dłużnika zajętej wierzytelności lub prawa, aby należnej od niego sumy lub świadczenia do wysokości egzekwowanej należności wraz z kosztami egzekucyjnymi bez zgody organu egzekucyjnego nie uiszczal zobowiązanemu, lecz należne sumy wpłacił organowi egzekucyjnemu na pokrycie należności,

2) zawiadamia zobowiązanego, że nie wolno mu zajętej sumy albo innego świadczenia odebrać ani też rozporządzać nimi lub ustanowionym dla nich zabezpieczeniem.

W tej sytuacji dłużnikiem jest Kancelaria Sejmu, do której ma roszczenie poseł o wypłatę diety poselskiej. Zobowiązanym jest poseł i jemu nie wolno będzie odebrać zajętej przez organ egzekucyjny diety.

Stanowi o tym dalej wyraźnie ustęp 5 art. 89 "Jeżeli zajęta wierzytelność lub prawo należy się zobowiązanemu od organów i instytucji państwowych będących jednostkami lub zakładami budżetowymi [...] za dłużnika zajętej wierzytelności lub prawa uważa się organ lub instytucję, które są powołane do wydania polecenia wypłaty albo wykonania świadczenia".

Oczywiście, przy tym sposobie egzekucji będzie miał zastosowanie przepis art. 8 § 1 pkt 6 ustawy, zwalniający spod egzekucji pieniądze

odpowiadające kwocie najniższego wynagrodzenia miesięcznego pracowników zatrudnionych w społeczniowych zakładach pracy.

Omawiana ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ma podstawowe znaczenie. Pozostałe przepisy bowiem nakazują jej stosowanie przy ściąganiu innych należności.

Zgodnie z przepisem art. 265 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (jednolity tekst Dz. U. z 1980 r. Nr, poz. 26 z późn. zm.) Kodeks postępowania administracyjnego, wszelkie nie uiszczone w terminie opłaty i koszty postępowania oraz inne należności wynikłe z tego postępowania podlegają ściąganiu w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. Również zobowiązania podatkowe podlegają przepisom k.p.a., a więc i dalej egzekucji administracyjnej.

Art. 242 ustawy karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r. (jednolity tekst Dz. U. z 1984 r. Nr 22, poz. 103 z późn. zm.) stanowi, że egzekucję grzywien, kar pieniężnych i innych należności, których ściąganie orzeczono w postępowaniu przed finansowymi organami orzekającymi, prowadzi się według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116) stanowi w art. 99, że w razie nieuiszczenia grzywny w terminie - ściąga się ją w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Również do ściągania nawiązki, odszkodowania, kosztów postępowania i innych należności pieniężnych oraz do wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym (Dz. U. Nr 20, poz. 87 z późn. zm.) przewiduje w § 9, że w razie nieuiszczenia w terminie grzywny nałożonej mandatem karnym kredytowanym, przyjętym przez ukaranego za pokwitowaniem odbioru, ściąga się ją w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jedynie w Kodeksie karnym wykonawczym (z dnia 19 kwietnia 1969 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 98 z późn. zm) przewidziano w art. 125, że jeżeli ustawa

nie stanowi inaczej, egzekucję orzeczonej w postępowaniu karnym sądowym kary grzywny, pieniężnej kary porządkowej i nawiązki oraz obciążających skazanego kosztów sądowych prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Sposób egzekucji wynikający z przepisów k.p.c. omówiłam w opinii z dnia 1 września 1995 r. dotyczącej egzekucji sądowej.

Konkludując, nie ma przeszkód, aby dieta poselska podlegała egzekucji, zarówno sądowej (przewidzianej przepisami Kodeksu postępowania cywilnego), jak i administracyjnej. Ze względu jednak na literalne brzmienie przepisu art. 833 § 2 k.p.c. przy egzekucji sądowej dieta poselska traktowana będzie podobnie jak wynagrodzenie ze stosunku pracy, natomiast w przypadku egzekucji administracyjnej będzie to egzekucja z wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych, a więc nie będą jej dotyczyły przepisy przewidziane w Kodeksie pracy dla egzekucji wynagrodzenia ze stosunku pracy.

Joanna Maria Karolczak

5 września 1995 r.

Wobec trudności stosowania przepisów uwłaszczeniowych i prywatyzacyjnych do infrastruktury tj.: dróg publicznych, sieci kanalizacyjnej, sieci wodociągowej i ciepłowniczej, wysypisk śmieci, torów tramwajowych, trakcji elektrycznych sieci tramwajowej i trolejbusowej pilne jest uchwalenie ustawy o przedsiębiorczości komunalnej, pozostającej obecnie w sferze prac legislacyjnych.

Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455) - zwanej dalej "nowelą" - nadał nowe brzmienie artykułowi 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464

z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Nowela ta dodała między innymi przepis art. 2a, zgodnie z którym "przepisy art. 2 ust. 1-3 oraz art. 6 i 9 ustawy stosuje się odpowiednio do komunalnych osób prawnych. Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów, a także własności budynków i innych urządzeń oraz lokali następuje z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r."

Oznacza to, że wskutek uwłaszczenia komunalne osoby prawne nabyły prawo użytkowania wieczystego gruntów, które miały w zarządzie oraz własność budynków i innych urządzeń oraz lokali, na tych gruntach się znajdujących. Nowela rozwiązała tym samym wątpliwość czy z dniem 5 grudnia 1990 r. dokonało się uwłaszczenie tych osób bowiem art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. wymieniał jedynie państwowe osoby prawne.

Aby odpowiedzieć na pytanie: jakiego rodzaju istotnych urządzeń z dziedziny infrastruktury komunalnej mogą dotyczyć przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r., zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości należy w tym miejscu cofnąć się do wcześniejszej chronologicznie, komunalizacji mienia państwowego. Jej zakres określiła ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) - zwana dalej "ustawą komunalizacyjną".

Pomocna w rozstrzygnięciu ewentualnych wątpliwości czy konkretny składnik infrastruktury technicznej został objęty komunalizacją może być zapewne Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego (M. P. Nr 30, poz. 235). I tak na podstawie pkt III—T; "Instrukcji w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia podlegającego komunalizacji" inwentaryzacją objęty został:

1) majątek wodociągów i kanalizacji, znajdujący się we władaniu przedsiębiorstw bądź zakładów budżetowych, taki jak:

- ujęcia i sieci oraz oczyszczalnie,
- połączenia prowadzące do budynków i źródła uliczne,

2) majątek trwałe w przedsiębiorstwach energetyki ciepłej jedno-branżowych i wielobranżowych służący:

- produkcji energii cieplnej - kotłownie z dala czynne i lokalne,
- rozprowadzaniu energii cieplnej - sieci, komory, przepompownie, węzły,

3) przedsiębiorstwa i zakłady komunalnego transportu zbiorowego obejmujące linie, trasy i tabor,

4) przedsiębiorstwa komunalne jednobranżowe lub wielobranżowe zajmujące się oczyszczaniem miast i osiedli, takim jak w szczególności:

- gromadzenie i wywóz stałych odpadów komunalnych oraz prowadzenie wysypisk,
- wywóz odpadów płynnych (z terenów pozbawionych kanalizacji miejskiej),
- oczyszczanie i zimowe utrzymanie dróg miejskich,
- utrzymanie szaleatów publicznych.

Na skutek komunalizacji przedsiębiorstwo państwowe zostało pozbawione swego mienia, które stało się mieniem komunalnym (por. A. Agopszowicz - *Przejęcie przez gminy mienia państwowego*, w: "Samorząd Terytorialny" nr 1-2/1991, s. 25). Oczywiście sformułowanie "swoje" w odniesieniu do przedsiębiorstw należy traktować umownie, bowiem wiadomo, że do czasu komunalizacji przedsiębiorstwa państwowe sprawowały zarząd wydzielonych składników mienia państwowego. W czasach obowiązywania zasady jedności władzy państwowej zarząd taki lub/i użytkowanie był formą gospodarowania przez państwo mieniem ogólnonarodowym (por. szerzej na ten temat: M. Bednarek - *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 105 i nast.).

Rady gmin winny były dokonać zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia przez nie dalszej działalności. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że do stosowanych w praktyce form zaliczyć należy w szczególności (podaję za: Z. Dziembowski, M. Sadowy - *Przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej*, w: "Samorząd Terytorialny" nr 9/1993, s. 70 i nast.):

- zarząd publicznoprawny:

1) jednostki przewidziane prawem budżetowym, tj. jednostki budżetowe i zakłady budżetowe,

- 2) przedsiębiorstwa własne gminy: - zarząd prywatnoprawny,
- 1) spółki prawa handlowego gminy (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne),
- 2) spółki prawa handlowego o kapitale mieszanym (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne),
- 3) powierzenie działalności podmiotowi prywatnemu: dzierżawa, koncesja.

Oczywiste jest, że - zależnie od istniejącej w dniu 5 grudnia 1990 r. formy prawnej tej działalności - różne będą losy omawianych składników mienia jeżeli chodzi o uwłaszczenie. Nie nastąpi ono rzecz jasna w przypadku zarządu publicznoprawnego - całość mienia pozostanie mieniem komunalnym. Podobnie w sytuacji powierzenia działalności podmiotowi prywatnemu.

Wątpliwości pozostają odnośnie dróg publicznych. Obowiązująca w tym zakresie ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.) dzieli w art. 2 ust. 1 drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej na: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi gminne oraz lokalne miejskie i drogi zakładowe. Należy zważyć, że omawiane przepisy nie traktują przedmiotowej tematyki w kategoriach własnościowych. Zbyt daleko idący wydaje się jednak wniosek, że wszystkie rodzaje dróg stanowią jednorodną pod tym względem kategorię. Na pewno wszystkie są publiczne (*vide*: nazwa ustawy) ale oznacza to tylko tyle, że może z niej korzystać każdy (por. art. 1 ustawy). Ustalenie kwestii kto jest właścicielem drogi ma zasadnicze znaczenie dla statusu torów tramwajowych, o których mowa w pytaniu. Stanowią one bowiem część składową drogi (art. 4 ust. 1 pkt 2).

Konieczne jest zaznaczenie, że z żadnego z przepisów nie wynika, aby drogi gminne i lokalne miały być własnością gminy, bo nie może przecież o tym rozstrzygać samo nazwanie drogi "gminną". Wydane już po reaktywowaniu samorządu terytorialnego podręczniki prawa administracyjnego nie wspominają o drogach będących własnością gminy.

Wzmiankę na ten temat czyni Tomasz Dybowski w artykule *Mienie komunalne*, ("Samorząd Terytorialny" nr 1-2/1991, s. 14), który podając drogi publiczne jako przykład własności gminy, wydaje się nie mieć żadnych

wątpliwości.

Odpowiedź na pytanie: czy istnieją inne przepisy umożliwiające przekształcenia w dziedzinie infrastruktury komunalnej także nie jest prosta. Najlepszą ilustracją tego, jak złożona i skomplikowana jest to materia, stanowi fakt niewykonania przez gminy dyspozycji art. 8 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej, mimo upływu terminu po raz kolejny przedłużanego. Jak wspomniano wyżej, przepis ten nakazywał radom gmin wybór formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw komunalnych. Wypada w tym miejscu wskazać, że najczęściej stosowany sposób przekształcenia to tworzenie zakładów budżetowych, czyli tzw. ścieżka budżetowa, w drugiej kolejności zaś pozostawienie przedsiębiorstwa w formie podmiotu działającego na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, określane w literaturze jako "prywatyzacja zerowa" (por. *Przekształcenia w sektorze usług komunalnych*, praca zbiorowa pod red T. Aziewiczza, w: *Transformacja gospodarki*, Gdańsk 1992, także I. Krześnicki - *Formy organizacyjno-prawne realizacji zadań gmin - uwagi do projektu ustawy o przedsiębiorczości komunalnej*, "Samorząd Terytorialny" nr 4/1994, s. 37 i nast.). Złożoność omawianej problematyki pogłębia dodatkowo charakter realizowanych przez gminę zadań określanych mianem użyteczności publicznej.

Wiadomo, że była to zawsze sfera źle zorganizowana, kapitałochłonna. Zmiana formy będąca receptą na poprawę efektywności zarządzania może pozostawać niejednokrotnie w sprzeczności z motywem podejmowania działalności przez podmioty z istoty swej nastawione na osiągnięcie zysku (I. Krześnicki - tamże). Tym pilniejsze w tej sytuacji wydaje się uchwalenie ustawy o przedsiębiorczości komunalnej, pozostającej obecnie w sferze prac legislacyjnych.

Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk

10 maja 1995 r.

Zastosowana w ustawie Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104, zm. Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 86) konstrukcja art. 17 ust. 1, według którego: "Terenowa jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 10 ust. 2, może uzyskać osobowość prawną, jeżeli statut stowarzyszenia to przewiduje." - nie jest przystosowana do obowiązującego na gruncie polskiego ustawodawstwa rozumienia istoty osoby prawnej.

Został postawiony do wyjaśnienia problem, jak kształtuje się odpowiedzialność finansowa jednostki terenowej stowarzyszenia, wyposażonej w osobowość prawną, za zobowiązania całości stowarzyszenia.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104, zm. Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 86) stowarzyszenia uzyskują, w wyniku zarejestrowania, osobowość prawną. Stają się zatem prawnie wyodrębnionymi podmiotami praw i obowiązków, obdarzonymi zdolnością prawną. Na podstawie art. 17 ust. 1 a funkcjonuje ponadto rozwiązanie, według którego:

"Terenowa jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 10 ust. 2, może uzyskać osobowość prawną, jeżeli statut stowarzyszenia to przewiduje."

Prawo o stowarzyszeniach nie rozwija jednak szerzej zagadnienia wzajemnego stosunku stowarzyszenia i jego jednostki terenowej posiadającej osobowość prawną.

Taka regulacja powoduje, że jednostka terenowa stowarzyszenia, będąc jego częścią z punktu widzenia struktury ustalonej w statucie, jest zarazem odrębną od samego stowarzyszenia osobą prawną.

Udzielenie wyczerpującej i kategorycznej odpowiedzi na zadane pytanie napotyka zatem szereg trudności.

Zważywszy na fakt, że pojęcia osobowości fizycznej i prawnej są kategoriami prawa cywilnego, należy konsekwencje przedstawionego stanu rzeczy rozważyć na gruncie przepisów prawa cywilnego.

Z posiadania osobowości prawnej przez wskazane podmioty wynikałoby bowiem, że stosunki majątkowe pomiędzy nimi będą miały charakter cywilnoprawny. Prawo cywilne kreuje osobę prawną jako strukturę

posiadającą własne prawa i obowiązki, które nabywa lub zbywa w imieniu własnym (czyli nie ponosząc odpowiedzialności za zobowiązania innych osób, chyba, że wynika to z ustawy lub czynności prawnej), a także posiadającą odrębny od innych osób prawnych albo fizycznych majątek (por. Z. Radwański - *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 1993, s. 127 i nast.).

W konsekwencji oznaczałoby to, że stowarzyszenie - jako twór organizacyjny posiadający osobowość prawną - nie będzie odpowiadało za zobowiązania swojej jednostki terenowej, o ile ta jednostka posiadać będzie również osobowość prawną (nabytą zgodnie z art. 17 ust. 1 a ustawy). Odpowiednio również i jednostka, o której mowa, nie będzie odpowiadać za zobowiązania stowarzyszenia jako całości.

Do takich wniosków uprawnia, moim zdaniem, analiza zagadnienia z cywilnoprawnego punktu widzenia.

Należy przy tym zastrzec, że istnienie takiej zasady ogólnej nie wykluczałoby wystąpienia konkretnej sytuacji, w której te dwie osoby prawne będą za siebie wzajem odpowiadać. Może to wynikać z treści istniejących umów lub innych zobowiązań.

Organizacyjny aspekt zagadnienia powoduje jednak, że zaprezentowane wyżej stanowisko może budzić wątpliwości. Należy w szczególności uwzględnić okoliczność, że pomimo posiadania osobowości prawnej (na podstawie art. 17 ust. 1 a), jednostka terenowa stowarzyszenia jest częścią jego struktury i jej byt i kształt *zależą* od postanowień statutu, który może wszakże ulegać zmianom (por. art. 10 ustawy w związku z jej art. 17 ust. 1 a).

Uwagi powyższe prowadzą do wniosku, że przedstawiony problem jest złożony zaś zastosowana w ustawie Prawo o stowarzyszeniach konstrukcja nie jest przystosowana do obowiązującego na gruncie polskiego ustawodawstwa rozumienia istoty osoby prawnej. Wątpliwości co do poprawności tej konstrukcji sygnalizuje także literatura. H. Izdebski w publikacji: *Fundacje i stowarzyszenia. Teksty i objaśnienia ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 1992, stwierdza na s. 55, że wprowadzenie możliwości funkcjonowania podwójnej osobowości prawnej stowarzyszeń nie było

należycie przemysłane. Autor wskazuje przy tym ewentualne skutki takiej "podwójnej osobowości" nie tylko w dziedzinie cywilnoprawnej ale także prawnofinansowej. Wiąże się to z obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, opłatą skarbową od umów z ich udziałem oraz innych finansowych i praktycznych konsekwencji takiego stanu *rzeczy*.

Małgorzata Bajor-Stachańczyk

13 czerwca 1995 r.

Ustawodawca przyznał dotacje na częściowe pokrycie kosztów wytwarzania nośników energii dla spółdzielczych zasobów mieszkaniowych, natomiast nie przewidział aby wspólnoty mieszkaniowe mogły ubiegać się o taką dotację z budżetu państwa.

Problem przyznania dotacji na dopłaty do centralnego ogrzewania i ciepłej wody został uregulowany w ustawie budżetowej na rok 1995 r. z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 141) oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 marca 1995 r. w sprawie sposobu podziału oraz zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych w 1995 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 149).

Z powołanej wyżej ustawy budżetowej wynika, że rząd ustalił w budżecie państwa na rok 1995 dotacje w wysokości 5 221 140 mln zł na dopłaty do centralnego ogrzewania i ciepłej wody oraz na usuwanie wad technologicznych, termoregulację i instalację urządzeń do pomiaru i regulacji zużycia ciepła i wody w spółdzielczych zasobach mieszkaniowych (art. 22 ust. 1 ustawy).

Konkretyzacja tego zapisu ustawowego znalazła swój wyraz w wydanym na podstawie ust. 2 art. 22 ustawy, rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, który w porozumieniu z Ministrem Finansów określił sposób podziału oraz zasady udzielania i sposób rozliczania dotacji

dla spółdzielni mieszkaniowych oraz zasady udzielania i sposób rozliczania dotacji ujętych w budżetach wojewodów.

Przepisy powołanego rozporządzenia określają, że dotacja z budżetu państwa może być przyznana na częściowe pokrycie kosztów dostarczania energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania i dostawy ciepłej wody do mieszkań spółdzielczych i mieszkań stanowiących własność członków spółdzielni oraz do podłączonych do spółdzielni sieci ciepłej domów jednorodzinnych i mieszkań w domach stanowiących własność osób fizycznych.

Podział i tryb przekazywania dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych ustalają wojewodowie, tzn. przekazują kwoty dotacji spółdzielniom, ustalając terminy oraz sposób rozliczeń dotacji dla spółdzielni.

Beata Alicja Homa

20 czerwca 1995 r.

Prawa wynikające z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.; ostatnia w Dz. U. z 1991 r. nr 2, poz. 6) do kontrolowania przestrzegania norm pracy oraz dyscypliny pracy i płac nie można utożsamiać z prawem do kontroli wynagrodzeń pracowników.

Problem kontroli wynagrodzeń przez związki zawodowe był przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 lipca 1993 r., nr I PZP 28/93 (patrz "Służba Pracownicza" nr 3 z 1994 r. s. 21). Na pytanie postawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez NSZZ "Solidarność", czy pracodawca jest obowiązany udzielić związkowi zawodowemu informacji o wysokości wynagrodzenia poszczególnych pracowników (udostępnić do wglądu listę płac), Sąd Najwyższy udzielił następującej odpowiedzi:

"1. Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i 26 pkt 3 ustawy z dn. 23 maja 1991 r. o

związkach zawodowych uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników, nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody.

2. Ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego."

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do powyższej uchwały stwierdził, że z wymienionych wyżej przepisów ustawy o związkach zawodowych wynika uprawnienie związków zawodowych (np. zakładowej organizacji związkowej) do kontroli przestrzegania przez pracodawców prawa pracy. Jest zatem oczywiste, że związki zawodowe mają prawo sprawowania kontroli w zakresie kształtowania i wypłacania wynagrodzeń pracowniczych. Jednak omawiane przepisy (sformułowane przez ustawodawcę w sposób ogólny) nie nakładają na pracodawcę obowiązku udzielania związkom zawodowym informacji o wysokości wynagrodzeń poszczególnych pracowników (np. poprzez przedstawienie listy płac). Art. 28 ustawy o związkach zawodowych (*"Pracodawca jest obowiązany udzielić na żądanie związku zawodowego informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania"*) wyraźnie zobowiązuje pracodawcę do udzielania jedynie "informacji o zasadach wynagradzania", nie zaś informacji o wysokości wynagrodzenia określonego pracownika. Związek zawodowy może żądać informacji o sytuacji finansowej zakładu pracy, o funduszu płac oraz o wysokości wynagrodzeń określonej grupy zawodowej lub o kształtowaniu się wynagrodzeń na określonych rodzajowo stanowiskach pracy. Do prowadzenia działalności związkowej nie jest natomiast niezbędna wiedza o wynagrodzeniu konkretnego pracownika (czy też konkretnych pracowników).

Z omawianej uchwały Sądu Najwyższego wynika, że związek zawodowy może uzyskać dostęp do informacji o wynagrodzeniu konkretnego pracownika (pracowników) wyłącznie za zgodą pracownika. Obowiązek pracodawcy udzielenia związkowi zawodowemu informacji o wysokości

wynagrodzenia danego pracownika istnieje wówczas, gdy związek występuje w obronie indywidualnych praw tego pracownika, pod warunkiem, że pracownik zwróci się o taką obronę do związku zawodowego i wyrazi zgodę na ujawnienie jego wynagrodzenia.

Odrębny problem w omawianej kwestii stanowi ochrona dóbr osobistych. Dane dotyczące wysokości wynagrodzenia pracownika należą do sfery prywatności, która podlega ochronie prawnej wynikającej z ochrony dóbr osobistych (ochronę taką przewidują art. 23 i 24 k.c). Katalog dóbr osobistych określony w Kodeksie cywilnym ma charakter otwarty, zaś naruszenie określonego dobra osobistego jest pojęciem dynamicznym, zależącym np. od sytuacji w konkretnym zakładzie pracy.

Sąd Najwyższy stwierdził w omawianej uchwale, że inaczej należy oceniać sytuację udzielenia informacji o wynagrodzeniu konkretnego pracownika w dużym, uspołecznionym zakładzie pracy, w którym od wielu lat ukształtowana jest praktyka wypłacania wynagrodzeń na podstawie powszechnie dostępnych list płac, która to praktyka jest aprobowana przez pracowników. Inaczej, natomiast należy oceniać sytuację w nowoutworzonym zakładzie prywatnym, w którym ukształtowano zasadę nieujawniania wysokości wynagrodzeń poszczególnych pracowników, np. poprzez stosowny aneks do umowy o pracę.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że udostępnienie związkowi zawodowemu danych dotyczących wynagrodzenia konkretnego pracownika niezrzeszonego w związku zawodowym pozostawałoby w sprzeczności z zasadą tzw. negatywnej wolności związkowej (zasada ta polega na nakazie powstrzymywania się związku zawodowego od wszelkich ingerencji w indywidualny stosunek pracy niezrzeszonego pracownika).

Powyższe stwierdzenia dotyczące ochrony sfery prywatności pracownika odnoszą się w pełni także do działań podejmowanych przez radę pracowniczą.

Zgodnie z przepisami art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.; ostatnia w Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 6) rada pracownicza przedsiębiorstwa ma prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa oraz jego kierownictwa. Jednocześnie w myśl

art. 28 ust. 1 tej ustawy rada pracownicza ma prawo kontrolowania całokształtu działalności przedsiębiorstwa ze szczególnym uwzględnieniem dbałości o racjonalną gospodarkę mieniem przedsiębiorstwa. Kontrola ta obejmuje m.in. w porozumieniu ze związkami zawodowymi kontrolę przestrzegania norm pracy oraz dyscypliny pracy.

Jak widać, rada pracownicza ma uprawnienia innego rodzaju niż uprawnienia przewidziane w art. 8, 23 ust. 1 oraz 26 pkt 3 oraz art. 28 ustawy o związkach zawodowych (związki zawodowe mają prawo kontrolowania przestrzegania przepisów dotyczących interesów pracowników, sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy oraz prawo żądania i uzyskiwania od pracodawcy informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej).

W zakresie kontroli wynagrodzeń pracowników uprawnienia rady pracowniczej są: po pierwsze - innego rodzaju, po drugie - znacznie mniejsze od uprawnień, które ma związek zawodowy.

Odnosząc się do kwestii podjęcia przez radę pracowniczą uchwały o kontroli wynagrodzeń, stwierdzić należy, że uchwała taka nie mieści się w kompetencjach przewidzianym dla działania rady w ustawie o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. Wynikające z art. 28 ust. 2 tej ustawy prawa do kontrolowania przestrzegania norm pracy oraz dyscypliny pracy i płac nie, można bowiem, utożsamiać z prawem do kontroli wynagrodzeń pracowników przewidzianym dla związków zawodowych. Co więcej, dyrektor przedsiębiorstwa wykonuje tylko te uchwały rady pracowniczej, które dotyczą działalności przedsiębiorstwa (art. 37 ust. 2). Pojęcia "działalność przedsiębiorstwa" nie można natomiast w sposób jednoznaczny utożsamiać z polityką płacową prowadzoną przez kierownictwo danego zakładu pracy.

Irena Galińska-Rączy

28 września 1995 r.

O przyznanie dodatku mieszkaniowego mogą ubiegać się osoby, których dochód na jedną osobę w rodzinie nie przekracza 100% najniższej emerytury oraz osoby mieszkające samodzielnie, których dochód nie przekracza 150% najniższej emerytury. Nie może być wyłączony z dochodu dodatek kombatancki, bowiem jest on regularnym dochodem otrzymywanym obok emerytury lub renty.

Postawione zostało pytanie, czy pobieranie dodatku kombatanckiego ma wpływ na staranie się o przyznanie od urzędu gminy dodatku mieszkaniowego.

Zagadnienie postawione w zapytaniu regulują przepisy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr. 105, poz. 509) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr. 119, poz. 570). Zgodnie z przepisami art. 39 ustawy dodatek mieszkaniowy mogą otrzymywać osoby mieszkające w budynkach komunalnych, spółdzielczych, zakładowych i prywatnych czynszowych, na które mają tytuł prawny (prydział) oraz właściciele domków jednorodzinnych których powierzchnia nie przekracza 70 m². O przyznanie dodatku mogą ubiegać się osoby, których dochód na jedną osobę w rodzinie nie przekracza 100% najniższej emerytury oraz osoby mieszkające samodzielnie, których dochód nie przekracza 150 najniższej emerytury.

W myśl § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów, osoba ubiegająca się o przyznanie dodatku powinna złożyć w urzędzie gminy obok wniosku, deklarację o wysokości dochodów gospodarstwa domowego według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do cytowanego rozporządzenia.

Do dochodów zalicza się: dochody z pracy, z działalności gospodarczej, umów-zleceń i umów o dzieło, zasiłki pielęgnacyjne, rodzinne i wychowawcze oraz dodatki dla sierot zupełnych, świadczenia otrzymywane z powodu odbywania przez członka gospodarstwa domowego służby wojskowej lub zastępczej, środki na rozłękę oraz świadczenia wypłacane załogom pływającym, świadczenia z pomocy społecznej, dochody z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustalone z zastosowaniem hektarów

przeliczeniowych, według zasad określonych w przepisach o podatku rolnym, alimenty, stypendia, emerytury i renty, w tym zagraniczne, dywidendy i inne regularne uzyskiwane dochody, dochody z najmu lub dzierżawy, praw autorskich lub wykonywania wolnych zawodów.

Jak z powyższego wynika nie może być wyłączony z dochodu dodatek kombatancki, bowiem jest on regularnym dochodem otrzymywanym obok emerytury lub renty. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 1 ustawy 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 1991 r. z późn. zm.), kombatantom przysługuje dodatek kombatancki w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin ostatniej waloryzacji.

Teresa Lewandowska